

PROMOCIÓ INTERNA

En relació amb la prohibició d'accés a la funció pública amb caràcter definitiu i a la congelació de l'oferta d'ocupació pública durant este exercici pressupostari i anteriors, imposada per successives LPGE, considerem convenient donar publicitat a un informe elaborat per este servici sobre promoció interna.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. L'article 21.dos de la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2014, estableix el següent: "Durant l'any 2014 no es procedirà a la contractació de personal temporal, ni al nomenament de personal estatutari temporal o de funcionaris interins, excepte en casos excepcionals i per a cobrir necessitats urgents i inajornables que es restringiran als sectors, funcions i categories professionals que es consideren prioritaries o que afecten el funcionament dels servicis públics essencials".

Respecte a la reposició d'efectius, l'article 21.un.3, últim paràgraf, de la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2014, estableix el següent: "No computaran dins del límit màxim de places derivat de la taxa de reposició d'efectius les places que es convoquen per a la seua provisió per mitjà de processos de promoció interna".

En este sentit, sobre la possibilitat de cobrir places per promoció interna, la Subdirecció General de la Funció Pública Local té assenyalats criteris d'interpretació a estos condicionants i limitacions establits per a l'oferta d'ocupació pública i desenrotlla este criteri així: "Les places a cobrir per promoció interna, si bé han de ser objecte de la seua inclusió en l'oferta d'ocupació pública, no han de computar-se a l'efecte de la reposició d'efectius, ja que, en realitat, no es tracta de places de nou ingrés que són les afectades pel percentatge. Per tant, si no és personal de nou ingrés, encara que ingresse novament en la funció pública en un altre grup, pot cobrir-se esta plaça".

Per això hauran d'incloure's les places en l'oferta d'ocupació i publicar-se esta, després de la corresponent modificació de la plantilla i de relació de llocs de treball, en la qual haurà de constar esta forma de provisió dels llocs que es proposen.

Respecte a la possibilitat d'establir límits a la reserva de places per promoció interna, els tribunals han mantingut tradicionalment la impossibilitat de reservar el 100 % de les places, ja que açò suposa una contradicció amb el principi d'igualtat en l'accés a la funció pública.

Però, en el moment actual, la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2014, prohibeix l'accés de nou personal al sector públic. Per tant, com que l'ordenament jurídic ha d'interpretar-se en el seu conjunt, la norma que prohibeix la reserva del 100 % de les places per a promoció interna queda condicionada per la que prohibeix l'accés a la funció pública i, per tant, com que és l'única opció legalment viable en este moment, es podrà traure la plaça a promoció interna.

Segona. La possibilitat de substituir la titulació requerida per al lloc a ocupar per promoció interna per una antiguitat de 10 anys, o de 5 més la superació d'un curs específic de formació, està prevista en el RD 364/1995, pel qual s'aprova el Reglament General d'Ingrés del Personal al Servei de l'Administració General de l'Estat; i en el Decret 33/1999, del Govern Valencià. No obstant això, considerem que encara que estes normes no estan expressament derogades, tant l'EBEP com la LOGFPV superen el que s'hi establí entorn de la substitució de la titulació per anys d'antiguitat com a requisit per a accedir per a promoció interna.

Així, el Reial Decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament General d'Ingrés del Personal al Servei de l'Administració General de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració General de l'Estat, en la seua disposició addicional novena tracta sobre la promoció interna del grup D al C. Respecte d'això, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'**Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP)**, establí el següent:

"Disposició derogatòria única

Queden derogades amb l'abast establert en la disposició final quarta les disposicions següents:

g) Totes les normes del mateix rang o d'un rang inferior que contradiguen o s'oposen al que disposa este estatut."

D'altra banda, el Decret 33/1999, de 9 de març, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament de Selecció, Provisió de Llocs de Treball i Carrera Administrativa del Personal comprés en l'àmbit d'aplicació de la Llei de Funció Pública Valenciana, també tractava la promoció interna en els articles 37 i següents i es remeten a la disposició addicional pàrrafo del text refós de la Llei de la Funció Pública Valenciana, aprovat pel Decret legislatiu de 24 d'octubre de 1995, actualment derogat per la **Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat**, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana (LOGFPV):

"Disposició derogatòria única. Derogació normativa

Queda derogat el Decret Legislatiu de 24 d'octubre de 1995, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de la Funció Pública Valenciana i la seua normativa de desplaçament, amb els efectes i l'abast establits en la disposició final tercera d'esta llei."

Per tant, entenem que tant la disposició addicional novena del RD 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament General d'Ingrés del Personal al Servei de l'Administració General de l'Estat, com la disposició addicional octava del text refós de la Llei de la Funció Pública Valenciana, aprovat pel Decret Legislatiu de 24 d'octubre de 1995, estan implícitament derogades.

Tercera. Es pot definir la "promoció interna" com el dret de tot funcionari o funcionària a la carrera administrativa, regulat en l'**article 18 de l'EBEP**. Però davant d'este dret, ha de fer-se valdre el dret d'accés a la funció pública per mitjà dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

L'article 18 esmentat de l'EBEP regula la promoció interna dels funcionaris de carrera com una forma de promoció professional, i manté la tradicional distinció entre **promoció interna vertical** (ascens des d'un cos o escala d'un subgrup o grup de classificació professional en el cas que este no tinga subgrup, a un altre de superior i **promoció interna horitzontal** (accés a altres cossos o escales del mateix subgrup professional o grup de titulació).

