

Expediente: 1817465H: 2024/171 Ref.: ██████████ Asunto: Proceso de provisión promoción interna. Denunciado: Ayuntamiento de Gandía	Dirección de Análisis e Investigación
---	--

RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN

El Director en funciones de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por el artículo 11 la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y atendiendo a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Denuncia presentada.

A través de los canales de esta Agencia habilitados al efecto, se ha presentado denuncia relativa un supuesto incumplimiento de jurisprudencia del Tribunal Supremo aplicable a los procesos de promoción interna de funcionarios desde el subgrupo C1 al subgrupo A1 acontecido en el Ayuntamiento de Gandía, en concreto en el proceso selectivo por a la promoción interna incluida en la OEP del Ayuntamiento de Gandía de 2022, relativo a dos plazas de técnico/a de administración general desde la subescala administrativa (C1), por concurso oposición (convocatoria publicada en el BOE n.º 292 de 7 de diciembre de 2023).

Segundo.- Apertura de expediente.

La denuncia presentada ha dado lugar a la apertura del expediente número 1817465H: 2024/171, habiéndose acusado recibo de la misma por parte de la Agencia tal y como dispone el artículo 35.3 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019).

Tercero. Actuaciones realizadas en la fase de análisis.

A los efectos de comprobar la verosimilitud de los hechos denunciados, se ha obtenido en fuentes abiertas, en concreto en la página web del Ayuntamiento de Gandía, la siguiente documentación:

1.- Bases de la convocatoria, aprobadas por decreto 2023-8511 de 25/10/2023. La base cuarta establece lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 135.2 LFPV, puede tomar parte en el proceso selectivo, el personal empleado público del Ayuntamiento de Gandía, funcionario de carrera, pudiendo acceder el personal funcional del subgrupo profesional C1 que reúna la titulación exigida, sin necesidad de pasar por el grupo B, en relación con la promoción interna, siempre que tengan la antigüedad mínima de cinco años en el mencionado subgrupo C1, en conformidad con el que establece el artículo 169.2 TRRL”.

2.- Anuncio de aprobación de las bases de la convocatoria y convocatoria del procedimiento, de 27/10/2023.

3.- Publicación del anuncio en el BOE número 292 de 7/12/2023.

4.- Listado provisional de aspirantes admitidos y excluidos, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia número 67 de 8/4/2024.

Consta asimismo en fuentes abiertas la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada en la denuncia, la cual se contiene en la **sentencia número 883/2021 del Tribunal Supremo** de fecha 21 de junio de 2021, dictada en casación, cuyo fundamento jurídico sexto y fallo se transcribe a continuación:

“1. Centrándonos ya en lo estrictamente litigioso, el EBEP altera la inserción de cuerpos y escalas en los grupos de clasificación que hacía la Ley 30/1984. No vamos a exponerlo en su totalidad, pero sí dejamos constancia de algo que, aun sabido, debe recordarse: que ciñéndonos a lo que ahora interesa, en el antiguo grupo A se integraban cuerpos o escalas para los que se precisaba ser Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente; y en el grupo B se integraban cuerpos o escalas para los que se precisaba ser Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente (cfr. Artículo 25 EBEP). Se seguía, por tanto, un criterio que daba certeza: la titulación exigible.

2. A partir del EBEP de 2007 el grupo A se descompone en dos subgrupos, el A1 y A2. La regla que rige ahora es que en el nuevo grupo A se integran los cuerpos o escalas para los que se exige poseer el título universitario de Grado, ahora bien, el artículo 76 prevé como novedad que, aún siendo ese el título exigible, las leyes de desarrollo pueden exigir un concreto título, por ejemplo, el de Máster o Doctorado o, específicamente, el de Ingeniero o Arquitecto Superior; además, y en todo caso, la inserción de cuerpos y escalas en un subgrupo u otro " estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso" (artículo 76 EBEP).

