

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4513** *Pleno. Sentencia 38/2021, de 18 de febrero de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 3681-2020. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco. Competencias sobre función pública: pruebas de acceso restringidas que contravienen las bases estatales en la materia (STC 38/2004).*

ECLI:ES:TC:2021:38

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3681-2020, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco. Ha comparecido el Congreso de los Diputados. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno del País Vasco. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 24 de julio de 2020, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco.

a) El escrito de interposición comienza con la reproducción de la disposición impugnada e identifica los títulos competenciales que, a su juicio, justifican la declaración de inconstitucionalidad de la norma recurrida. A tal fin transcribe diversos fragmentos de las SSTC 37/2002, de 14 de febrero; 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 156/2015, de 9 de julio, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5, que se refieren al alcance del enunciado constitucional «estatuto de los funcionarios públicos,» a la reserva de ley de la regulación del «régimen estatutario» de los funcionarios públicos, y al sistema de distribución de competencias previsto en el art. 149.1.18 CE por el que le corresponde al Estado establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las administraciones públicas.

A continuación con apoyo en los dictámenes del Consejo de Estado números 951/2018, de 29 de noviembre, 244/2019, de 4 de abril, y 217/2020, de 26 de

marzo, que a su vez se sustentan en las sentencias anteriormente citadas, refiere que la competencia del Estado para la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE) alcanza a los miembros de la policía local, que son funcionarios públicos cuya singularidad radica en su condición de «agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad». De modo que el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (en adelante TRLEEP), también sujeta a su regulación a los cuerpos de la policía local, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Finalmente, dentro del apartado en el que identifica los títulos competenciales aplicables con cita de la regla 13 del artículo 149.1 CE, alude a la doctrina constitucional sobre las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado. Con apoyo en las SSTC 88/2016, de 28 de abril, FJ 2, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 a), afirma que la competencia exclusiva estatal relativa a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» prevista en el art. 149.1.13 CE en relación con el principio de coordinación entre las haciendas autonómicas y la estatal (art. 156.1 CE), incluye las medidas orientadas a la contención del gasto público en materia de personal. Considera que dicha doctrina, conforme a la STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3, es aplicable a las medidas restrictivas de la contratación de personal.

b) Bajo el título «aplicación de la doctrina constitucional referida al caso concreto de la disposición legal objeto de recurso», sostiene que el legislador estatal ha disciplinado el acceso a la función pública en el art. 61 TRLEEP, sujetando cualquier proceso a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dicho precepto es básico desde el punto de vista material y formal (conforme a la disposición final primera del TRLEEP) e indica en su apartado tercero que «los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo».

Añade que los expedientes de consolidación de empleo temporal se encuentran previstos en la disposición transitoria cuarta del TRLEEP, que en su apartado segundo, sujeta los procesos selectivos que se articulen al respecto a la garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y en su apartado tercero refiere que los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto. Por tanto tales procesos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia (art. 61.1 TRLEEP) y que en la valoración de méritos de los aspirantes solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo (art. 61.3 TRLEEP).

Considera que la disposición impugnada, conculca las previsiones establecidas por la legislación básica estatal en la medida en la que establece «un turno diferenciado de acceso para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante» en la categoría a la que pertenecen las plazas «reservando para dicho turno diferenciado de acceso hasta el 60 por 100 de las plazas ofertadas». Dicha previsión normativa comporta la regulación de un proceso restringido contrario al art. 149.1.18 CE en la medida que contraviene la legislación estatal, «sin que sea posible la interpretación conforme en modo alguno». Continúa refiriendo que la disposición autonómica contempla una excepción a la norma consagrada por la norma básica, sin que en realidad exista «hueco» posible en el precepto estatal cuya dicción literal no contempla alternativas, o mejor dicho, una alternativa de desarrollo regulatorio como la que de hecho la disposición legal autonómica incorpora en este caso». Sostiene que la interpretación lógica del art. 61 TRLEEP, no da margen a una excepción como la que prevé la norma vasca. Añade que la asunción de la norma impugnada supondría reconocer como factible la convivencia de un precepto materialmente contradictorio con el texto de la norma básica de contraste.

Continúa refiriendo que nos hallamos ante un precepto legal autonómico que incurre en inconstitucionalidad mediata por contravención de la competencia exclusiva del Estado, que le otorga a este el art. 149.1.18 CE, para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Por último sostiene la íntima conexión que existe entre el título competencial de la planificación general de la economía, como título competencial del Estado (art. 149.1.13 CE), y el aspecto o campo material que ahora nos ocupa, pues la competencia autonómica en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos puede encontrar, en este título competencial (art. 149.1.13 CE) también, un límite en el ejercicio legítimo de la mencionada competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex artículo 149.1.13 CE. Recuerda que la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16, indicó que «esa competencia puede limitar decisiones de la administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) o el incremento de la retribución de sus funcionarios, (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio)».

