

I. INTRODUCCIÓN. 7

I.1. Motivación. 7

I.2. Objetivos. 8

I.3. Metodología. 10

II. REFERENCIAS NORMATIVAS .11

II.1. Ambito Estatal. 12

II.2. Ambito Autonómico. 12

II.2.1. Personal Funcionario. 12

a) Selección. 12

b) Provisión. 13

II.2.2. Personal Laboral. 13

II.2.3. Acuerdos Administración-Organizaciones Sindicales. 14

II.2.4. Otras Disposiciones. 14

III. PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. 15

IV. POSIBLES DERECHOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CONCLUCADOS. 19

IV.1. Consideraciones Generales. 19

IV.2. Principios de Selección. 20

a) El principio de igualdad. 20

b) Los principios de mérito y capacidad. 21

c) Los principios de eficacia y coordinación en los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo. 22

V. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. 24

VI. LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 28

VI.1. La potestad organizatoria de la Administración. 28

VI.2. La Relación de Puestos de Trabajo. 30

VII. PERSONAL AFECTADO. 33

VII.1 Personal laboral. 34

VII.1.1. Acceso a la condición de personal laboral fijo. 35

VII.1.2. La funcionarización de puestos laborales. 39

VII.1.3. Datos estadísticos. 42

VII.1.3.1. Personal laboral fijo. 43

VII.1.3.2. Personal laboral en puestos funcionarizados. 43

VII.1.3.3. Personal laboral temporal. 44

VII.1.3.4.Oferta de Empleo Público para 1991, de Personal Laboral. 46

VII.1.3.5.Convocatoria del Concurso de Promoción, efectuada en 1993. 46

VII.1.3.6.Convocatoria del Concurso de Acceso, realizada en 1994, derivado del Concurso de Traslados de 1991. 47

VII.2. Personal funcionario. 49

VII.2.1. Provisión de puestos de trabajo. 49

VII.2.1.1. Procedimientos de provisión: Ordinarios y Extraordinarios. 49

VII.2.1.1.1. Procedimientos Ordinarios. 51

a) Concurso de méritos. 51

b) Demoras en efectuar las convocatorias de concursos de méritos. 59

c) Convocatorias públicas de Libre Designación. 61

d) Datos estadísticos. 66

VII.2.1.1.2. Procedimientos extraordinarios: art. 29 y 30 de Ley 6/85. 68

VII.2.1.1.2.1. Nombramientos provisionales del art. 29 de la Ley 6/85 68

a) Datos estadísticos 72

a.1) Funcionarios interinos. 73

a.2) Puestos Ocupados por Funcionarios Interinos. 73

a.3.) Funcionarios Interinos con nombramientos anterior al 5/11/1990. 74

VII.2.1.1.2.2. Nombramientos provisionales del art. 30 de la Ley 6/85. 77

a) Datos Estadísticos 81

a.1) Funcionarios de los Cuerpos de Grupos D y E que están provisionales en puestos de Grupo A y B. 81

a.2) Funcionarios de los Cuerpos del Grupo C que están provisionales en puestos del Grupo A ó AB. 82

a.3) Puestos ocupados por Art. 30 por Consejerías y Organismos Autónomos. 82

a.4) Funcionarios de carrera con nombramientos por el art. 30. 83

VII.2.1.1.3. Otros nombramientos extraordinarios y/o provisionales. 83

VII.2.1.1.3.1. Comisiones de Servicios. 84

a) Datos estadísticos. 86

a.1) Número de Funcionarios docentes y sanitarios (por Grupo) que ocupan puestos de trabajo en Comisión de Servicios. 86

a.2) Algunas irregularidades detectadas en Comisiones de servicio autorizadas a favor de funcionarios docentes y sanitarios y estatutarios incumpliendo los requisitos de la R.P.T 88

VII.2.1.1.3.2. Otros nombramientos provisionales. 93

a) Funcionarios adscritos por art. 7 del Decreto 391/86. Personal por Cuerpo y Grupo al que pertenecen sus puestos. 94

