

STS de 3 de novembre de 2025, recurs 547/2024

Una llei especial pot establir percentatges superiors al màxim establert per a la reserva de places per torn de promoció interna en una Oferta pública d'ocupació (accés al text de la sentència)

El demandant va impugnar parcialment el Reial decret 656/2024, pel qual s'aprova l'Oferta d'Ocupació Pública de l'any 2024 (OEP), exclusivament en el que afectava al Cos Especial d'Institucions Penitenciàries. L'OEP preveia un total de 118 places, distribuïdes en 73 places d'accés mitjançant el torn lliure (Annex I) i 45 places pel torn de promoció interna (Annex VI).

El recurrent sostenia que aquesta distribució vulnerava l'art. 5 de la Llei 36/1977, que estableix que el 60% de les places del Cos Especial s'han de reservar a promoció interna des del Cos d'Ajudants d'Institucions Penitenciàries. La Sala va acordar la suspensió cautelar d'aquestes places mitjançant interlocutòria de 13 de novembre de 2024.

El litigi o controvèrsia jurídica estava en determinar si l'art. 5 de la Llei 36/1977, que fixa una reserva del 60% de places per promoció interna, continua vigent, o contràriament ha quedat tàcitament derogat a raó dels arts. 23.2, 14 i 103 CE i per la normativa posterior de funció pública (especialment el TREBEP). És a dir, si el Govern podia fixar en l'OEP 2024 un percentatge inferior, el qual va ser aproximadament del 38% de promoció interna.

El Tribunal Suprem va rebutjar la tesi de la derogació tàcita defensada per l'Advocat de l'Estat afirmant que l'art. 5 de la Llei 36/1977 no és incompatible amb la CE, ni amb el TREBEP. El percentatge del 60% és una opció legislativa legítima, dins la llibertat de configuració del legislador. No s'ha produït cap derogació expressa ni implícita, malgrat les reformes posteriors del sistema de funció pública.

En el cas concret de l'àmbit de les places el Tribunal Suprem va **destacar diverses singularitats del sistema penitenciari indicant que el Cos d'Ajudants és un cos d'ingrés, accessible exclusivament per torn lliure i que hi ha una homogeneïtat funcional jerarquitzada entre Ajudants i Cos Especial. Segons el seu parer la promoció interna respon a criteris d'eficàcia administrativa, aprofitament de l'experiència professional i millora de la gestió dels recursos humans.**

Si bé l'art. 108.3 del RDL 19/2023 fixa un mínim del 30% de reserva de places a la promoció interna, en cap cas impedeix que una llei especial estableixi percentatges superiors per a la reserva de places per aquest torn. La Llei 36/1977 actua com a norma especial, la qual preval sobre la regulació general.

El Tribunal Suprem, en abordar la qüestió de la vigència de lleis preconstitucionals en matèria de funció pública, els límits constitucionals de la promoció interna i la prevalença de normes especials sobre normes generals va donar continuïtat a la doctrina establerta en les STS 1577/2024 i 232/2025 i la seva resolució té un impacte directe en futures OEP de l'Administració General de l'Estat, especialment en cossos jerarquitzats.

El Tribunal Suprem va estimar el recurs contenciós-administratiu del demandant i va declarar la nul·litat parcial del RD 656/2024 corresponent a l'Annex I: 73 places de torn

lliure i l'Annex VI: 45 places de promoció interna. Va considerar que l'OEP no havia respectat la reserva legal del 60% de places a promoció interna en aquest cas concret.

Per tant, va concloure que la reserva del 60% de places per promoció interna al Cos Especial d'Institucions Penitenciàries és plenament vigent, constitucional i vinculant, i no pot ser reduïda mitjançant una oferta d'ocupació pública reglamentària.

Va determinar que l'art. 5 de la Llei 36/1977, de 23 de maig, d'ordenació dels Cossos Especials Penitenciaris i de creació del Cos de Ajudants d'Institucions Penitenciàries era plenament vigent i d'aplicació, d'acord amb els principis de legalitat i d'especialitat.

Atesa la singularitat d'aquests Cossos Especials la reserva de més de la meitat de les places incloses en una convocatòria, concretament el 60% per a la seva cobertura per promoció interna va determinar que no és contrària al principi d'igualtat, i als principis constitucionals de mèrit i capacitat en l'accés a la funció pública.

La singularitat és majoritàriament causada per la homogeneïtat funcional jerarquitzada entre el Cos d'Ajudants i l'Especial, fins el punt que en els establiments penitenciaris es presten serveis amb unes regles jurídiques determinades i complexes, fet que determina una vinculació intensa de la promoció interna vertical d'aquests cossos amb el principi de l'activitat administrativa. **Això fa necessària l'optimització de recursos humans, en passar a fer funcions de major responsabilitat amb una experiència prèvia totalment necessària en l'acompliment d'aquestes comeses.**

Nogensmenys, també cal tenir en compte que el torn de promoció interna al Cos especial no és un compartiment estanc, ja que està expressament previst que les places no cobertes un cop resolt el torn de promoció interna s'incorporin a les del torn lliure.

En la legislació de funció pública els percentatges de reserva màxims, com ara a l'Administració Local, segons l'art. 134 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local, es contempla la reserva per a promoció interna fins a un 50% de les places convocades per a funcionaris de carrera.

No obstant això, **els percentatges més elevats de reserva a promoció interna vertical es troben en els Cossos, que es regeixen per la seva legislació específica pròpia, segons el que disposa l'article 4 del TREBEP**, com així seria en el cas concret. Per exemple, l'art. 14.3 del Reial decret 853/2022, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de processos selectius i formació de la Policia Nacional, estableix que, en els processos d'accés a la categoria d'Inspector, el 40% de les vacants seran per a oposició lliure i el 60% per cent per a promoció interna. En el cas del personal de la Guàrdia Civil, l'accés a l'Escala de Sotsoficials només pot realitzar-se des de l'escala inferior de Guàrdies i Caporals, i a l'Escala d'Oficials, es reserva un percentatge no inferior al 50%, segons el que estableixen els arts. 36 i 37 de la Llei 29/2014, de 28 de novembre, de Règim del Personal de la Guàrdia Civil.

Per tot això, el Tribunal Suprem va concloure que **el percentatge del 60% de l'article 5 de la Llei 36/1977 era vigent i d'obligada aplicació**, declarant així la nul·litat de la distribució de places per al torn lliure i de promoció interna els Annexes I IV del RD 656/2024, en no respectar els percentatges de l'Administració de l'Estat per aquests Cossos Especials.