3. Además el artículo 76 del EBEP crea un nuevo grupo B en el que se integrarán los cuerpos o escalas para los que se precise el título de Técnico Superior, título novedoso que introdujo la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y que se mantiene con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Este título permite acceder a los estudios universitarios de grado y en él se integran ciclos formativos de grado medio y de grado superior, pero que no se corresponde con las antiguas diplomaturas ni ingenierías o arquitectura técnica.

4. La disposición transitoria tercera del EBEP reacomoda los grupos de clasificación preexistentes -A, B, C,D y E- y los integra en los nuevos del artículo 76, integración que se hace, obviamente, con un fin puramente transitorio mientras se va desarrollando el artículo 76, tanto respecto del nuevo

grupo B como respecto de la ordenación de los cuerpos o escalas del nuevo grupo A según sus dos subgrupos en función de los criterios expuestos en el anterior punto. Así, los cuerpos o escalas integrados por titulados superiores -licenciados, doctores, ingenieros y arquitectos superiores- se integran en el subgrupo A1 del grupo A; los integrados en el antiguo grupo B, esto es, diplomados, ingenieros y arquitectos técnicos, y Formación Profesional de tercer grado o equivalente se integran transitoriamente en el A2; y además, ya sea A1 o A2, los titulados de Grado.

5. De esta manera cabe considerar tres momentos a efectos de la integración de cuerpos o escalas a los grupos de clasificación. El de la Ley 30/1984, ya derogada; el del vigente del artículo 76 del EBEP con eficacia futura y el momento regulado en la disposición transitoria tercera que se viene prolongando y responde a la necesidad de acomodar la antigua clasificación a la nueva.

6. En este tercer momento inciden dos circunstancias: una, que la disposición transitoria tercera prescinde del nuevo grupo B respecto del cual no establece equivalencias al ser de nueva creación al tiempo de aprobarse el primer EBEP; y la segunda, que la reubicación de los antiguos grupos A y B en el nuevo grupo A no puede hacerse aun siguiendo los nuevos criterios del artículo 76, de ahí que permanezca el criterio de ordenación jerárquica de la titulación exigida en la anterior regulación.

7. Así las cosas, la disposición transitoria tercera.3 introduce la previsión que da lugar a este pleito. Ya se ha transcrito dos veces pero conviene recordarla una vez más: " 3. Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnanla titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de este Estatuto". De tal disposición se deduce lo siguiente:

1º Que, como se ha dicho, salva la falta de desarrollo de las exigencias del nuevo grupo B. En circunstancias normales, esto es, de estar desarrolladas esas previsiones del EBEP, de haber ya cuerpos o escalas para los que se exija poseer el nuevo título de Técnico Superior, la regla transitoria ahora considerada decaerá y la promoción interna vertical será desde un cuerpo o escala del subgrupo C1 a otro del nuevo grupo B. Luego la disposición transitoria implícitamente refleja la idea de promoción al cuerpo o escala inmediato superior.

2º Entre tanto y para no perjudicar el derecho a la promoción interna vertical de los funcionarios de carrera integrados en cuerpos o escalas del subgrupo C1, es por lo que se ha previsto una regla excepcional: si se tiene la titulación exigida, puede promocionarse a cuerpos o escalas del grupo A, sin que la disposición transitoria tercera.3 matice si es al A1 o A2. Esto supone poseer alguna de las titulaciones exigibles para cualquiera de esos dos subgrupos, cierto, pero consideradas conforme a la lógica de la disposición transitoria tercera.2.

3º De esta manera no hay promoción vertical interna per saltum en ese régimen transitorio. A efectos de este el grupo A está dividido en subgrupos, pero no según las reglas del artículo 76, sino con arreglo a las de dicha disposición transitoria, lo que implica una jerarquía entre ambos subgrupos al integrarse en los nuevos A1 y A2 y los antiguos grupos A y B del artículo 25 de la Ley 30/1984 luego según el orden jerárquico de títulos exigible.

