

EAPC - Comentaris d'actualitat en matèria de personal al servei de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic



Aclariments sobre la jurisdicció i la competència judicial per conèixer de les impugnacions de processos selectius d'accés a l'ocupació pública

18-07-2024

Conèixer amb una certa precisió quina és la jurisdicció competent i la competència judicial en els casos d'impugnació de processos selectius per a l'accés a l'ocupació pública, requereix una actualització permanent, atesa l'evolució de la jurisprudència en aquesta matèria.

En aquest apunt es tracta d'aclarir la situació actual tenint en compte els darrers pronunciaments judicials a aquest respecte, de tal manera que els operadors jurídics puguin actuar amb una certa seguretat jurídica.

Jurisdicció competent per a la impugnació dels processos selectius de personal laboral al servei de les administracions públiques i el seu sector públic

És una qüestió recurrent la determinació de l'ordre jurisdiccional competent per conèixer de les controvèrsies suscitées en els processos selectius de personal laboral que convoquen les administracions públiques i les entitats del seu sector públic.

Per fer una breu síntesi de l'anada i tornada de les decisions sobre conflictes de competència, s'ha de destacar que, inicialment, el Tribunal Suprem va acollir pacíficament la doctrina dels actes separables (Sala de Conflictes, ATS núm. 112/2007, de 30 de novembre), de tal manera que els actes dictats en les fases preparatòries, prèvies a la contractació laboral, residien en l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

Aquesta doctrina distingia, al seu torn, entre les convocatòries d'accés lliure a la condició de personal laboral, atribuïdes a la jurisdicció contenciosa, i les convocatòries restringides adreçades a personal amb vinculació laboral, atribuïdes a l'ordre jurisdiccional social. Aquesta solució sobre els actes separables no semblava gaire pacífica pel que feia a les entitats de dret públic i això va provocar que la mateixa Sala de Conflictes (ATS de 20 d'octubre de 2016) considerés que, tot i que les persones demandants no són treballadors de l'empresa, els actes preparatoris relatius a la selecció s'han d'atribuir a la competència social.

Després de la publicació de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (LRJS), i sobre la base de l'article 2, lletres *a* i *n*, que atribueixen a l'ordre social el coneixement de les impugnacions dels actes de les administracions públiques subjectes a dret administratiu en l'exercici de les seves potestats i funcions en matèria laboral i sindical que posin fi a la via administrativa, la STS 438/2019, d'11 de juny (rec. 132/2018), rectifica la doctrina existent sobre aquesta qüestió i atribueix a l'ordre social els litigis relatius als actes preparatoris o processos selectius de personal laboral, perquè “encuentra acomodo natural entre los litigios que discurren entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo (art. 2 a LRJS)” i “Dados los términos en que está formulada la LRJS es del todo indiferente que la naturaleza del empresario sea una Administración (supuestos de la STS-SOC 438/2019) o la de una entidad del sector público”. Aquesta doctrina es confirma, entre d'altres, a l'ATS núm. 3/2020 de la Sala de Conflictes.

Quan la competència sobre els actes derivats dels processos de selecció de personal laboral corresponia, d'acord amb la doctrina esmentada, a l'ordre jurisdiccional social, la disposició final 20 de la Llei 22/2021, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat, va modificar l'article 3 de la LRJS i va afegir una nova lletra, la *f*, que acordava l'exclusió del coneixement de la jurisdicció social dels actes administratius dictats en les fases preparatòries, prèvies a la contractació de personal laboral per a l'ingrés per accés lliure, que s'han d'impugnar davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. En conseqüència, per expressa disposició legal, la competència per al coneixement de les impugnacions relatives als processos selectius del personal laboral al servei de les administracions i el seu sector públic, retornava a la seu contenciosa.

No obstant això, aquí no acaba la qüestió perquè la STC núm. 145/2022, de 15 de novembre, declara la inconstitucionalitat i la nul·litat consegüent de la referida disposició de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per la seva contradicció amb l'article 134.2 de la CE, és a dir, perquè el contingut de l'esmentada disposició final té naturalesa processal i no guarda relació directa amb el contingut propi de les lleis pressupostàries, ni constitueix cap complement indispensable d'aquestes.

