



en las bolsas tanto las personas interesadas que no integraban la anterior, como el personal funcionario interino y aquellos que ya figuraban incluidos en las mismas, para la baremación de sus méritos, de acuerdo con los criterios establecidos.

La aprobación y entrada en vigor, y en su caso, el contenido de la citada disposición ha sido objeto de discrepancias por diversos colectivos de trabajadores del sector de la Administración de Justicia en Andalucía, por un lado la representación de la denominada "Plataforma para la Protección de Derechos de los Interinos de Justicia", denunciando la inactividad de la Dirección General de la Oficina Judicial y Fiscal de la Consejería de Justicia e Interior, por no haber efectuado -hasta dicha fecha- convocatoria para la constitución de dichas bolsas, y por otro lado la Asociación de Interinos de la Administración de Justicia de Andalucía, cuya pretensión no iba referida a la demora en la convocatoria de la apertura de la Bolsa, sino por el propio contenido y regulación de la misma: denunciaba los graves perjuicios que ocasionaría la aplicación de dicha Orden, por cuanto considera que la misma era contraria al marco constitucional y legal de referencia.

Por la Administración de Justicia se responde poniendo en conocimiento que con fecha 1 de octubre de 2015, acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden por la que se modifica la reseñada Orden de 2 de marzo de 2015, modificación normativa materializada con la publicación de la Orden de 15 de enero de 2016 (BOJA del 26).

### 1.5.2.2 Carrera Profesional

El derecho a la carrera administrativa se configura por el Estatuto Básico del Empleado Público (en sus versiones de 2007 y 2015) como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer en su artículo 14 el derecho de estos «a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación», lo que incluye el derecho a la promoción mediante el acceso a puestos de trabajo de igual o nivel superior a través de concurso de méritos (art. 16).

El sistema o modelo de carrera, que tiene su basamento en la ordenación de la función pública a través de su clasificación en cuerpos, escalas y categorías y en los puestos de trabajo (elemento estático de la carrera), tiene su otro componente en el reconocimiento de los ascensos profesionales a través, entre otros instrumentos (formación, evaluación del desempeño, etc.), de la provisión u ocupación sucesiva de puestos de trabajo (elemento dinámico de la carrera profesional), del que el concurso de méritos se erige como la modalidad ordinaria de provisión por excelencia.

En tanto resulta una asignatura pendiente de nuestro sistema estatutario del empleado público el desarrollo de la "carrera profesional horizontal" (que se define en el Estatuto Básico del Empleado Público como aquella «que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo» mediante procesos de evaluación), la carrera vertical a través de la provisión de puestos de trabajo periódicamente convocados, constituye, hoy por hoy, el principal instrumento del funcionario público para obtener mejoras en su status profesional y retributivo.

Así pues, el derecho a acceder a nuevos puestos por parte de los empleados públicos se integra en el más amplio derecho a la carrera profesional, quedando en el ámbito reglamentario la regulación de los procesos de provisión de puestos, y en concreto la determinación, en su caso, de la periodicidad en la convocatoria de los mismos.

La problemática que aquí destacamos va referido al ámbito funcional de la Administración General, cuyos procesos de acceso y promoción se han vistos demorados y suspendidos a lo largo de 2015, no así los procesos similares que se han llevado a cabo en los otros sectores de la acción pública (educación, sanidad, etc.)



### 1.5.2.2.1 Derecho al reconocimiento de los servicios previos

La antigüedad, como mérito baremable, ha constituido sin duda el centro del debate en los recientes procesos judiciales que han tenido como objeto los procedimientos de promoción interna y provisión de puestos de trabajo convocados en el seno de la Administración General de la Junta de Andalucía, procesos en los que Jueces y Tribunales han llegado a conclusiones contradictorias sobre el tratamiento que en este contexto ha de darse a los servicios prestados por el personal funcionario interino en ambas modalidades de carrera o promoción profesional.

