

PROMOCION INTERNA

En relación a la prohibición de acceso a la función pública con carácter definitivo y a la congelación de la oferta de empleo público durante este ejercicio presupuestario y anteriores, impuesta por sucesivas LPGEs, consideramos conveniente dar publicidad a un informe elaborado por este Servicio sobre Promoción Interna.

CONSIDERACIONES JURIDICAS:

Primera.- El art. 21 Dos de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, establece lo siguiente: “Durante el año 2014 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales...”.

Respecto a la reposición de efectivos, el art. 21, Uno 3 último párrafo de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, establece lo siguiente: “No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna”.

En este sentido, sobre la posibilidad de cubrir plazas por promoción interna, la Subdirección General de la Función Pública Local tiene señalados criterios de interpretación a estos condicionantes y limitaciones establecidos para la oferta de empleo público y desarrolla este criterio así: “Las plazas a cubrir por promoción interna, si bien deben ser objeto de su inclusión en la Oferta de Empleo Público, no deben computarse a los efectos de la reposición de efectivos, ya que, en realidad, no se trata de plazas de nuevo ingreso que son las afectadas por el porcentaje. Por tanto si no es personal de nuevo ingreso, aunque ingrese nuevamente en la función pública en otro grupo, puede cubrirse esta plaza”.

Por lo que deberán incluirse las plazas en la oferta de empleo y publicarse ésta, tras la correspondiente modificación de la plantilla y de Relación de Puestos de Trabajo, en la que deberá constar esta forma de provisión de los puestos que se propongan.

Respecto a la posibilidad de establecer límites a la reserva de plazas por promoción interna, los tribunales han mantenido tradicionalmente la imposibilidad de reservar el 100% de las plazas ya que esto supone una contradicción con el principio de igualdad en el acceso a la función pública.

Pero en el momento actual, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, prohíbe el acceso de nuevo personal al sector público. Por tanto como el ordenamiento jurídico debe interpretarse en su conjunto, la norma que prohíbe la reserva del 100% de las plazas para promoción interna queda condicionada por la que prohíbe el acceso a la función pública y por tanto, como es la única opción legalmente viable en este momento, se podrá sacar la plaza a promoción interna.

Segunda.- La posibilidad de sustituir la titulación requerida para el puesto a ocupar por promoción interna por una antigüedad de 10 años, o de 5 más la superación de un curso específico de formación está previstas en el RD 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado; y en el Decreto 33/1999, del Gobierno Valenciano. No obstante, consideramos que aunque estas normas no están expresamente derogadas, tanto el EBEP como la LOGFPV superan lo que se establece en ellas en torno a la sustitución de la titulación por años de antigüedad como requisito para acceder por promoción interna.

Así, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado en su *Disposición adicional novena* trata sobre la *Promoción interna del Grupo D al C*. A este respecto, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del **Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)**, establece lo siguiente:

"Disposición Derogatoria Única

Quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

g) Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto."

Por otra parte el Decreto 33/1999, de 9 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Selección, Provisión de Puestos de Trabajo y Carrera Administrativa del Personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de Función Pública Valenciana, también trataba la Promoción interna en los arts. 37 y ss, remitiéndose a la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana aprobado por Decreto legislativo de 24 de octubre de 1995, actualmente derogado por la **Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat**, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (LOGFPV):

"Disposición derogatoria única Derogación normativa

Queda derogado el Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana y la normativa de desarrollo del mismo, con los efectos y alcance establecidos en la disposición final tercera de esta ley."

Por lo que entendemos que tanto la Disposición adicional novena del RD 364/1995, de 10 de marzo por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, como la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana aprobado por Decreto legislativo de 24 de octubre de 1995, están implícitamente derogadas.

Tercera.- Se puede definir la "promoción interna" como el derecho de todo funcionario a la carrera administrativa, regulado en el **art. 18 del EBEP**. Pero frente a este derecho, debe hacerse valer el derecho de acceso a la función pública por medio de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El citado art. 18 del EBEP regula la promoción interna de los funcionarios de carrera, como una forma de promoción profesional, manteniendo la tradicional distinción entre **promoción interna vertical** (ascenso desde un Cuerpo o Escala de un Subgrupo o Grupo de Clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior y **promoción interna horizontal** (acceso a otros cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional o grupo de titulación).

La promoción interna se arbitra como un proceso selectivo donde se deben garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 18 EBEP). Para la participación en este proceso se deben acreditar los requisitos de titulación necesaria, dos años al menos de antigüedad de servicio activo en el inferior Subgrupo o Grupo de clasificación profesional y resto de requisitos exigidos en la convocatoria.

El art. 119 Ley 10/2010 LOGFPV regula la promoción interna del personal funcionario de carrera. A este respecto cabe señalar que no resulta aplicable la convocatoria de una promoción interna horizontal mediante un curso selectivo prevista en el art. 38 del Decreto 33/1999, por ser contrario al EBEP y la Ley 10/2010.