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 9 de septiembre de 2020, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento del País Vasco, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

3. Por escrito registrado en el tribunal el día 18 de septiembre de 2020, la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento el acuerdo de la mesa dando por personada a la Cámara y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. No consta la personación del Senado.

4. Los días 5 y 6 de octubre de 2020 fueron registrados escritos de la letrada del Parlamento Vasco y de los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco solicitando que se les tuviera por comparecidos y personados en el procedimiento y se les concediera la máxima prórroga para formular alegaciones.

5. El día 27 de octubre de 2020 se registró el escrito de alegaciones del Gobierno del País Vasco.

El escrito comienza con una referencia al procedimiento de aprobación del proyecto de ley de la quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco así como a su tramitación parlamentaria, aprobación y publicación como Ley 7/2019, de 27 de junio. Alude al acuerdo de la comisión bilateral de cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que en relación con dicha ley fue suscrito el 16 de septiembre de 2019, y que finalizó sin acuerdo en relación con la disposición impugnada.

Bajo la rúbrica «Consideraciones jurídicas» desarrolla en cinco apartados las razones por las que se impugna el recurso de inconstitucionalidad:

a) Como cuestión previa considera que no se formula una argumentación específica que permita conocer los concretos motivos por los que se produce la infracción constitucional invocada. Para alcanzar dicha conclusión efectúa una síntesis del contenido del recurso de inconstitucionalidad y sostiene que se desconocen cuáles son los preceptos de la legislación básica conculcados y el porqué de la contradicción afirmada. Considera que la indefinición practicada en el escrito y la falta de argumentación necesaria de las afirmaciones vertidas impide el ejercicio del derecho de defensa e impide que el Gobierno Vasco se enfrente a unos argumentos específicos desconocidos que, además, son exigibles de acuerdo a la doctrina constitucional. Si bien reconoce que el recurso incorpora dos párrafos que «finalmente» parecen venir a

concretar la insuficiente argumentación estatal hasta ahora analizada, sin embargo, los mismos comportan tal nivel de abstracción que no hacen sino acrecentar las dudas y la incompreensión del contenido concreto del recurso presentado, lo cual «impide, en principio, desarrollar unas alegaciones ‘a lo desconocido’ en el ejercicio legítimo de nuestro derecho de defensa». Con cita de la doctrina expuesta en la STC 82/2020, de 15 de julio, concluye que la abogacía del Estado no ha realizado el esfuerzo argumentativo suficiente exigible y exigido por dicha doctrina constitucional y que el Tribunal Constitucional ha determinado como una «carga del recurrente».

b) En el segundo apartado de sus alegaciones expone los títulos competenciales que sustentan la Ley 7/2019, de 27 de junio. Tras reproducir parte de uno de los fundamentos de la STC 156/2015, de 9 de julio, en el que se afirma que «[d]e una interpretación conjunta de los preceptos recogidos en la Constitución y en los estatutos de autonomía, este tribunal ha interpretado que ‘al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y a la comunidad autónoma [...] el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial’ (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8)», alude a que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha analizado en profundidad la competencia de la comunidad autónoma en la materia a lo largo de diversos dictámenes emitidos con ocasión del examen de los diferentes anteproyectos de modificación de la Ley de policía del País Vasco (67/2006, 120/2007, 132/2007, 130/2011, 62/2016 y 98/2020). En tales dictámenes se declara el carácter incuestionable de la competencia autonómica para ordenar la materia en virtud del título competencial que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) le atribuye en cuanto al «régimen de la policía autónoma» en actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución.

En este sentido, reproduce extensamente parte del dictamen número 98/2020 y el dictamen 22/2020 en el que con cita de la «parte expositiva» del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, se indica que «el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la administración del Estado. Por el contrario, cada administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes».

c) El tercer bloque de alegaciones lo dedica a desarrollar la razón por la que avala la constitucionalidad del apartado segundo de la disposición transitoria impugnada, tomando en consideración para ello la situación excepcional a la que el legislador autonómico ha querido dar respuesta y la dificultad de cuestionar los argumentos del recurso.