VIII. SELECCION DE FUNCIONARIOS. 95

VIII.1. Consideraciones generales. 95

VIII.2. La Oferta de Empleo Público. 98

VIII.2.1. La primera Oferta de Empleo Público: 1988. 98

VIII.2.2. Oferta de Empleo Público para 1991. 101

VIII.2.3. Oferta de Empleo Público para 1992. 102

VIII.3. El particular procedimiento de selección en la Comunidad Autónoma. 103

VIII.4. El acceso a la Función Pública Andaluza de los Minusválidos. 106

VIII.5. La demora en la incorporación de los nuevos funcionarios 109

VIII.6. Los Tribunales o Comisiones de Selección: Sistema de calificación, revisión de ejercicios, reclamaciones, acceso a ejercicios, etc. 115

VIII.7. Datos estadísticos. 120

a) Tabla en la que consta el número de opositores con puntuación en fase previa que han superado las pruebas selectivas correspondientes a cada Cuerpo. Oferta de Empleo Público de 1992. 120

b) Tabla en la que se refleja el número de solicitantes y participantes presentados en cada una de las pruebas selectivas correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1992. 122

VIII.8. Programas de materias y ejercicios de las pruebas selectivas para el ingreso en los distintos cuerpos de funcionarios de la Función Pública Andaluza. 126

IX. RECAPITULACIÓN Y RECOMENDACIONES. 127

IX.1 Recapitulación. 127

IX.2 Recomendaciones y Sugerencias 133

X. ANEXOS-CUESTIONARIOS. 142

X.1. Datos solicitados a la Secretaría General para la Administración Pública sobre provisión y selección del personal que presta servicios en la Administración de la Junta de Andalucía. 143

X.2. Datos solicitados al Instituto Andaluz de Administración Pública referentes a solicitantes y participantes en las pruebas selectivas para acceso a la condición de funcionario correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1992. 148

X.3. Cuestionario de preguntas al Servicio de Gestión de Funcionarios de la Consejería de Gobernación. 149

X.4. Cuestionario de preguntas al Servicio de Gestión de Personal Laboral de la Consejería de Gobernación. 152

X.5. Cuestionario de preguntas al Servicio de Selección del Instituto Andaluz de Administración Pública. 153

I. INTRODUCCION.

Esta Institución desde el pasado mes de Septiembre de 1994 ya había comenzado los trabajos tendentes a elaborar un Informe sobre el cumplimiento de los procedimientos de selección y provisión en la Administración de la Junta de Andalucía.

Posteriormente, se publicó en el BOPA de fecha 21 de Octubre de 1994, la admisión a trámite de una Proposición no de Ley relativa a la elaboración de un Informe por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre la Función Pública Andaluza; dicha Proposición no de Ley fue aprobada por la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, en sesión celebrada el 9 de Marzo de 1995, notificándose la misma a esta Oficina el 29 de Marzo de 1995.

El tenor literal de dicha Proposición es el siguiente:

«Solicitar del Defensor del Pueblo su intervención para que emita informe ante esta Comisión sobre la garantía y el respeto debido a los derechos y libertades de los andaluces en relación con el acceso a la Función Pública, provisión de puestos de trabajo y posterior promoción en la carrera de los funcionarios, así como si los diversos sistemas de selección de personal garantizan los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.»

Aunque en la citada Proposición no de Ley aprobada se especifica que el Informe esté referido a las convocatorias del presente año 1994, el criterio y metodología de estudio e investigación efectuado no nos permite circunscribirnos específica y exclusivamente a las convocatorias efectuadas y/o tramitadas en el año 1994, debido a que un análisis objetivo de la problemática exige remontarnos a actuaciones administrativas anteriores que originan la situación actual.

En consecuencia, hacemos referencia expresa a los distintos procedimientos de provisión y selección gestionados por la Consejería de Gobernación desde la aprobación de la primera Oferta de Empleo Público.

I.1. Motivación.

La médula del estudio que pretendemos con este Informe es concretar las circunstancias, condiciones y soluciones arbitradas por la Administración de la Junta de Andalucía para cubrir los puestos de trabajo creadas en las distintas Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas. Pero acotando más aún el estudio se centrará entre la confrontación de los derechos de los distintos colectivos, afectados por los procedimientos de provisión y selección del personal funcionario y/o laboral; se trata de discernir o esclarecer las líneas generales por la que discurre este asunto tan complejo y que afecta a tantos ciudadanos.