El articulado original del citado Reglamento de provisión aprobado por Decreto 2/2002, de 9 de enero, no contemplaba la posibilidad de valorar, a efectos de «antigüedad», la experiencia de quienes participan en los indicados procedimientos de promoción y provisión reseñados y acreditaban servicios como personal funcionario interino, aspecto que fue modificado por el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, a fin de ajustar la normativa autonómica a la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio.

Sin embargo, esta nueva regulación, que ya permitía la toma en consideración de los servicios prestados como funcionario interino a los efectos señalados, fue posteriormente declarada nula por distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,

Las sucesivas y dubitativas resoluciones judiciales, dictadas tanto en el ámbito comunitario europeo como en el nacional, evidenciaron la complejidad jurídica y la controversia sobre la materia, siendo destacable a este respecto la divergencia de criterio existente entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que postula incluso la inaplicación de las normas de Derecho interno que contravienen el Ordenamiento Comunitario, y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no advertía contradicción alguna entre uno y otro ordenamiento, y optó por mantener el régimen jurídico establecido en el texto original del Reglamento aprobado por el Decreto 2/2002, aplicando criterios de antigüedad distintos para el personal funcionario de carrera e interino, en atención a la distinta naturaleza temporal de la prestación de servicios.

A raíz de la Sentencia de 29 de octubre de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con Sede en Granada, la Junta de Andalucía, que de forma voluntaria había adecuado su actuación a los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tuvo que proceder a anular las actuaciones practicadas en las convocatorias de concursos de méritos en curso, lo que supuso una demora excesiva en su resolución.

Ante la necesidad de desbloquear esta situación, que afectaba al derecho a la carrera administrativa de los participantes, tras dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía a este respecto mediante el Decreto-Ley 4/2015, de 27 de agosto, se abordó la modificación puntual de la ley 6/1985, de 28 de noviembre, a este respecto, norma que valora los servicios prestados como personal funcionario interino, con plena equiparación con el personal funcionario de carrera.

En concreto en el artículo 26, para valorar la antigüedad en la Administración a efectos de méritos en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y el artículo 37 para valorar la antigüedad en la Administración a efectos de méritos en los procedimientos de promoción interna, en ambos casos para computar los servicios prestados como personal funcionario de carrera e interino.

No obstante, el citado decreto-ley, al no obtener la convalidación parlamentaria devino nulo y sustituido en dicha sede por sendas proposiciones de ley, actualmente en fase de tramitación.



### 1.5.2.2.2 Demora de las convocatorias de concursos de méritos

En los últimos años, los concursos de méritos o traslados correspondientes a puestos de trabajo adscritos al funcionamiento de la Administración General de la Junta de Andalucía ha estado sometido a distintos vaivenes de corte administrativo y judicial, circunstancia que ha motivado que dichos concursos no se convoquen con la periodicidad reglamentada (semestral), datando la última convocatoria de 2011.

Esta circunstancia ha motivado un considerable número de quejas individuales por parte del colectivo funcional afectado, como por el estamento sindical, dando lugar, a comienzos del ejercicio de 2014, a que por este Comisionado se iniciara una actuación de oficio, **queja 14/0175**, ante la Administración autonómica, por el incumplimiento del Decreto 2/2002, de 9 de enero, al no efectuarse con la periodicidad reglamentada las convocatorias de los concursos de méritos.

El antecedente inmediato lo encontramos en las diferentes Órdenes y Resoluciones de 2 de marzo de 2011 por las que se convocó el último concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en el ámbito de diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía (Servicios Centrales y Periféricos).

Dicho concurso fue resuelto por diversas Ordenes de 19 de marzo de 2013 (BOJA número 60, de 27 de marzo), después de una paralización del proceso por los Tribunales de Justicia, por cuanto afectó a derechos tanto de quienes habían concursado como de quienes no lo habían hecho, al modificarse puntualmente el baremo en el curso del proceso, al ser declarado dicho extremo contrario a Derecho por diversas resoluciones judiciales que obligaron a la Administración a retrotraerse al baremo inicial estipulado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero.

Nuestras consideraciones partían del planteamiento de la carrera administrativa como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer los artículos 14 y 16 del Estatuto Básico del Empleado Público el derecho de estos "a la progresión en la carrera profesional" y "a la promoción profesional", lo que incluye el derecho a la promoción mediante el acceso a puestos de trabajo de igual o nivel superior a través de concurso de méritos.