8.- En definitiva, insistimos, si bajo la vigencia de la Ley 30/1984 de cuerpos o escalas del antiguo grupo C se promocionaba a los del antiguo grupo B, la lógica del régimen transitorio

lleva a que, tras el EBEP, como cuerpo o escala inmediato superior respecto de los integrados en el actual subgrupo C1 y a efectos de la promoción interna vertical, se promocione al A, cierto, pero dentro del mismo a los cuerpos o escalas del subgrupo A2 por integrarse en él los que se integraban en el antiguo grupo B, lo que así se declara a efectos del artículo 93.1 de la LJCA.

(...)

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Sexto.8 de esta sentencia, se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia 1210/2019, de 18 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en el recurso de apelación 771/2018, sentencia que se casa y anula

(...).

Consta asimismo en fuentes abiertas que con posterioridad a la sentencia anterior, se ha dictado en fecha 20/12/2022 la sentencia del Tribunal Supremo 4670/2022. Según la misma, la cuestión litigiosa se ciñe a determinar si un funcionario del subgrupo de clasificación C1 puede promocionar directamente a cuerpos o escalas del subgrupo A1 -tesis de la sentencia de apelación impugnada - o si sólo puede hacerlo a cuerpos o escalas del subgrupo A2, tesis de la sentencia de primera instancia y de la Junta de Andalucía. Indica el Tribunal Supremo que “*este recurso se plantea en idénticos términos al ya resuelto por nuestra sentencia nº 883/2021, de 21 de junio (recurso de casación nº 7254/2019), en la que se casó y anuló otra sentencia dictada en apelación por la misma Sala y Sección de la que procede la ahora impugnada*” y que “*la parte recurrida nada alega que permita una eventual matización o reconsideración de nuestra sentencia nº 883/2021 pues su escrito de oposición no es sino la copia literal de su recurso de apelación*”. Visto lo anteriormente expuesto, el TS reproduce los términos de la sentencia nº 883/2021.

Cuarto.- Sobre el informe previo de verosimilitud.

Visto que el artículo 12 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, establece que el inicio de las actuaciones por parte de la Agencia se producirá cuando se haya comprobado la existencia de indicios razonables de veracidad de los hechos o conductas que hayan sido objeto de la denuncia, tras el análisis efectuado por la Dirección de Análisis e Investigación, se emitió informe previo de verosimilitud en fecha 18/04/2024.

Dicho análisis concluye que de la documentación remitida a la Agencia se ha constatado que los hechos denunciados son verídicos, se ha convocado en el Ayuntamiento de Gandía un proceso de

selectivo mediante promoción interna desde del grupo C1 al grupo A1 que sería contrario a la jurisprudencia del Tribunal Supremo expuesta.

Por lo tanto, en aplicación del artículo 11 y 12 de la Ley 11/2016, la Agencia ha comprobado la existencia de indicios razonables de veracidad de los hechos sobre los que ha tenido información, a los efectos de acordar el inicio de actuaciones de investigación.

Quinto.- Sobre el inicio de actuaciones de investigación.

En fecha 18/04/2024, se dictó Resolución número 405 del Director de la Agencia Valenciana Antifraude de inicio de actuaciones de investigación, en la que se acordó lo siguiente:

*“Primero. - **Iniciar las actuaciones de investigación del expediente número 1817465H: 2024/171**, para la determinación de la existencia de presuntas irregularidades y/o conductas reprochables que puedan suponer una situación potencial de fraude o corrupción relacionadas con el proceso selectivo por a la promoción interna incluida en la OEP del Ayuntamiento de Gandía de 2022, relativo a dos plazas de técnico/a de administración general desde la subescala administrativa (C1), por concurso oposición (convocatoria publicada en el BOE n.º 292 de 7 de diciembre de 2023).*

Segundo. - Encomendar a la Dirección de análisis e investigación de la Agencia la instrucción del expediente de investigación, que ejercerá las potestades de investigación e inspección enumeradas en el artículo 6 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre que se consideren necesarias y proporcionales para llevar a cabo los actos de instrucción precisos para la comprobación e investigación de los hechos objeto de las actuaciones.