En la tramitación ordinaria de quejas relativas a los distintos procedimientos de provisión de puestos de trabajo y de los sistemas de selección para el acceso a la Función Pública de la Administración Autonómica, y de los datos obtenidos en visitas efectuadas a los distintos Departamentos de la Consejería de Gobernación, se ha constatado por esta Institución la existencia de numerosas irregularidades y dilaciones en los distintos procedimientos tramitados.

Por tanto han sido los problemas o cuestiones planteadas en las quejas los que han guiado nuestro análisis e investigación de los distintos aspectos tratados.

Resulta importante señalar las dilaciones que se producen en el nombramiento y toma de posesión de nuevos funcionarios, la falta de periodicidad en las convocatorias de concursos de traslados para el personal funcionario y, como consecuencia de ello, la inestabilidad y provisionalidad de muchos funcionarios en los puestos que ocupan; la posible discriminación de los funcionarios de carrera con respecto a los funcionarios interinos en la ocupación de puestos singularizados (puestos de nivel superior al puesto base) y, la demora en resolver los distintos concursos del personal laboral, entre otras circunstancias.

Todo lo anterior pone de manifiesto, a nuestro entender, la inexistencia de una planificación de la Función Pública Andaluza que, después de más de quince años de experiencia autonómica y de casi diez desde la aprobación y entrada en vigor de la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, no se ha conseguido la consolidación de la Función Pública

Andaluzá, por otra parte, tantas veces reiterada como objetivo prioritario de los responsables que se han sucedido al frente de la Consejería de Gobernación .

Por otro lado, y aunque algunos de los acuerdos y disposiciones fueron modificados por resoluciones judiciales, debemos señalar ciertamente los esfuerzos realizados por la propia Administración Autonómica para regularizar su Función Pública; prueba de ello fueron, entre otros, las Leyes 6/88 y 7/88, de modificación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de 1985, posteriormente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, el Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras Ofertas de Empleo Público, incluida la de 1988 (que concluye con las convocatorias actualmente en ejecución), el Decreto 391/1986, de 10 de Diciembre, por el que se regula transitoriamente determinados aspectos de la promoción profesional y provisión de puestos de trabajo, modificado puntualmente por el Decreto 27/1989, de 19 de Diciembre, (cuya vigencia concluye con las convocatorias actualmente realizándose) y, los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 13 de Noviembre de 1990, por el que se aprueba los suscritos por el representante de la Administración y de las Organizaciones Sindicales sobre estabilización y consolidación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y el de Modernización firmado el 26 de Junio de 1992, prorrogado en lo relacionado en materia de desconcentración y descentralización de los procedimientos de concursos.

I.2. Objetivos.

Ciertamente, la Función Pública Andaluza no es ejemplo para otras Administraciones Públicas; una "radiografía" de su estado nos permitiría calificarla como de deficiente, ciertamente lamentable, en un estado de provisionalidad y de improvisación cuya regularización definitiva se nos hace bastante difícil de concebir a corto plazo.

Por otro lado, conviene señalar que se han adoptado medidas pero inaplicadas en su mayoría por ser contrarias a los distintos colectivos (funcionarios de carrera e interinos; laborales fijos y temporales); con mucha lentitud que cabría calificar como ineficacia, y los resultados bastantes escasos, pues la problemática más grave, la estabilidad del personal que ha ido nombrando o contratando temporalmente, no se ha conseguido. De este modo, mal puede funcionar una Administración cuando sus servidores, su personal, no está ni motivado ni seguro de su suerte laboral y, a la vez, dándose una imagen de favoritismo en el acceso a la Función Pública Andaluza.

Es pues, el objetivo central de este Informe el romper con la situación de provisionalidad en que se encuentra el personal de la Administración de la Junta de Andalucía, y conseguir una adecuación rigurosa a los principios constitucionales aplicables.

Nuestra finalidad es simultáneamente efectuar una crítica constructiva de la actuación administrativa en materia de Función Pública, proponiendo Sugerencias y Recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía.

I.3. Metodología.