Indica que no es un aspecto cuestionado «por esta representación» que la competencia exclusiva que al Estado atribuye el artículo 149.1.18 CE para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos se extiende subjetivamente a todos los funcionarios de todas las administraciones públicas, incluidos los de las administraciones de las comunidades autónomas y los de las corporaciones locales (STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5), y por consiguiente a los miembros de los cuerpos de policía local a los que se refiere el precepto impugnado. Y del mismo modo no resulta objeto de controversia el alcance de la expresión «régimen estatutario» que el tribunal ha delimitado poniendo en conexión los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, y reconoce que aun cuando «sus contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*», sí se encontraría comprendida en su ámbito «en principio» la regulación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

En tal sentido, trayendo a colación el dictamen del Consejo de Estado núm. 217/2020 indica que «en ejercicio de estas competencias, el legislador estatal ha disciplinado el

acceso a la función pública en el artículo 61 TRLEEP, sujetando cualquier proceso a los principios de igualdad, mérito y capacidad», un horizonte que debe ser considerado desde las presentes alegaciones a la vista de las menciones incorporadas al recurso, tanto al propio artículo 61 TRLEEP como a los principios señalados, dada la materia concreta en la que estimamos debe centrarse el presente debate, esto es, los procesos selectivos para el acceso a la función pública sujetos a los principios de igualdad, mérito y capacidad y en particular, los procesos selectivos de consolidación de empleo temporal en las administraciones públicas. Afirma que estos procesos selectivos de consolidación de empleo temporal, en lo que se refiere a la legislación básica estatal, se contemplan en la disposición transitoria cuarta del referido texto refundido, que a su vez, resulta claro que remite a los apartados 1 y 3 del art. 61 TRLEEP.

Refiere que el contenido general de la regulación de los procesos selectivos especiales de consolidación de empleo en los cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma del País Vasco respeta el marco normativo básico estatal, pues se observa lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 TRLEEP y se garantiza asimismo el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los procesos selectivos especiales regulados en la disposición transitoria décima de la Ley impugnada. Y en cuanto al apartado segundo que regula la «posibilidad» de incorporar a los procesos selectivos especiales de consolidación de empleo en los cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma del País Vasco, justifica su regulación porque no ha sido establecida por el legislador autonómico de forma general, y se limita a supuestos en los que en la categoría correspondiente del cuerpo de policía local exista un porcentaje de interinidad superior al 40 por 100, lo que viene a suponer un elevadísimo porcentaje de empleo público de carácter temporal.

d) El cuarto bloque argumental lo dedica a exponer el «contexto normativo y jurisprudencial europeo» que informa y justifica la adopción del precepto impugnado. A tal fin se refiere a la prohibición del «abuso en la contratación temporal sucesiva del personal público» y obligando a los Estados miembros a sancionar los abusos que se produzcan» y la «necesidad de una sanción» a los Estados miembros ante el abuso existente, y ello a través del establecimiento de una medida adecuada para sancionar debidamente el abuso constatado que contiene la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio. Detalla el contenido de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 19 de marzo de 2020, en los asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18 (apartados 85, 86, 87, 97, 99, 100 y 101) así como las consideraciones previas desarrolladas por la abogada general, Juliane Kokott. Reconoce como cierto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por su parte no determina el contenido de la medida adecuada para sancionar el abuso, si bien entiende que el apartado segundo impugnado tomaría en consideración la existencia del abuso señalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, constituyéndose en un instrumento normativo válido tanto a modo de sanción de la misma como para eliminar las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión Europea, dando respuesta de un modo adecuado a dos aspectos de enorme trascendencia evidenciados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Cierra esta línea argumental con la cita del auto de 30 de septiembre de 2020, de su Sala Octava, en el asunto C-135/20, por el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que la Directiva 1999/70/CE se opone a la «legislación de un Estado miembro que prohíbe totalmente, en el sector público, la conversión de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada, en tanto esta legislación no prevea, en relación con este sector, otras medidas efectivas que eviten y, en este caso, sancionen la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos».

e) Dedicar la quinta y última parte de sus alegaciones a lo que denomina contextualización de la situación excepcional del alto grado de interinidad en determinados cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma del País Vasco para justificar el apartado segundo de la disposición transitoria décima. Afirma que la profesión policial requiere unas destrezas y conocimientos que no se adquieren hasta superar los procesos selectivos de ingreso. Alude a la resolución de 29 de noviembre

de 2019, de la directora general de la Academia vasca de policía y emergencias, por la que se convocaba un procedimiento de selección, mediante sistema de oposición, para la creación de una bolsa de agentes interinos e interinas de policía local en la escala básica y grupo de clasificación C-1 para prestar servicio de forma temporal en dicho cuerpo. Indica que los integrantes de dicha bolsa son aquellos a quienes se dirige la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, así como su apartado segundo en particular. Considera que interesa destacar la realidad de las conformaciones de las plantillas de policía local en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las que existe un alto porcentaje de interinidad en general y sobre todo en determinados cuerpos. Mientras la temporalidad del sector público alcanza el 23 por 100 de media y, recordemos, se ha establecido como objetivo europeo su reducción a un 8 por 100, existen cuerpos de policía local en determinados ayuntamientos con un porcentaje de interinidad superior al 40 por 100, en algunos casos con más del 60 por 100 o el 70 por 100. Como causas de dicha interinidad destaca (1) las cicateras tasas de reposición, alejadas de las necesidades reales de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y (2) las jubilaciones voluntarias a lo largo del año 2020 por influjo del adelanto de la edad de jubilación.