Tercero. - En el supuesto de que los hechos objeto del presente expediente de investigación estuviesen siendo investigados por la autoridad judicial, el ministerio fiscal o la policía judicial, y así conste a esa institución, deberá ser comunicado a la Agencia por cualquier interesado o tercero del expediente que tuviese conocimiento de ello, a los efectos de interrumpir las presentes actuaciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5.2 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre.

*Cuarto. – **Requerir al Ayuntamiento de Gandía la remisión a la AVAF del expediente administrativo completo tramitado** en relación con el proceso selectivo por a la promoción interna incluida en la OEP de 2022, relativo a dos plazas de técnico/a de administración general desde la subescala administrativa (C1), por concurso oposición (convocatoria publicada en el BOE n.º 292 de 7 de diciembre de 2023).*

La documentación aportada debe ser en formato electrónico o copia compulsada en caso de no encontrarse la misma en dicho formato electrónico.

La aportación a esta Agencia de la documentación requerida deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días hábiles desde la notificación de la presente resolución a través de la Sede Electrónica de la Agencia Valenciana Antifraude (<https://sede.antifraucv.es>).

Quinto.- Notificar al Ayuntamiento de Gandía la resolución de inicio de actuaciones de investigación del expediente de referencia, con indicación de que contra la presente resolución no cabe recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen

interior de la Agencia (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), así como en el artículo 20.4 en relación con el artículo 16.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, y ello sin perjuicio de las garantías y derechos a que se refiere el artículo 10 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, y de las alegaciones que se puedan formular”.

Sexto.- Información aportada y analizada en la fase de investigación.

La información requerida en la resolución de inicio de actuaciones de investigación fue presentada por el Ayuntamiento de Gandía en fecha 3/05/2024 (Registro de entrada número 750/2024) y analizada en el apartado “análisis de los hechos” del informe provisional de investigación y en el informe de conclusión de actuaciones.

Séptimo.- Sobre el informe provisional de investigación.

En fecha 20 de mayo de 2024 se emite informe provisional de investigación el cual fue notificado al Ayuntamiento de Gandía el día 21/05/2024.

Octavo.- Alegaciones y trámite de audiencia.

Durante el plazo de audiencia y alegaciones concedido, se ha presentado por parte del Ayuntamiento de Gandía (registro de entrada número 864 y 867 de 28/05/2024) un escrito firmado por el Concejal Delegado de Administración, Gobierno Interior y Recursos Humanos, Teniente de Alcalde Coordinador del Área de Gobierno Interior, Asesoría Jurídica Seguridad y Proximidad en el que se reproduce un informe emitido por la Asesoría Jurídica que no realiza alegaciones propiamente dichas a las conclusiones provisionales de la investigación, por lo que no procede manifestarse sobre el contenido del mismo.

Noveno.- Sobre el informe de conclusión de actuaciones.

En fecha 30/05/2024 se ha emitido informe de conclusión de actuaciones de investigación, en el que se concluye y propone lo siguiente:

“Primero.- *Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida y obtenida por esta Agencia en la fase de investigación del expediente número 1817465H: 2024/171, se concluye que:*

1.- Mediante resolución del concejal de recursos humanos del Ayuntamiento de Gandía (Decreto número 2023-8511) de 25/10/2023, se aprueban, entre otras, las bases de la convocatoria, por el turno de promoción interna, en ejecución de la oferta de empleo público de 2022, para cubrir dos plazas de técnico de administración general (subgrupo A1). Las bases establecen que los aspirantes deben ser empleados públicos del Ayuntamiento de Gandía, funcionarios de carrera, pudiendo acceder el personal funcional del subgrupo profesional C1 que reúna la titulación exigida, sin

necesidad de pasar por el grupo B, siempre que tengan la antigüedad mínima de cinco años en el mencionado subgrupo C1, en conformidad con el que establece el artículo 169.2 del TRRL.