La promoció interna s'arbitra com un procés selectiu on s'han de garantir els principis d'igualtat, mèrit i capacitat (art. 18 EBEP). Per a la participació en este procés s'han d'acreditar els requisits de titulació necessària, dos anys almenys d'antiguitat de servici actiu en l'inferior subgrup o grup de classificació professional i la resta de requisits exigits en la convocatòria.

L'article 119 de la Llei 10/2010 de la LOGFPV regula la promoció interna del personal funcionari de carrera. Respecte d'això, cal assenyalar que no resulta aplicable la convocatòria d'una promoció interna horitzontal per mitjà d'un curs selectiu prevista en l'article 38 del Decret 33/1999, per ser contrari a l'EBEP i la Llei 10/2010.

Article 119.7 de la LOGFPV: "La promoció interna del personal pertanyent a les agrupacions professionals funcionaries es realitzarà en els termes que preveu este article, excepte el que disposa l'article 25,3 de la present llei."

Article 25.3 de la LOGFPV: "La promoció interna horitzontal entre agrupacions professionals funcionaries es regirà per allò que s'ha establert amb caràcter general per als cossos i escales funcionaries, sense que siga exigible la possessió d'una titulació concreta."

Com es pot observar, l'article 25.3 cita textualment la "promoció interna horitzontal", per a la qual no s'exigix una titulació concreta (ja que se suposa que s'està en possessió d'esta per a accedir al lloc de funcionari) i es tracta d'accedir a un lloc del mateix grup i, per tant, amb l'exigència de la mateixa titulació. Però no fa cap al·lusió a la "promoció interna vertical" i, per tant, es dedueix que esta última no està eximida del requisit d'estar en possessió de la titulació requerida per al lloc a ocupar per promoció interna, tal com exigix el mateix article 119 de la LOGFPV en el seu apartat 3r:

"Per a concórrer a les proves de promoció interna, hauran de posseir-se els requisits exigits per a l'accés, haver prestat servicis efectius en l'administració corresponent durant, almenys, dos anys com a personal funcionari de carrera en el cos o escala des del qual s'accedix, així com superar les proves selectives corresponents."

Els mateixos requisits exigix l'EBEP per a accedir a un lloc a través de la promoció interna en l'article 18,2n:

"Els funcionaris hauran de posseir els **requisits exigits per a l'ingrés**, tindre una antiguitat, almenys, de dos anys de servici actiu en l'inferior subgrup, o grup de classificació professional, en el cas que este no tinga subgrup i superar les proves selectives corresponents."

De manera que per a accedir a un lloc per mitjà del procediment de promoció interna vertical cal que es donen les circumstàncies següents:

- Que es posseïsquen els requisits per a l'accés (que es fixen en la relació de llocs de treball en què s'establix la titulació requerida per a cada lloc, a més d'altres requisits que puguen exigir-se per al dit lloc).
- Haver prestat servicis almenys dos anys en el lloc d'origen (pertanyent a grup inferior), des del qual s'accedix.
- Superar les proves selectives. Respecte d'això, l'article 78 de l'EBEP establix que s'hauran d'aplicar els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat; i l'article 61, 6 i 7 fan referència a l'oposició i al concurs oposició com a sistemes aplicables als funcionaris de carrera. No és possible accedir per mitjà únicament d'un curs de formació.

La jurisprudència és clara en este sentit. Inclús en una sentència anterior a l'entrada en vigor de l'EBEP, s'exigix la titulació requerida i la superació de proves selectives per a accedir al lloc en processos de promoció interna: Tribunal Suprem, Sala Tercera Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 29 de setembre de 2006: diu el TS que "el que determina l'accés a este grup és la superació de les proves selectives corresponents [...] i es conclou que si les places es classifiquen de grup X és a tots els efectes, i no sols econòmics, per la qual cosa resulta imprescindible complir tots els requisits de titulació exigits per la normativa bàsica de l'Estat".

Quant a les bases que regulen el procés de promoció interna, entenem que **les bases (en general, per a qualsevol procés selectiu)** són actes administratius de caràcter general, és a dir,

que no tenen caràcter normatiu o reglamentari i que les entitats locals no poden innovar l'ordenament jurídic per mitjà de les bases per les quals es regirà qualsevol procés selectiu.

Considerem que les bases constituïxen actes que afecten una determinada pluralitat de persones, i no suposen una porta oberta a la discrecionalitat per part de l'Administració respecte als límits imposats per la legislació vigent: si la llei, quan tracta sobre la "promoció interna", esmenta "almenys dos anys", considerem que "dos anys" és el requisit que pot exigir-se en les bases (el temps mínim exigible); i podrà valorar-se un període de temps superior a dos anys com a mèrit per servicis prestats si així s'establix en les bases, però no com a requisit.

En este sentit, les bases es limiten a ser regles aplicables a cada procés selectiu en particular, tal com s'exposa en sentències de les quals deduïx que les bases suposen una autolimitació de les facultats discrecionals de l'Administració, així com la seua plasmació concreta en un text en què es fixen per endavant les condicions de participació en el procés selectiu de què es tracte i les característiques de la plaça a obtenir per mitjà del dit procés (sentència del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 d'abril, sentència del TC 193/1987, de 9 de desembre, sentència del TC 93/1995, de 19 de juny).

CONCLUSIONS

Les places que es convoquen pel torn de promoció interna s'han d'incloure en l'OPO, i han d'amortitzar-se igualment en la plantilla de personal les places de personal que quedaran vacants una vegada conclòs el procediment de promoció interna.

Quant als requisits per a accedir per promoció interna a les places que es convoquen per mitjà d'este procediment, estos són la titulació requerida per al lloc a ocupar segons la RLT; dos anys, almenys, d'antiguitat en el lloc des del qual s'accedirà; i superar les proves selectives corresponents.