La metodología que hemos utilizado para la elaboración de este Informe se ha instrumentado del modo siguiente:

- En primer lugar describimos el marco normativo que rige la Función Pública, prioritariamente aplicándose disposiciones de carácter estatal, por su carácter básico del estatuto de la Función Pública o bien, de aplicación supletoria, ante la ausencia de legislación propia.
- En segundo lugar, hemos pretendido constatar directamente los resultados de las normas que regulan esta materia para apreciar su grado de cumplimiento.
- Finalmente, como resultado de cotejar mandatos normativos y su posterior aplicación, hemos pretendido aportar nuestras consideraciones y opiniones, del modo que la Ley permite al Defensor del Pueblo Andaluz, en forma de Sugerencias y Recomendaciones, todo ello basándonos en el examen de los distintos aspectos del régimen jurídico del personal conforme a la normativa y jurisprudencia dictada.

Los primeros contactos con los responsables de la Consejería de Gobernación, para la elaboración del Informe se iniciaron con fecha 8 de Noviembre de 1994, en la que la Adjunta Segunda y Asesores de esta Institución mantienen una entrevista con el Secretario General para la Administración Pública de la Consejería de Gobernación.

En dicha reunión se hizo entrega de un cuestionario sobre los datos que inicialmente precisábamos para la elaboración de nuestro Informe, que figura adjunto como Anexo X.1.

Como quiera que transcurría el tiempo sin recibir la información solicitada, con fecha 21 de Diciembre de 1994, reiteramos a dicha autoridad la emisión de los datos solicitados.

Posteriormente, con fecha 17 de Febrero de 1995, se reciben los datos si bien fue preciso solicitar una ampliación puntual sobre diversos aspectos que no estaban lo suficientemente clarificados. Esta ampliación se efectuó el pasado 1 de Marzo y se recibió los días 10 y 26 de Abril.

Finalmente se recibió, con fecha 4 de mayo, una información complementaria solicitada al Instituto Andaluz de Administración Pública.

Asimismo, se han efectuado visitas personales y entrevistas telefónicas con los Jefes de Servicios de Gestión de Personal Funcionario y Gestión de Personal Laboral de la Consejería de Gobernación, así como con el Jefe del Servicio de Selección del Instituto Andaluz de Administración Pública.

La información a través de estas entrevistas personales eran valiosas para conocer la opinión de los funcionarios encargados de la gestión y tramitación de los procedimientos de provisión y selección, permitiéndonos advertir cuales eran sus sugerencias sobre el funcionamiento del Servicio correspondiente.

A efectos de obtener la información necesaria se elaboraron tres cuestionarios que se adjuntan como Anexo X.2, Anexo X.3 y Anexo X.4, que versan sobre distintos aspectos de la gestión de los procedimientos de provisión y selección, así como medios personales y materiales disponibles.

Finalmente, hemos considerado en el presente Informe el estudio sobre condiciones de trabajo y expectativas laborales, del personal funcionario e interino de los Servicios Centrales de la Junta de Andalucía, elaborado por la Junta de Personal de los Servicios Centrales. La encuesta se realizó en Noviembre de 1993, y la publicación de los resultados y conclusiones en Marzo de 1994.

II. REFERENCIAS NORMATIVAS.

Solamente hacemos alusión a las principales disposiciones legales y reglamentarias de aplicación a los procedimientos de provisión y selección.

II.1. Ámbito Estatal.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada parcialmente por la Ley 23/1988, de 28 de Julio, Ley 3/1989, de 3 de Marzo, Ley 8/1992, de 30 de Abril, Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, Ley 42/1994, de 30 de Diciembre y Ley 4/1995, de 23 de Marzo,

- Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

II.2. Ámbito Autonómico.

II.2.1. Personal Funcionario.

a) Selección.

- Decreto 162/1987, de 3 de Junio, por el que se aprueban los programas de las pruebas de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía.
- Decreto 268/88, de 2 de Agosto, aprueban los programas de las pruebas de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía que figuran en el anexo.
- Decreto 6/1989, de 24 de Enero, por el que se modifican los programas de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía.
- Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, que regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionario/a de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras ofertas de Empleo Público, incluida la de 1988.
- Decreto 147/1993, de 21 de Septiembre, por el que se modifica el procedimiento de selección y nombramiento regulado por el Decreto 25/1988, de 10 de Febrero.(nombramiento personal interino).

b) Provisión.