2.- La Sentencia número 883/2021 del Tribunal Supremo de fecha 21 de junio de 2021 dictada en casación, concluye que “no hay promoción vertical interna per saltum” en el régimen transitorio que establece la Disposición Transitoria Tercera del EBEP, y que la promoción interna vertical se asienta en la idea de progresión ordenada, es decir, se asciende al grupo inmediato superior.

3.- La Sentencia anterior no se pronuncia sobre el artículo 169.2 del TRRL, legislación básica estatal de carácter especial, vigente actualmente y aplicable al personal de la administración local. Si bien el criterio del Tribunal Supremo pudiera ser el mismo en el caso de tener que pronunciarse sobre el citado artículo 169.2 del TRRL, en el sentido de la idea expuesta en la Sentencia sobre la progresión ordenada de la promoción interna vertical, lo cierto es que la cuestión jurídica planteada en este expediente es distinta a la previa ya investigada por la Agencia, en donde la actuación pública era la contraria a la recogida en el criterio casacional del Tribunal Supremo. En este expediente existe una discrepancia jurídica razonada en su aplicación y que procede resolver a los órganos jurisdiccionales competentes.

Segundo.- *En relación con las anteriores conclusiones, por los funcionarios firmantes **se propone**, en virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado a) del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), **el archivo de las actuaciones de investigación** y, en consecuencia, la finalización del expediente número 1817465H: 2024/171”.*

ANÁLISIS DE LOS HECHOS

Primero.- Mediante resolución del concejal de recursos humanos del Ayuntamiento de Gandía (Decreto número 2023-8511) de 25/10/2023, se aprueban, entre otras, las bases de la convocatoria, por el turno de promoción interna, en ejecución de la oferta de empleo público de 2022, para cubrir dos plazas de técnico de administración general (subgrupo A1).

La base cuarta establece el siguiente requisito para poder participar en dicho procedimiento de provisión de las dos plazas:

“En conformidad con el artículo 135.2 LFPV¹, puede tomar parte en el proceso selectivo, el personal empleado público del Ayuntamiento de Gandía, funcionario de carrera, pudiendo acceder el

¹ Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (BOE núm. 127 de 28/05/2021).

“Artículo 135. Promoción interna del personal funcionario de carrera.

(...)

2. En la Administración de la Generalitat las ofertas de empleo público reservarán al turno de promoción interna un porcentaje no inferior al 40% de las vacantes que se convoquen a oposición o concurso-oposición.

personal funcional del subgrupo profesional C1 que reúna la titulación exigida, sin necesidad de pasar por el grupo B, en relación con la promoción interna, siempre que tengan la antigüedad mínima de cinco años en el mencionado subgrupo C1, en conformidad con el que establece el artículo 169.2 TRRL².

En cuanto a la titulación exigida, es la siguiente:

DENOMINACIÓN	TITULACIÓN
<i>Técnico-a administración general</i>	<i>Encontrarse en posesión del título universitario de doctorado, licenciatura, ingeniería, arquitectura o equivalente, o bien título universitario oficial de grado o bien, título universitario oficial de grado que, de acuerdo con los planes de estudio vigentes, habilitan para ejercer las actividades de carácter profesional relacionadas con las funciones asignadas al cuerpo, o completadas las condiciones para obtenerlos antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes y disponen del certificado que lo acredite.</i>

La promoción interna se hará efectiva mediante los procedimientos selectivos que a tal efecto se convoquen, cuya participación estará en todo caso abierta a cualquiera de las modalidades previstas en los apartados c y d, del artículo 132, con respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, así como a los que rigen con carácter general el acceso a la función pública.

Dichas pruebas podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general del personal, así lo acuerde el Consell”.

² Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE núm. 96 de 22/04/1986).

“Artículo 169.

(..)

2. Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas:

a) El ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.

No obstante, se reservarán para promoción interna el 25 por 100 de los puestos de trabajo para Administrativos de la propia Corporación que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con cinco años de servicios en la Subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.

(...)”.

También habrá que cumplir los requisitos de no estar suspenso o suspensa ni inhabilitado o inhabilitada para el ejercicio de funciones públicas y no sufrir enfermedad ni defecto físico que impida el normal ejercicio del cargo.

Segundo.- En fecha 21/12/2023 se presentó un recurso de reposición a las bases anteriores, por considerar que las mismas no se ajustan a Derecho y son lesivas para la persona recurrente. Esta afirmación se basa en la Sentencia número 883/2021 del Tribunal Supremo de fecha 21 de junio de 2021 dictada en casación, que concluye que **“no hay promoción vertical interna per saltum” en el régimen transitorio** que establece la Disposición Transitoria Tercera 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 Público³, y que la promoción interna vertical se asienta en la idea de progresión ordenada, es decir, se asciende al grupo inmediato superior.

En el recurso de reposición se hace referencia a un expediente de investigación resuelto por la AVAF relativo a un procedimiento de provisión mediante promoción de interna del grupo C1 al A1, convocado en base a la Disposición Transitoria Tercera del TREBEP citada.

En contestación al recurso presentado, se emitió informe por parte de los servicios jurídicos municipales, en el que se concluye lo siguiente:

“1ª. La actora carece de legitimación ad causam para la interposición del recurso de reposición, en particular carece de interés legítimo alguno, la anulación de las bases que postula no le reporta ningún beneficio ni la evitación de un perjuicio, recurrir las bases después de haber solicitado su participación en el proceso selectivo, solo responde a una inconcebible estrategia destructiva, olvidando el principio de buena fe que debe perseguir toda actuación procedimental, vulnerando la doctrina de los propios actos y haciendo dejación de la doctrina que niega la acción pública en materia de procesos selectivos.

2ª. A tenor de lo dispuesto en el art. 92.1 de la LBRL después de la modificación operada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL), ha producido un cambio sustancial con relación al orden de prelación de fuentes reguladoras de la función pública local, en concordancia con el art. 134.2 del TRLRL, prevaleciendo las normas locales sobre el EBEP y la legislación autonómica, de modo que resulta prevalente la aplicación del art. 169.2 del TRLRL sobre lo establecido tanto en el EBEP como en la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana.

3ª. No resulta aplicación al caso, la doctrina las SSTs de 21/06/2021, nº rec. 7254/2019 nº de resolución 883/2021, y 20/2022. Nº Rec. 4150/2021, Nº Resolución 1700/2022, pues estas se pronuncian en relación con el Instituto Andaluz de Administración Pública, al que le resultaba de

³ **Disposición transitoria tercera. Entrada en vigor de la nueva clasificación profesional.**

“(…)

3. Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de este Estatuto.”

aplicación el EBEP y anteriormente la Ley 30/1984, mientras que nuestro caso resulta de aplicación preferente y naturaleza básica el art. 169.2 del TRLRL”.

En base al informe anterior, se dictó el Decreto número 2024-1104 de fecha 13/02/2024, en el que se resuelve desestimar el recurso de reposición presentado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre establece que, finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la Agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Se iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la Agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la Agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
5. La Agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.
6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la Agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

Segundo.- El artículo 39 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019) establece lo siguiente:

1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas

que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.
3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano.

Tercero.- El artículo 40 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019) establece lo siguiente:

1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:
 - a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.
 - b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.
 - c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.
 - d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.
 - e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
 - f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.
2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del

respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.
4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.
5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente.

Cuarto.- Prelación de fuentes en materia de personal de la administración local.

El artículo 3.1 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 (en adelante, TREBEP), titulado "*personal funcionario de las Entidades Locales*", establece que "***el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local***".