Afirma que observando la situación global a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los datos revelan que existen cuerpos de policía local en 82 municipios del País Vasco, conformando una plantilla global de 3.300 agentes, de los cuales, 434 son interinos en la actualidad. Refiere que en veintiocho municipios vascos existe un porcentaje de interinidad en la policía local superior a 40 por 100 de la plantilla, si bien de estos únicamente doce municipios cuentan en plantilla con funcionarios interinos con más de ocho años de antigüedad, y concretamente tres municipios presentan un porcentaje de interinidad superior al 60 por 100. Son doce las plantillas de policía local de municipios del País Vasco que podrían acogerse a los procesos de consolidación con el turno diferenciado regulado en el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la ley impugnada. Sostiene que el legislador autonómico vasco, ante esta situación excepcional, singular, puntual y transitoria, ha optado por adoptar medidas para restringir o limitar la interinidad. Y lo hace consciente de la necesidad de completar la profesionalización de la policía local mediante la estabilización de sus plantillas con funcionarios de carrera por razones de seguridad jurídica, por razones operativas, y consciente de la necesidad del cumplimiento del marco normativo y jurisprudencial europeo anteriormente expuestos.

Recuerda que disposiciones similares a la impugnada se encuentran en la propia Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca —aún vigente— que dio lugar a la conformación de la doctrina constitucional reflejada en la STC 27/2012, de 1 de marzo. Añade que transcurridos más de treinta años, la Comunidad Autónoma del País Vasco está afrontando una situación singular, puntual, transitoria y de carácter excepcional en lo que respecta a la conformación del empleo en su sector público. Reconoce que el País Vasco es la comunidad autónoma con mayor tasa de temporalidad del Estado en su sector público, con un 38,7 por 100, es decir, alrededor de 58700 personas interinas/temporales. Alude, como razón que justificaría la validez constitucional de la norma impugnada, a los diferentes turnos de acceso con reserva de plazas a distintos colectivos en las ofertas de empleo público tanto estatales (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley del estatuto básico del empleado público; Ley 8/2006, de 24 de abril, de tropa y marinería, y Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para 2018) y autonómicas, (art. 27 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón; art. 50 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, y disposición adicional segunda de la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Aragón). Sostiene que las tres leyes autonómicas citadas no han sido impugnadas por el Estado, así como tampoco lo han sido las diversas y numerosas ofertas públicas de empleo de las administraciones

aragonesas que incorporan las reservas de plazas reguladas en estas tres leyes autonómicas.

Por último recuerda la doctrina constitucional expuesta en las SSTC 27/2012, de 1 marzo; 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 4, y 86/2016, de 28 de abril, FJ 4, y entiende que resulta innegable que la medida normativa autonómica impugnada, además de adecuada para dar cumplimiento a la obligación establecida en el marco normativo y jurisprudencial europeo con las autoridades nacionales por destinatarias, se constituye además como medida normativa para dar respuesta a los elevados porcentajes de interinidad en determinadas administraciones públicas del País Vasco por lo que cumpliría los requisitos constitucionalmente exigidos.

6. El día 30 de octubre de 2020 tuvo entrada en el registro general del Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento Vasco.

a) Comienza examinando las disposiciones objeto del recurso. A continuación, alega la existencia de un nexo de unión entre la estabilidad (y consolidación) en el empleo y la dignidad de la persona (art. 10.1 CE). Refiere que el derecho al trabajo (art. 35 CE) y a la promoción profesional es un valor informador de la política social y económica de los poderes públicos. Considera que el «binomio estabilidad en el trabajo/dignidad de la persona, como dúo indisoluble que se colige de los diferentes preceptos del texto constitucional ha llevado al legislador estatal a establecer la posibilidad de tomar medidas de consolidación de empleo en las administraciones públicas, tal como señala la mencionada disposición transitoria cuarta del texto refundido del Estatuto básico del empleado público».

b) Se refiere en términos análogos a las alegaciones del Gobierno Vasco a la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al acuerdo marco de la CES [Confederación Europea de Sindicatos], la UNICE [Unión de Confederaciones de la Industria Europea] y el CEEP [Centro Europeo de la Empresa Pública] sobre el trabajo de duración determinada, con cita de las mismas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, señalando que la disposición impugnada sanciona debidamente el uso abusivo de sucesiones de contratos y relaciones laborales de duración determinada y redundará en una adecuada compensación a las personas que han sufrido la incertidumbre de una prolongada interinidad.