- Decreto 78/1991, de 9 de Abril, por el que se aprueban los baremos de los concursos de provisión de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Decreto 94/1994, de 3 de Mayo, por el que se amplían las condiciones de provisión de la Relación de Puestos de Trabajo (los de libre designación a funcionarios de cualquier Admón, y algunos también por personal de las Corporaciones Locales).
- Circular nº 1/1991 de la Secretaria General para la Administración Pública, sobre cobertura de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario en la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía (interinos, provisionales, docentes, estatutarios, informáticos, de otras Administraciones, de Libre Designación y excepciones).
- Circular nº 5/1991 de la Secretaria General para la Administración Pública, sobre Procedimiento para la Provisión de Puestos de Libre Designación de la Junta de Andalucía.

II.2.2. Personal Laboral.

- IV Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía.
- Decreto 1/1992, de 14 de Enero, por el que se establecen medidas para la modificación de la adscripción a personal Funcionario y Laboral de determinados puestos de trabajo.

- Decreto 116/1994, de 24 de mayo, por el que se determinan los criterios a que habrán de ajustarse las bases de las convocatorias de los procesos selectivos para el acceso a la condición de personal laboral fijo.
- Orden de 23 de Marzo de 1992, por la que se regula la opción de laboralización prevista en el artículo 2º del Decreto 1/1992, de 14 de Enero, por el que se establecen medidas para la modificación de la adscripción a personal funcionario y laboral de determinados puestos de trabajo.
- Circular nº 3/1990 de la Secretaria General para la Administración Pública, sobre Contratación y Situaciones del Personal Laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía.

II.2.3. Acuerdos Administración-Organizaciones Sindicales.

- ACUERDO del Consejo de Gobierno, de 3 de Noviembre de 1992, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Organizaciones Sindicales de fecha 26 de Junio de 1992, para modernizar la Administración Pública de la Junta de Andalucía y mejorar las condiciones de trabajo. Con fecha 14 de Marzo de 1995, la Administración y las Centrales Sindicales acordaron prorrogar el citado Acuerdo, con determinadas condiciones; dicha prórroga ha sido aprobada por ACUERDO del Consejo de Gobierno en su reunión del día 28 de Marzo de 1995.
- ACUERDO del Consejo de Gobierno, de 13 de Noviembre de 1990, por el que se aprueba lo suscrito por el representante de la Administración y de las Organizaciones Sindicales firmantes, sobre Estabilización y Consolidación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Por este Acuerdo se daba aprobación a los siguientes Acuerdos:

«1. Acuerdo suscrito entre los representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Organizaciones Sindicales, Confederación Sindical Independientes de Funcionarios, Comisiones Obreras-Andalucía y Unión General de Trabajadores-Andalucía, de fecha 5 de Noviembre de 1990. (conocido como el de estabilidad de los funcionarios).

2. Acuerdo suscrito entre los representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Organizaciones Sindicales Comisiones Obreras-Andalucía y Unión General de Trabajadores-Andalucía, de fecha 7 de Noviembre de 1990. (conocido como el de estabilidad del personal laboral temporal)».

II.2.4. Otras Disposiciones.

Reseñamos a continuación aquellas que afectan tanto al personal funcionario como laboral.

- Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, modificada parcialmente por las leyes 3/91, de 28 de Diciembre y 9/93, de 30 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 y 1994, respectivamente.
- Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Registro General de Personal.
- Decreto 390/1986, de 10 de Diciembre, por el que se regula la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo.
- Decreto 395/1986, de 17 de Diciembre, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo en la Junta de Andalucía.
- Decreto 38/1991, de 19 de Febrero, por el que se regula el acceso y provisión de puestos de trabajo de las personas con minusvalía en la Administración de la Junta de Andalucía.
- Orden de 25 de Abril de 1986, de desarrollo del Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, regulador del Registro General de Personal.
- Orden de 5 de Septiembre de 1988, por la que se regula la propuesta de revisión de la Relación de Puestos de Trabajo.

III. PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Los principales problemas que afectan a la Función Pública Andaluza son los siguientes:

- a) Inadecuación de la Ley 6/85 y falta de desarrollo reglamentario.

La Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía permanece casi inalterada, (solamente se han modificado algunos preceptos por la Ley 3/91, de 28 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992), pese a los importantes cambios normativos básicos operados por sucesivas leyes estatales que han modificado parcialmente la conocida Ley 30/1984, de 2 de Agosto (así Leyes 23/88; 3/89; 8/92; 22/1993; 42/1994 y 4/95), permanece inalterable, aunque derogada materialmente por contradecir varios preceptos básicos.

Si a ello sumamos la falta de desarrollo reglamentario e inejecución de las previsiones sobre constitución de órganos u otras medidas organizativas, podemos concluir que el panorama normativo en esta materia, es paupérrimo.

Este asunto fue objeto de dos quejas de Oficio promovidas por esta Institución. En la primera actuación las informaciones recibidas de la Consejería de Gobernación eran esperanzadoras; sin embargo, han transcurrido cuatro años y seguimos esperando el envío al Parlamento del deseado proyecto de ley: anunciado para finales de 1992. En el segundo expediente, que ha coincidido en su tramitación con el último cambio del equipo directivo de la Consejería, se nos ha comunicado que el Proyecto de Ley de la Función Pública Andaluza se remitiría al Parlamento Andaluz en el primer semestre de 1995, una vez aprobado el nuevo Estatuto de la Función Pública actualmente en estudio por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

b) La falta de periodicidad en la convocatoria de concursos de traslados, permite que los nombramientos provisionales en la Administración Autonómica sea la situación de normalidad, convirtiéndose lo normal en excepcional (es decir, los nombramientos definitivos).

Desde la aprobación de la Ley 6/1985, hasta la fecha, se han efectuado tres convocatorias generales de concurso de méritos de las que dos han sido resueltas y, la tercera se encuentra "suspendida" por resolución judicial.

c) Dilaciones en la tramitación y resolución de concursos de méritos.

El problema anterior se ve incrementado con las distintas resoluciones judiciales contrarias a que, a través de dichas convocatorias, se efectúen sustanciales modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo al establecer ciertos requisitos para el desempeño del puesto no contemplados en la propia RPT.

Como consecuencia de ello, actualmente se encuentran "suspendidos" por diversos autos los concursos convocados en los meses de Junio, Julio y Agosto de 1994, hasta tanto se dicten sentencias.

Las últimas resoluciones judiciales respecto a los concursos convocados durante el pasado verano vuelven a plantear el mismo problema que ya fue resuelto por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en Sevilla, de fecha 9 de Diciembre de 1993, en recurso interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía contra la Orden de 5 de Agosto de 1991, de la Consejería de Gobernación que convocaba concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en la Administración de la Junta de Andalucía.

d) Demoras en los nombramientos de funcionarios de carrera.

Debido a la falta de resolución de los concursos, se vienen demorando la incorporación como funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados en las pruebas selectivas convocadas.

Así sucedió en la Oferta de Empleo Público para 1991, cuyos seleccionados, en su mayoría, tomaron posesión más de un año después de la publicación de la relación de aprobados.

Pero esta situación se agrava aún más para los seleccionados de la Oferta de Empleo Público para 1992. Al día de la fecha, existen numerosos aspirantes cuya relación de aprobados se publicó hace más de un año y la Consejería de Gobernación no puede determinar aún una fecha ni tan siquiera aproximada para realizar su incorporación como funcionarios de carrera.

Como medida puntual para resolver esta situación se aprueba recientemente por el Parlamento Andaluz la Ley 1/1995, de 19 de Mayo, por la que se deroga el número dos de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, que permitirá a la Consejería de Economía y Hacienda realizar las modificaciones presupuestarias y de plantilla que correspondan, con el fin de resolver las convocatorias en tramitación derivadas de los Decretos 15/1991, de 29 de Enero, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1991, y 79/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1992.

e) Proliferación de nombramientos provisionales.

La provisionalidad de muchos funcionarios en los puestos que ocupan y, en definitiva, la falta de una promoción profesional objetiva y efectiva, es una de las preocupaciones que se detectan por esta Institución.

En este sentido, resulta significativo que entre nombramientos provisionales (3.063) y funcionarios interinos (4.016) se supere la cifra de 7.000 personas.

f) Nombramiento de personal interino.