Un cop declarada la nul·litat d'aquest precepte de la LRJS, **la competència retorna novament a l'ordre social**, tal com es confirma a l'ATS de la Sala de Conflictes núm. 2/2023, que conclou que “En consecuencia, erradicado dicho precepto del cuerpo procesal laboral, habremos de retornar a la situación precedente acuñada por la Sala, y que determinaba, por los razonamientos anteriormente indicados, residenciar la competencia en el orden social de la jurisdicción”.

Finalment, s'ha de considerar l'existència d'una excepció: **quan els actes o les decisions de les administracions afecten conjuntament el personal laboral i el personal funcionari**, i en aquest cas la legislació processal atribueix la competència a l'ordre contenciós administratiu. Aquest és el cas suscitat en el recent ATS núm. 1/2024, de 21 de febrer de 2024, de la Sala de Conflictes. La persona recurrent impugna en l'ordre contenciós unes bases generals de processos selectius d'estabilització, que afecten tant personal funcionari com personal laboral, així com les bases específiques i la convocatòria d'accés referida exclusivament al personal laboral. Es planteja un conflicte negatiu de competències entre el jutjat contenciós i el jutjat social i s'eleven les actuacions al Tribunal Suprem (TS). El Ministeri Fiscal considera, aplicant la doctrina comentada, que la competència correspon a la jurisdicció social. El TS, en primer lloc, desactiva

l'argument del jutjat social i assenyala que les bases generals que s'impugnen són actes administratius perquè s'esgoten amb la seva execució, per la qual cosa no es tracta de la impugnació directa d'una disposició de caràcter general en matèria laboral (sobre la naturalesa jurídica de les bases generals, cal remetre's a l'apunt del 29 de novembre de 2022 "Actes administratius generals o normes reglamentàries: naturalesa jurídica de les bases generals dels processos selectius, de les relacions de llocs de treball i de les ofertes d'ocupació pública"). Seguidament, el TS recorda que en el cas d'actes d'afectació conjunta, funcionaris i laborals, la jurisdicció competent és la contenciosa, per tant, la pretensió contra les bases generals és competència exclusiva de l'ordre contenciós. El TS respon, finalment, al fet que també són objecte d'impugnació les bases específiques i la convocatòria que afecta exclusivament el personal laboral, i sosté que a les bases específiques li són aplicables les bases generals i aquestes darreres també són impugnades expressament a la demanda, per la qual cosa el coneixement correspon a l'ordre contenciós.

Per tant, davant l'existència d'unes bases generals aplicables tant a personal funcionari com a personal laboral i que són objecte d'impugnació, el coneixement de la controvèrsia correspon a l'ordre jurisdiccional contenciós, independentment que també siguin impugnades les bases específiques aplicables en exclusiva al personal laboral.

La competència objectiva per al coneixement de la impugnació dels processos selectius de promoció interna i d'accés lliure a la condició de personal funcionari

Els criteris d'atribució de competències establerts a la LJCA –art. 8.2.a i 9.1.c-, atribueixen als jutjats contenciosos la competència per conèixer de les qüestions de personal amb l'excepció dels recursos contra els actes administratius que es refereixin al naixement o l'extinció de la relació de serveis dels funcionaris públics (excepció que no opera respecte dels actes de les entitats locals). En aquest darrer cas, la competència resideix en les sales contencioses dels tribunals superiors de justícia (TSJ).

La qüestió que es planteja és si els processos selectius convocats per promoció interna s'han de tractar com una simple qüestió de personal o si cal tractar-los com una qüestió específica de "naixement de la relació de serveis dels funcionaris públics"; en el primer cas residirien en els jutjats contenciosos i, en el segon, en els TSJ.