c) Acepta que el recurso de inconstitucionalidad plantea un problema competencial, que gira en torno a la competencia del Estado para regular el régimen estatutario de sus funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Recuerda que Estatuto del País Vasco, en su artículo 10.4 consagra la competencia de Euskadi en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE. Afirma que el art. 39 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad otorga a las comunidades autónomas amplias competencias de contenido normativo, que abarcan, entre otras cuestiones, los criterios de selección, formación, promoción y movilidad, cuestiones que tienen un profundo nexo con la disposición impugnada. Concluye afirmando que las previsiones contenidas en la disposición cuestionada son conformes con la realidad de la propia administración de la comunidad autónoma y con las previsiones contenidas en la legislación básica.

d) Para la doctrina constitucional serían procesos cerrados o restringidos aquellos en los que para tomar parte en los mismos se exige haber prestado servicios profesionales en la administración convocante (SSTC 22/1981, 59/1982, 67/1989, 50/1991 y 340/1993, entre otras). Tales procesos serían compatibles con el art. 23 CE en determinados casos excepcionales, siempre que el proceso selectivo restringido, además de estar previsto en la ley, sea un medio excepcional y adecuado para resolver una situación excepcional, así como que la diferencia de trato tenga una fundamentación razonable y objetiva y que no establezca diferencias que no guarden relación con el mérito y la capacidad. A ello se le debe añadir que tenga por objeto una finalidad constitucionalmente legítima, y que se justifique la excepcionalidad de la medida a adoptar, y que se fundamente exclusivamente en una singular, puntual y transitoria

necesidad de la administración. Entiende que la disposición impugnada satisface tales exigencias.

Recuerda que el Tribunal Constitucional reconoció la constitucionalidad de los procesos restringidos convocados por las administraciones andaluzas y canarias en la STC 27/1991, de 14 de febrero. Y, de modo similar a las alegaciones formuladas por el Gobierno Vasco, pone de manifiesto el alto porcentaje de interinidad existente y las causas del mismo. Y justifica la finalidad de la disposición impugnada en términos análogos a los realizados por el Gobierno Vasco.

Tras justificar que se reúnen los requisitos constitucionalmente exigidos para regular un proceso de acceso restringido, señala que incluso es cuestionable que la disposición impugnada contemple en sentido propio un proceso restringido, pues «no se restringe la participación en el proceso selectivo únicamente a la persona que ocupaba las plazas contempladas en la oferta de empleo», pues «lo único que se contempla es la posibilidad de un turno diferenciado de acceso a un porcentaje máximo de las plazas vacantes convocadas».

Coincidiendo con las alegaciones del Gobierno Vasco indica que la posibilidad de un turno diferenciado ha sido reconocida en diversas leyes estatales. Reconoce el carácter básico de la disposición transitoria cuarta del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y con similares argumentos a los empleados por el Gobierno Vasco –con cita en su apoyo de la STC 107/2003, de 2 de junio–, insiste en que no se plantea un concurso-oposición restringido, sino un turno específico en el seno de un concurso-oposición público, concretado a un número extremadamente limitado de casos.

Finalmente, en relación con la invocación del art. 149.1.13 CE sostiene que no se aportan datos de que la disposición recurrida incremente el gasto de personal, ni puede colegirse que la convocatoria consuma plazas susceptibles de ser convocadas en el marco de lo establecido en la normativa básica presupuestaria estatal.

7. Mediante providencia de 16 de febrero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

En el presente recurso de inconstitucionalidad se impugna el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco. El indicado apartado tiene el siguiente tenor literal:

«De existir en la categoría correspondiente del cuerpo de policía local un porcentaje de interinidad superior al 40 por 100 podrá incorporarse al proceso especial de consolidación de empleo, un turno diferenciado de acceso para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas, reservando para dicho turno diferenciado de acceso hasta el 60 por 100 de las plazas ofertadas».

El recurso de inconstitucionalidad denuncia que dicho apartado vulnera el orden constitucional de distribución de competencias al establecer un turno diferenciado de acceso a la función pública para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas contraviniendo la norma básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE. En concreto, para el Gobierno de la Nación la vulneración del orden de distribución de competencias por la norma impugnada resultaría de la articulación de unas pruebas de acceso que tienen carácter restringido que quebrantaría la garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad exigida en la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del

empleado público y que en su apartado tercero refiere que «los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente estatuto». Por otra parte afirma que la competencia autonómica en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos puede encontrar en el art. 149.1.13 CE, un límite en el ejercicio legítimo de la mencionada competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general. Los letrados del Gobierno y del Parlamento del País Vasco, como consta en los antecedentes, solicitan la desestimación íntegra del recurso.