Es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30/12/2013), en adelante LRSAL, la que modificó el artículo 92.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que quedó redactado como sigue:

"1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18 de la Constitución".

Tras esta modificación, se establece el criterio de ley especial y su preferencia obre ley general y el actual orden de prelación de fuentes es al siguiente:

1. En primer lugar, estarían las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
3. En tercer lugar, las previsiones 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 (TREBEP), en lo que no previsto por la anterior legislación.
4. En cuarto lugar, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP),
5. La legislación de las Comunidades Autónomas, en especial los reenvíos que a este respecto realiza el RDL 781/1986 en diversas materias (permisos, licencias, situaciones administrativas, etc.).
6. Y finalmente, la normativa sectorial de carácter reglamentario específica del ámbito local, entre la que se encuentra el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local y el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

Quinto.- Sobre la promoción interna desde el grupo C al grupo A.

Existe en la normativa aplicable al personal de la administración local **dos supuestos en los que se prevé la promoción interna desde el grupo C al grupo A**. Ambos son aplicables al personal de la administración local y pasan a analizarse a continuación.

El primer supuesto es el previsto en la Disposición transitoria tercera 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.

Dicha disposición establece lo siguiente:

“Disposición transitoria tercera. Entrada en vigor de la nueva clasificación profesional.

1. Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto.

2. Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

Grupo A: Subgrupo A1.

Grupo B: Subgrupo A2.

Grupo C: Subgrupo C1.

Grupo D: Subgrupo C2.

Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional sexta.

3. Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18⁴ de este Estatuto”.

Esta disposición establece un régimen transitorio y en el ámbito de este régimen transitorio es donde se ha manifestado el Tribunal Supremo en la sentencia número 883/2021 de fecha 21 de junio de 2021, dictada en casación:

“8.- En definitiva, insistimos, si bajo la vigencia de la Ley 30/1984 de cuerpos o escalas del antiguo grupo C se promocionaba a los del antiguo grupo B, la lógica del régimen transitorio lleva a que, tras el EBEP, como cuerpo o escala inmediato superior respecto de los integrados en el actual subgrupo C1 y a efectos de la promoción interna vertical, se promocione al A, cierto, pero dentro del mismo a los cuerpos o escalas del subgrupo A2 por integrarse en él los que se integraban en el antiguo grupo B, lo que así se declara a efectos del artículo 93.1 de la LJCA”.

La Sentencia y la normativa que interpreta es aplicable al personal de la administración local al tratarse de normativa básica estatal.

Pero lo cierto es que el proceso de provisión de puestos mediante promoción interna convocado por el Ayuntamiento de Gandía no se basa en esa disposición transitoria del EBEP si no en el artículo 169.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), que también es legislación básica estatal y además especial. El mismo Real Decreto establece en su Disposición Adicional Séptima el carácter básico del artículo 169:

“Disposición final séptima.

1. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

a) Tienen carácter básico, en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1; 2; 3.2; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 22, inciso primero; 25; 26; 34; 48; 49; 50; 52; 54; 56; 57; 58; 59; 69, y 71.

*b) En las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas. **En todo caso, tendrán carácter básico los artículos 151.a), 167 y 169”.***

⁴ Artículo 18. Promoción interna de los funcionarios de carrera.

1. La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto.

2. 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.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

Asimismo las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

4. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional

Este segundo supuesto, el previsto en el artículo 169.2 del TRRL, aplicable al personal de la administración local, establece lo siguiente:

“Artículo 169.

(...)

2. Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas:

*a) **El ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.***

*No obstante, **se reservarán para promoción interna el 25 por 100 de los puestos de trabajo para Administrativos de la propia Corporación que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con cinco años de servicios en la Subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.***

b) El ingreso en la Subescala Administrativa se hará por oposición libre, y se precisará estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente.