El sistema o modelo de carrera, que tiene su basamento en la ordenación de la función pública a través de su clasificación en cuerpos, escalas y categorías y en los puestos de trabajo (elemento estático de la carrera), tiene su otro componente en el reconocimiento de los ascensos profesionales a través, entre otros instrumentos, de la provisión u ocupación sucesiva de puestos de trabajo (elemento dinámico de la carrera profesional), del que el concurso de méritos se erige como la modalidad ordinaria de provisión por excelencia.

En desarrollo de esa previsión legal, el citado Reglamento de 2002, en su art. 44.2, prevé una periodicidad semestral de las convocatorias y su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Así pues, analizamos cómo en el periodo de los últimos ocho años se han producido tres convocatorias de concursos de méritos (2006, 2009 y 2011), lo que arroja un significativo déficit convocante si nos atenemos a la periodicidad semestral reglamentada, destacando en este aspecto el reiterado incumplimiento de esta parcela de la promoción por parte de la Administración autonómica.

Sin duda, las dificultades de gestión y correlativas demoras intervinientes en las convocatorias de concursos de méritos precedentes, especialmente en las convocatorias de 2011, han estado íntimamente vinculadas a los vaivenes administrativos y judiciales que tras la aprobación del Decreto 2/2002 se han producido, fundamentalmente, en relación al ámbito subjetivo de aplicación del mérito baremable "antigüedad".

En relación a la baremación de dicho mérito, objeto de controversia en las precedentes convocatorias, por la Administración se aduce que, con posterioridad a la resolución definitiva del concurso de 2011 (marzo de 2013), ha venido planteando en sede de mesa de negociación la necesidad de que se valoren los servicios prestados como personal interino, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y de la Administración estatal y de algunas Administraciones autonómicas, sin que este aspecto haya obtenido consenso sindical alguno hasta el momento.



En definitiva, estimábamos que el incumplimiento de la Administración de la Función Pública andaluza en relación a la obligación de acometer semestralmente concursos de méritos contraviene, más allá de la previsión reglamentaria a este respecto, atenta al derecho del colectivo funcional al desarrollo de su carrera profesional y a los otros aspectos relacionados con el mismo (mejora retributiva, conciliación familiar, etc.).

A la vista de lo actuado, formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública Recomendación relativa al obligado cumplimiento de la responsabilidad semestral reglamentada

Como se ha dicho, siguiendo el criterio del Consejo Consultivo de Andalucía, tras la constitución del nuevo Gobierno, por la Consejera de Hacienda y Administración Pública se procedió, previa negociación en la Mesa Sectorial correspondiente, a la elaboración y aprobación de un decreto-ley reconociendo a los funcionarios de carrera participantes en los concursos de méritos, el tiempo de servicios prestados en situación de interinidad, decreto-ley, cuya no convalidación y reconversión en proposiciones de ley hemos dado cuenta en el apartado precedente.

### 1.5.2.2.3 Suspensión de los procesos de promoción interna

A lo largo del ejercicio recibimos un importante número de quejas promovidas por funcionarios de carrera de la Administración de la Junta de Andalucía que han concurrido a los procesos selectivos convocados por la Consejería de Hacienda y Administración Pública, correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2013, por promoción interna, para denunciar la suspensión-paralización de los mismos, sin causa legal alguna para ello. A este respecto iniciamos una investigación de oficio en el seno de la [queja 15/4821](#).

También es necesario tener presente la normativa básica que en esta materia se contiene en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que viene a recoger -en su art. 55- una serie de principios rectores para la selección de personal de las administraciones públicas, imponiendo a los miembros de los órganos de selección, en su actuación; agilidad y celeridad.

En el ámbito de la Administración autonómica, las Comisiones de Selección son las encargadas de la calificación así como la consideración, verificación y apreciación de las incidencias que pudieran surgir en la realización de los ejercicios, debiendo adoptar al respecto las decisiones motivadas que estime pertinentes.