## 2. Consideraciones previas.

Antes de abordar el examen de la impugnación contenida en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, debemos realizar una serie de observaciones preliminares.

a) Con carácter previo al examen de fondo, aun cuando las partes no lo han puesto de manifiesto, procede precisar que con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco ha sido objeto de derogación expresa mediante la disposición derogatoria del Decreto Legislativo del Parlamento Vasco 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de policía del País Vasco («Boletín Oficial del Estado» núm. 220, de 15 de agosto de 2020, y «Boletín Oficial del País Vasco» de 6 de agosto de 2020, que entró en vigor el día siguiente de su publicación), y que en el apartado segundo de su disposición transitoria novena reproduce la misma norma impugnada.

La realidad que supone la aprobación del Decreto Legislativo 1/2020 sobre el objeto del presente recurso debe ser evaluada tomando en consideración que en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial como el que ahora nos ocupa, este tribunal ha afirmado reiteradamente que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (entre otras, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2, y las allí citadas). De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

Esto es, precisamente, lo que ocurre en el presente caso, en el que, como ha quedado expuesto, el apartado segundo de la disposición transitoria décima impugnado, así como el resto de los preceptos de la Ley 7/2019, han sido derogados expresamente mediante la disposición derogatoria del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio que en el apartado segundo de su disposición transitoria novena reproduce la misma norma impugnada, por lo que debemos proceder a su enjuiciamiento.

Ahora bien, conforme a la doctrina constitucional, descartada la pérdida de objeto del presente recurso por las razones indicadas, debe advertirse que la eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado, conforme al art. 39.1 LOTC, deberá, en su caso, hacerse extensible lógica y consecuentemente, conforme a nuestra doctrina, al apartado segundo de la disposición transitoria novena del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio. En efecto, en las SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 4; 194/2000, de 19 de julio, FJ 11; 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 2; 80/2017, de 22 de junio, FJ 2; 102/2017, de 20 de julio, FJ 3, y 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 1, extendimos los pronunciamientos de inconstitucionalidad entonces emitidos a preceptos de textos refundidos no impugnados pero que reproducían los preceptos legales declarados inconstitucionales, por concurrir la conexión a la que se refiere el art. 39.1 LOTC entre un texto legal y su refundición no innovadora. Otra conclusión, conllevaría mantener en el

ordenamiento normas que son reproducción de otras que han sido declaradas inconstitucionales, lo que introduciría un elemento de inseguridad jurídica que este tribunal en el marco de sus competencias está llamado a evitar.

b) Por otra parte, procede desestimar por carecer de fundamento alguno la solicitud de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de satisfacción de la carga argumental que plantea el Gobierno del País Vasco. La demanda, cuyo contenido ha quedado expuesto en los antecedentes, cumple con lo dispuesto en los arts. 33.1 y 85.1 LOTC, al señalar que se dirige contra el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco, especificando los preceptos constitucionales que entiende infringidos, y expone las razones en las que funda su pretensión. Tanto el objeto del recurso como la causa *petendi*, elementos sin los cuales no resulta concebible el proceso, han quedado perfectamente precisados por la parte actora. Las razones de la supuesta inconstitucionalidad afloran con nitidez en el recurso interpuesto. El presidente del Gobierno de la Nación sostiene la inconstitucionalidad de la norma por contravenir el orden constitucional de distribución de competencias y cuando alude al incumplimiento de lo previsto en la regla 18 del art. 149.1 CE, de modo congruente con su planteamiento –pese a lo alegado por la representación del Gobierno Vasco–, identifica los preceptos básicos que la disposición autonómica impugnada infringe, en concreto los apartados 1 y 3 del art. 61 y la disposición transitoria cuarta del TRLEEP, de cuyo tenor literal resulta que: «1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este estatuto [...] 3. Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo».

No es acertado confundir el incumplimiento de la carga argumental del recurrente con la discrepancia que el representante procesal del Gobierno del País Vasco pone de manifiesto en su alegato contradictorio. Es consustancial a toda controversia jurídica que se somete a nuestra consideración la existencia de una desavenencia entre las partes, pero no le compete a este tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de los recursos de inconstitucionalidad –ni tampoco de sus réplicas–, basta para poder examinar las demandas que se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que levante la referida carga en los términos que hemos reiterado [por todas, STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, con cita de otras anteriores].

Precisamente lo que debemos resolver es si puede aceptarse o no el motivo de inconstitucionalidad invocado, lo que concluirá en la estimación o desestimación del recurso. «Pretender que dicho examen de fondo sea sustituido por una inadmisión que zanje sin más el debate y ponga fin al proceso equivale, pura y simplemente, a desconocer la naturaleza y el régimen jurídico propios del recurso de inconstitucionalidad, que –a diferencia de otros procesos constitucionales (arts. 37.1 y 75 *quinquies*.1 LOTC)– no contempla la inadmisión basada en su carácter notoriamente infundado» (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 1).