Doncs bé, és reiterada i unànime la jurisprudència que considera que les impugnacions de processos de promoció interna han de residir en els jutjats contenciosos perquè, com que ja té prèviament la condició de funcionari, no es tracta pròpiament del naixement d'una relació funcional (interlocutòria de l'Audiència Nacional de 23 de gener de 2024) o perquè el vincle funcional preexistia sense que doni lloc a la constitució *ex novo* de la relació funcional (interlocutòria de l'Audiència Nacional de 27 de setembre de 2022).

Aquesta previsió contrasta amb la doctrina més flexible del TS quan es pronuncia sobre la necessitat d'incorporar les places de la promoció interna a les ofertes d'ocupació pública. Tot i que l'article 70.1 del TREBEP disposa literalment que les necessitats de recursos humans que s'han de proveir mitjançant la "incorporació de personal de nou ingrés" han de ser objecte de l'oferta d'ocupació pública, el TS entén (STS 270/2022, de 3 de març, rec. 7731/2019) que cal atènyer-se a una concepció àmplia de l'oferta d'ocupació pública que compregui les places vacants tant del torn lliure com de promoció interna. El mateix TS reconeix que "Aunque la promoción

interna es una modalidad de carrera profesional y no un sistema para el acceso (nuevo ingreso) al empleo público y, por ello, pudiera efectuarse una primera y negativa aproximación a la respuesta que demos a la cuestión de interés casacional planteada, afirmando que el artículo 70.1 del EBEP no se estaría refiriendo directamente a la promoción interna cuando habla de necesidades de recursos humanos que deban proveerse mediante la 'incorporación de personal de nuevo ingreso', la conclusión ha de ser otra de signo contrario". Podem observar que aquí el TS entén que “incorporació de personal de nou ingrés” no es refereix exclusivament a les persones sense vincle funcional amb l'Administració, contràriament, en matèria d'impugnació de processos selectius, el “naixement de la relació de serveis dels funcionaris públics” exclou el personal que ja disposa prèviament de la condició de funcionari de carrera.

El fet que la promoció interna s'hagi de tractar com una qüestió de personal i que el seu coneixement correspongui als jutjats contenciosos, tenen una altra conseqüència immediata: el procediment que s'ha de seguir és l'abreujat, d'acord amb l'article 78.1 de la LJCA, com en qualsevol altra qüestió de personal. Per tant, el mateix procés selectiu, en funció de la persona que l'impugni –funcionari per la via de promoció interna o personal extern per l'accés lliure-, es ventila de manera totalment diferenciada, en uns casos davant els jutjats contenciosos i pel procediment abreujat i en altres casos davant els TSJ pel procediment ordinari. No sembla que el sistema dissenyat per la LJCA sigui gaire raonable i coherent.

A tot això s'ha d'afegir una particularitat addicional perquè, amb la reforma de 2003, les qüestions referides al naixement i l'extinció de la relació de serveis dels funcionaris de l'Administració local van passar a residir en els jutjats contenciosos. Per tant, l'exclusió de competència dels jutjats per conèixer dels assumptes referits al naixement i l'extinció de la relació de serveis només opera respecte del personal funcionari de l'Administració general de l'Estat i de les comunitats autònomes. En conseqüència, en l'àmbit local tota la competència en matèria de processos selectius recau en els jutjats contenciosos i pel procediment abreujat, o sigui s'aplica un procediment amb menys garanties, a diferència de la impugnació per aspirants del torn lliure de l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes.

Conclusió

En aquest moment seria no només raonable sinó molt oportú que el legislador amb una certa celeritat tornés a atribuir la competència per al coneixement dels processos selectius del personal laboral a la jurisdicció contenciosa, principalment perquè els paràmetres d'enjudiciament en l'accés a la condició de funcionari i en l'accés a la condició de personal laboral són assimilables, i és convenient disposar d'un corpus jurisprudencial uniforme i estable en matèria d'accés a l'ocupació pública. Una reflexió idèntica mereix, al meu entendre, fer residir en els jutjats contenciosos o en els TSJ les impugnacions dels processos selectius en funció de la persona que els impugna.



Isidre Estivill i Galdón

Subdirector general d'Ordenació Jurídica i d'Inspecció General de Serveis de Personal de la
Direcció General de Funció Pública