Art. 119,7 LOGFPV: *"La promoción interna del personal perteneciente a las agrupaciones profesionales funcionariales se realizará en los términos previstos en este artículo, salvo lo dispuesto en el art. 25,3 de la presente ley."*

Art. 25,3 LOGFPV: *"La promoción interna horizontal entre agrupaciones profesionales funcionariales, se regirá por lo establecido con carácter general para los cuerpos y escalas funcionariales, sin que sea exigible la posesión de una titulación concreta."*

Como se puede observar, el art. 25,3 cita textualmente la "promoción interna horizontal" para la que no se exige una titulación concreta (ya que se supone que se está en posesión de la misma para acceder al puesto de funcionario) y se trata de acceder a un puesto del mismo grupo y por lo tanto con la exigencia de la misma titulación. Pero no hace alusión alguna a la "promoción interna vertical", por lo que se deduce que ésta última no está eximida del requisito de estar en posesión de la titulación requerida para el puesto a ocupar por promoción interna, tal como exige el propio art. 119 LOGFPV en su apartado 3º:

"Para concurrir a las pruebas de promoción interna, deberán reunirse los requisitos exigidos para el acceso, haber prestado servicios efectivos en la administración correspondiente durante, al menos, dos años como personal funcionario de carrera en el cuerpo o escala desde el que se accede, así como superar las correspondientes pruebas selectivas."

Los mismos requisitos exige el EBEP para acceder a un puesto a través de la promoción interna en el art. 18,2º:

*"Los funcionarios deberán poseer los **requisitos exigidos para el ingreso**, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas."*

De forma que para acceder a un puesto mediante el procedimiento de promoción interna vertical es necesario que se den las siguientes circunstancias:

- Que se reúnan los requisitos para el acceso (que se fijan en la relación de puestos de trabajo en la que se establece la titulación requerida para cada puesto, además de otros requisitos que puedan exigirse para dicho puesto).
- Haber prestado servicios al menos dos años en el puesto de origen (perteneciendo a grupo inferior), desde el que se accede.
- Superar las pruebas selectivas. A este respecto el art. 78 EBEP establece que se deberán aplicar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad; y el art. 61, 6 y 7 hacen referencia a la oposición y al concurso-oposición como sistemas aplicables a los funcionarios de carrera. No siendo posible acceder únicamente mediante un curso de formación.

La jurisprudencia es clara en este sentido. Incluso en una sentencia anterior a la entrada en vigor del EBEP, se exige la titulación requerida y la superación de pruebas selectivas para acceder al puesto en procesos de promoción interna: Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo Sección 7ª, sentencia de 29 de septiembre de 2006: Dice el TS que *lo que determina el acceso a este grupo es la superación de las correspondientes pruebas selectivas... concluyendo que si las plazas se clasifican de Grupo X es a todos los efectos, y no solamente económicos, por lo que resulta imprescindible cumplir todos los requisitos de titulación exigidos por la normativa básica del Estado."*

En cuanto a las Bases que regulan el proceso de promoción interna, entendemos que **las Bases (en general, para cualquier proceso selectivo)** son actos administrativos de carácter general, es decir, que no tienen carácter normativo o reglamentario y que las Entidades Locales no pueden innovar el ordenamiento jurídico mediante las bases por las que se va a regir cualquier proceso selectivo.

Consideramos las Bases constituyen actos que afectan a una determinada pluralidad de personas, y no suponen una puerta abierta a la discrecionalidad por parte de la Administración respecto a los límites impuestos por la legislación vigente: si la ley al tratar sobre la "promoción interna" cita "al menos dos años", consideramos que "dos años" es el requisito que puede exigirse en las bases

(el tiempo mínimo exigible); y podrá valorarse un período de tiempo superior a dos años, como mérito por servicios prestados si así se establece en las bases, pero no como requisito.

En este sentido, las bases se limitan a ser reglas aplicables a cada proceso selectivo en particular, tal como se expone en sentencias de las que deduce que las bases suponen una autolimitación de las facultades discrecionales de la Administración, así como su plasmación concreta en un texto en el que se fijan de antemano las condiciones de participación en el proceso selectivo de que se trate y las características de la plaza a obtener mediante dicho proceso (sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril, sentencia del TC 193/1987, de 9 de diciembre; sentencia del TC 93/1995, de 19 de junio).

CONCLUSIONES:

Las plazas que se convoquen por el turno de promoción interna se deben incluir en la OEP, debiéndose amortizar igualmente en la plantilla de personal las plazas de personal que quedarán vacantes una vez concluido el procedimiento de promoción interna.

En cuanto a los requisitos para acceder por promoción interna a las plazas que se convoquen mediante este procedimiento, éstos son la titulación requerida para el puesto a ocupar según la RPT; dos años, al menos, de antigüedad en el puesto desde el que se va a acceder; y superar las correspondientes pruebas selectivas.