3. Método para la resolución de la impugnación. Encuadre de la materia regulada y marco competencial de referencia.

Como se ha adelantado el recurso denuncia la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, al establecer el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco un sistema de acceso a la función pública que, a juicio del Gobierno de la Nación, se situaría al margen de la norma básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE.

Planteado el problema constitucional en estos términos, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, es preciso proceder al encuadre competencial de la regulación controvertida, para posteriormente, tratándose de la declaración de inconstitucionalidad mediata de una disposición autonómica por vulnerar lo previsto en una norma básica,

realizar dos operaciones sucesivas: por una parte, constatar si efectivamente la norma estatal en la que se encuadra la materia reúne la condición de básica; y, por otra, verificar que existe una verdadera contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (por todas, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 4).

De la lectura del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco se advierte claramente que regula la posibilidad de un turno diferenciado de acceso al cuerpo de la policía local para quienes acrediten una determinada antigüedad tanto en la administración que convoca el proceso selectivo como en la categoría de la policía local a la que pertenezcan las plazas convocadas. Se preceptúa por tanto una forma de acceso a la función pública que, al ordenar el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, debe entenderse comprendida –y así lo reconocen las partes– en el contenido de la expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos» recogida en el art. 149.1.18 CE (entre otras, SSTC 183/2016, de 3 de noviembre, FJ 4, y 20/2017, de 2 de febrero, FJ 2). De ello se deriva, y en esto también muestran su asentimiento las partes, que el título competencial que resulta aquí de aplicación es el que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE).

En efecto, en materia de función pública 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, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal Constitucional, 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 (por todas STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5).

Por su parte la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido en su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, y en el marco de la legislación básica del Estado, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia del estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su administración local (art. 10.4 EAPV). Es por ello que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial (art. 10.4 EAPV), como es el caso que nos ocupa. A su vez, debe descartarse que la norma impugnada pueda encuadrarse en el art. 17 EAPV, como pretende el Gobierno del País Vasco con sustento en la reproducción parcial de dictámenes de la comisión jurídica asesora de Euskadi, pues en tales alegaciones se parte de un entendimiento del precepto estatutario que no se corresponde con los términos en los que ha sido interpretado por la doctrina constitucional (por todas, STC 186/2016, de 3 de noviembre, FJ 3, y las que allí se citan). En efecto, conforme a dicha doctrina, la competencia del art. 17 EAPV, al aludir al «régimen de la policía autónoma», se refiere a la función policial prestada por dicha policía autónoma, esto es, a las competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias a la actividad estrictamente policial que quedan extramuros del «régimen de acceso a la función pública».

Llegados a este punto hemos afirmado, y de nuestra doctrina se han hecho eco las partes, que «el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), además de tener carácter básico ex artículo 149.1.18 CE» (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), afirmación que resulta trasladable al régimen de acceso establecido en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, que establece una regulación

idéntica a la que preveía la Ley 7/2007. Esta identidad determina, por las mismas razones indicadas en nuestra STC 111/2014, en relación entonces con la disposición transitoria segunda de la Ley del estatuto básico del empleado público, que debamos ahora afirmar que la regulación de la consolidación de empleo temporal que contiene la disposición transitoria cuarta y los apartados 1 y 3 del art. 61 TRLEEP a los que esta se remite, deban considerarse formal y materialmente básicos, extremo este con el que las partes también muestran su conformidad sin denunciar exceso alguno en lo que a lo básico se refiere.

La STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 3, evidenció que la doctrina constitucional encuadra en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos la regulación estatal que impone que la adquisición de la condición de funcionario público se verifique mediante convocatorias abiertas. Y recordó que también encajan en tales bases las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general «por implicar una modulación de dicha norma». De este modo, «el legislador autonómico no actuará dentro de sus competencias si regula supuestos de acceso a la función pública en que la participación no sea libre más allá de aquellos que encuentren amparo en la normativa básica. Así lo ha declarado este tribunal a la vista tanto del régimen básico previsto en la Ley 30/1984 (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) como del regulado en la LEEP (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), debiendo extender ahora esta declaración al previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y actualmente vigente».

#### 4. Contraste entre la norma básica estatal y la norma autonómica impugnada.

Una vez encuadrada la materia en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y afirmada la condición básica de la norma estatal (disposición transitoria cuarta de dicho texto refundido y los apartados 1 y 3 del art. 61 TRLEEP), procede, siguiendo el método de enjuiciamiento anunciado, comprobar si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada (apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco) y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Nación sostiene que dicha contradicción se evidencia porque la norma impugnada establece «un turno diferenciado de acceso para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante» en la categoría a la que pertenecen las plazas reservando para dicho turno diferenciado hasta el 60 por 100 de las plazas ofertadas. Dicha previsión normativa comporta para el abogado del Estado la regulación de un proceso restringido contrario al art. 149.1.18 CE en la medida que contraviene la legislación estatal, «sin que sea posible la interpretación conforme en modo alguno».