No obstante, se reservarán para promoción interna el 50 por 100 de los puestos de trabajo existentes para los pertenecientes a la Subescala de Auxiliares de Administración General que posean la titulación indicada, y cuenten con cinco años de servicios en la Subescala.

c) El ingreso en la Subescala Auxiliar se hará por oposición libre, con exigencia, en todo caso, de título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado, o equivalente.

d) El ingreso en la Subescala Subalterna se hará por concurso, oposición o concursooposición libre, según acuerdo de la Corporación, y con exigencia del certificado de escolaridad”.

Esta previsión normativa, en base a la cual se ha procedido a la convocatoria del procedimiento de promoción interna por parte del Ayuntamiento de Gandía, no ha sido revisada por el Tribunal Supremo, que ha especificado en la Sentencia anteriormente citada que se está pronunciando al régimen transitorio establecido en el EBEP. No obstante, el Tribunal Supremo indica que promoción interna vertical se asienta en la idea de progresión ordenada, es decir, se asciende al grupo inmediato superior, por lo que pudiera darse el caso de que la interpretación que hiciera del artículo 169.2 del TRRL fuera en el mismo sentido que la efectuada para la Disposición Transitoria Tercera del EBEP.

En conclusión, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida en la instrucción de la presente investigación así como la obtenida en fuentes abiertas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana,

modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, tras el nombramiento del Director en funciones efectuado mediante Resolución de 28 de mayo de 2024, de la Presidencia de Les Corts

RESUELVO

Primero.- En virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado a) del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), **el archivo de las actuaciones de investigación y, en consecuencia, la finalización del expediente** número 1817465H: 2024/171.

Segundo.- Notificar la presente resolución al Ayuntamiento de Gandía y a la persona denunciante para su conocimiento y efectos oportunos, indicando que contra la resolución que se adopte no cabe recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), así como en el artículo 20.4 en relación con el artículo 16.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

ADVERTENCIA DE CONFIDENCIALIDAD

De conformidad con lo regulado en el artículo 8.1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, el presente documento y, en su caso, su documentación adjunta tiene carácter CONFIDENCIAL, debiéndose asegurar, en todo caso, la reserva máxima para evitar perjuicios a la persona o entidad investigada y como salvaguarda de la eficacia del procedimiento jurisdiccional o administrativo que se pueda iniciar como consecuencia de estas actuaciones.

La vulneración de la dicha confidencialidad, así como el incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas para hacerla efectiva, es constitutivo de infracción, muy grave o grave, en virtud de lo dispuesto por la Ley 2/2023, 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Cualquier persona que conozca de este documento y no sea el competente para su tramitación deberá remitirlo inmediatamente a la persona u órgano competente para ello, manteniendo en todo caso su deber de confidencialidad.

Asimismo, es de aplicación a la presente actuación la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y demás legislación vigente en la materia. Los datos personales contenidos en la misma, así como en la documentación adjunta, son CONFIDENCIALES, quedando prohibida su transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento, y debiendo ser tratados exclusivamente para los fines propios de la AVAF⁵.

En Valencia,

[Documento firmado electrónicamente]

⁵ Los datos personales serán tratados por la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción e incorporados a la actividad de tratamiento «ACTUACIONES DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN», cuya finalidad es «Análisis de las denuncias en materia de fraude y corrupción que son competencia de la Agencia. Investigaciones instruidas por la Agencia como consecuencia de actuaciones de oficio o de denuncias. Gestión de denuncias presentadas a través del Buzón de denuncias de la Agencia. Registro de llamadas y entrevistas relativas a denuncias e investigaciones». Puede ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión y portabilidad de sus datos, de limitación y oposición a su tratamiento, así como a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado de sus datos, cuando procedan, ante la Agencia Valenciana Antifraude en la calle Navellos, 14-3, 46003 - València o en la dirección de correo electrónico dgd@antifraucv.es. Puede encontrar información más detallada sobre el tratamiento y el ejercicio de los derechos que la normativa en protección de datos le reserva en la dirección <https://www.antifraucv.es/politica-de-privacidad>