En cualquier caso, las Comisiones de Selección deben adecuar su actuación, además, a lo dispuesto por Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, trayendo aquí a colación el principio de buena administración, en el que se comprende el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos administrativos sean resueltos en un plazo razonable (art. 5).

Según los afectados, y así se constata de la información publicada por el IAAP, el tiempo transcurrido desde la finalización de la presentación de la autobaremación representaba plazo más que suficiente (en algunos procesos más de 9 meses) para que la Comisión de Selección hubiera concluido su trabajo con la relación de aprobados que obtienen plaza en el proceso selectivo correspondiente. Sin embargo, ello no fue así y, pese a no haberse adoptado acuerdo alguno de suspensión de dichos procedimientos selectivos, estos se encontraban "suspendidos de facto" sin que existiera resolución judicial o administrativa alguna que acordara la suspensión, y por tanto interviniendo irregularidad administrativa a este respecto, dado que no se acreditaba la debida diligencia en la tramitación y resolución de estos procesos selectivos.

Con dicha suspensión se perjudicaba sine die la carrera profesional de los funcionarios participantes, que es un derecho reconocido en el Estatuto del Empleado Público, e incumpléndose la obligación de resolver por los órganos de selección correspondientes.

De la información publicada en la web del IAAP, constatamos los procesos selectivos, (promoción interna) correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2013, que se encontraban "paralizados", son los siguientes: Cuerpo: A1.1 Cuerpo Superior de Administradores Generales, Cuerpo: A1.2 Cuerpo Superior de Administradores Gestión Financiera, Cuerpo: A1.2 Cuerpo Superior Facultativo (Ciencias Sociales y del Trabajo); Cuerpo: A2.11 Cuerpo de Gestión Administrativa, Cuerpo: A2.11 Cuerpo de Gestión Financiera y Cuerpo: C1.1 Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía.



Ante esta situación, por el Instituto Andaluz de Administración Pública se informa que tras la aprobación del Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por los distintas Comisiones de Selección se prosiguieron las actuaciones selectivas, salvando la no convalidación del citado decreto-ley con la consideración favorable del Gabinete Jurídico en favor de proseguir los procesos selectivos con la valoración del mérito de la antigüedad acorde a derecho.

Por nuestra parte, habida cuenta de que en la actualidad se está tramitando sendas Proposiciones de Ley con idéntico contenido, en este punto, al del decreto-ley no convalidado, concluimos nuestras actuaciones.

## 1.5.2.3 Condiciones de Trabajo

### 1.5.2.3.1 Recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012

Con antecedente en múltiples quejas individuales y en la decisión adoptada por el Gobierno de la Nación respecto a la recuperación de la parte de la paga extra de los empleados públicos suprimida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en virtud de lo establecido en la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (y de que tal decisión había sido igualmente abordada por alguna Autonomía), este Comisionado promovió de oficio la [queja 15/0650](#).

Constatamos como tras la aprobación del citado Real Decreto-ley 20/2012, la Administración de la Junta de Andalucía, dado su carácter básico, aplicó al personal gestionado por la Comunidad Autónoma lo dispuesto en el referido artículo 3.3 del mismo, haciendo una remisión expresa en el Decreto-ley 3/2012, de 24 de julio, de modificación del Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, al establecer que las retribuciones de este personal se ajustarían a lo establecido en el artículo 3.3 del citado Real Decreto-ley estatal.

En idéntico sentido la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, confirma la aplicación al personal gestionado por la Administración de la Junta de Andalucía de este precepto cuando señala en su disposición transitoria primera, apartado 5, que las retribuciones del personal «se ajustarán a lo establecido en el artículo 3.3, de carácter básico, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio».

Tras la permanencia en el tiempo de aquél recorte retributivo, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, en su disposición adicional décima segunda, prevé la Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012.

En ese sentido, la propia Ley de Presupuestos del Estado para 2015, en el apartado dos, de la citada disposición adicional décima segunda, prevé que durante el año 2015 el personal del sector público estatal recuperará la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012. Y, a esos efectos, dicta la