Por su parte, el Gobierno y el Parlamento del País Vasco postulan en sus alegaciones que cada administración debe poder configurar su propia política de personal y justifican la norma impugnada por el contexto normativo y jurisprudencial europeo y porque la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la mayor tasa de temporalidad del Estado en su sector público, así como en la existencia de regulaciones similares estatales y autonómicas. En lo que a la contradicción entre la disposición impugnada y las bases estatales se refiere, el Gobierno del País Vasco expresa –sin negar que dicha contradicción pueda existir– que el apartado segundo de la disposición transitoria décima impugnada se justifica porque no tiene carácter general y por limitar el proceso selectivo a supuestos en los que en la categoría correspondiente del cuerpo de policía local exista un porcentaje de interinidad superior al 40 por 100. Por su parte el Parlamento del País Vasco, tras recordar la doctrina constitucional sobre la compatibilidad excepcional de los procesos selectivos restringidos con el art. 23 CE, precepto que no ha sido invocado por el Gobierno de la Nación y que es ajeno al objeto competencial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, afirma que no se plantea

un concurso-oposición restringido, sino un turno específico en el seno de un concurso-oposición público.

Para el examen de la aducida contradicción material entre la disposición impugnada y los preceptos básicos indicados es conveniente recordar que ya la STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 4, recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre, afirmó que el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, derogado con el alcance y vigencia establecidos por la disposición final cuarta, apartado 2, por la disposición derogatoria única, apartado b) TRLEEP establecía con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Dicha disposición ha pasado en términos similares al art. 61.1 TRLEEP que en relación con los procesos selectivos dispone que tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en el estatuto. Este precepto que es de aplicación por la remisión que al mismo realiza el apartado tercero de la disposición transitoria cuarta TRLEEP al regular las convocatorias de consolidación de empleo temporal, estatuye como excepciones, con carácter igualmente básico, lo que prevea el estatuto para la promoción interna y las medidas de discriminación positiva.

De lo anterior se sigue que debe indagarse si en el supuesto sometido a nuestra consideración estamos en presencia de unas pruebas de las llamadas restringidas contrarias al principio de libre concurrencia. Para abordar tal cuestión conviene recordar que el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco impugnado, prevé un turno diferenciado de acceso en los procesos selectivos para la consolidación del empleo temporal en plazas de la policía local para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas. El diseño del sistema de acceso a la función pública que resulta de la disposición impugnada es evidentemente contrario al principio básico de libre concurrencia garantizado en los arts. 61.1 TRLEEP al que remite el apartado tercero de su disposición transitoria cuarta. En efecto la configuración de un proceso selectivo de acceso a la función pública reservado a quienes tengan una previa experiencia en puestos de policía local, ha de calificarse de restringido y cerrado, pues reserva las plazas convocadas a quienes acrediten un mínimo de antigüedad en la administración convocante, en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas, y excluye de las pruebas selectivas a quienes no tengan dicha antigüedad o carezcan de vínculo temporal con la administración.

Dicha exclusión de las pruebas selectivas de quienes no estén previamente unidos a la administración por no haber prestado servicios para la misma, supone eliminar de la posibilidad de participar en el proceso selectivo a los «aspirantes libres», que no han prestado servicios ni en la administración convocante ni en la categoría de la policía local a la que pertenece la plaza convocada. Dichas pruebas no pueden calificarse de libres o abiertas y por tanto son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 61.1 TRLEEP, sin que el caso regulado por la disposición recurrida reúna las condiciones excepcionales que el propio precepto admite. Por dicha razón ha de concluirse que el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco, al no haber respetado los límites que establece la legislación básica estatal, ha infringido el orden constitucional de competencias.

A la anterior conclusión no se le puede oponer que la finalidad de la norma sea solucionar, a la luz de las exigencias normativas y jurisprudenciales de la Unión Europea, el abuso en la contratación temporal sucesiva del personal público, agravado por ser la Comunidad Autónoma del País Vasco la que tiene –según sus propias alegaciones– la mayor tasa de temporalidad del Estado en su sector público, pues dicho propósito se debe lograr sin vulnerar la norma básica estatal que proscribire, salvo excepciones tasadas, las pruebas de acceso restringidas o específicas (STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 5).

## 5. Alcance de la declaración de inconstitucionalidad.

Conforme a la doctrina, expuesta en el fundamento jurídico 2 a), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco debe extenderse al apartado segundo de la disposición transitoria novena del Decreto Legislativo del Parlamento Vasco 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de policía del País Vasco que reproduce el precepto legal declarado inconstitucional.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco. Declaración que se ha de extender al apartado segundo de la disposición transitoria novena del Decreto Legislativo del Parlamento Vasco 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de policía del País Vasco.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.