La posible discriminación de los funcionarios de carrera con respecto a los funcionarios interinos en la ocupación de puestos singularizados (puestos de nivel superior al puesto base). En muchos supuestos, el funcionario se ve relegado injustificadamente a ocupar puestos de inferior categoría profesional y, por tanto, de menor dotación económica; además muchos interinos ocupan puestos singularizados de niveles más altos desde hace varios años.

De los 4.016 funcionarios interinos, más de 1.800 ocupan puestos singularizados, es decir, no básicos.

g) Respecto al personal laboral, la problemática es bastante similar a la del funcionariado.

En el último trimestre del año 1994, y por tanto con un considerable retraso, se han publicado las Ordenes de convocatorias de los concursos de acceso, correspondientes a la Oferta de Empleo Público para 1991, que incluía un total de 4.650 plazas.

El total de las plazas incluidas en el concurso de acceso asciende a 3.653; ello supone que se han detraído cerca de 1.000 puestos del total que conformaba la Oferta de Empleo Público para 1991.

Los procedimientos concursales para la provisión de vacantes de personal laboral fijo van precedidos de los procesos de concurso de traslado y concurso de promoción.

La demora observada en efectuarse la convocatoria del concurso de acceso se debe lógicamente a los retrasos producidos asimismo en los concursos de traslado y de promoción, al ser procedimientos concatenados.

La Administración Autonómica cuenta con un colectivo de casi 12.000 laborales fijos y de unos 7.500 laborales temporales (en su mayoría con más de 4 años de servicios)

Finalmente, el personal laboral fijo que desempeña puesto de trabajo que se ha visto afectado por el proceso de funcionarización como consecuencia de la aplicación de nuevos criterios legales establecidos en la materia por el art. 15 de la Ley 30/84, de 2 de Agosto, en su redacción dada por la Ley 23/88, de 28 de Julio, ha visto mermadas sus expectativas profesionales y de movilidad, hasta tanto se articule el procedimiento que solucione dicha disfunción, mediante su integración en el régimen jurídico funcionarial.

IV. POSIBLES DERECHOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CONCLUCADOS.

IV.1. Consideraciones generales.

En la Administración de la Junta de Andalucía, como en toda organización administrativa, confluyen intereses diversos; así los de la propia Administración con los propios de cada una de las personas o colectivos que la integran, es un eventual foco de conflictividad.

A este respecto en esta materia se concentran tres vectores de fuerza distintos:

- Los intereses generales de la Junta de Andalucía.

- Los intereses de los funcionarios y del resto de personal laboral e interinos.
- Los intereses políticos del grupo que ostenta el Gobierno de la Junta de Andalucía.

Pues bien, en este marco una de las mayores fricciones es la existente entre la llamada potestad organizatoria de la Administración y los derechos del personal a su servicio.

No todas las actuaciones además se dirigen inequívocamente en la práctica a satisfacer el interés general o el del propio servicio abocado a aquel; por el contrario, a veces, en el ejercicio de la actividad administrativa se producen actitudes ajenas al interés público que trocan la discrecionalidad en pura arbitrariedad.

Cuando se producen con estas actuaciones lesiones de los derechos subjetivos de los servidores públicos, no cabe alegar el fundamento de la potestad organizatoria para legitimar esta lesión en derechos reconocidos por el Ordenamiento Jurídico.

Los derechos de los funcionarios constituyen un auténtico límite a las facultades administrativas de toda índole; no obstante habrá que calibrar y valorar qué derechos funcionariales y necesidades organizativas están en confrontación, para determinar cual deberá plegarse.

IV.2. Principios de Selección.

El art. 103.3 de la Constitución dispone, entre otras prescripciones, que el acceso a la Función Pública deberá regularse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El Poder constituyente quiso dejar bien claro cómo debería realizarse uno de los aspectos más importantes que en la actualidad afectan a la Función Pública, como es la determinación del sistema de selección.

La selección supone la elección de una persona entre otras que también concurren, en igualdad de condiciones, a un determinado procedimiento. Ello conlleva la idea de que debe existir, efectivamente, un sistema de selección, un Tribunal que valore a los candidatos, unas pruebas que acrediten la capacidad técnica y al mismo tiempo la personalidad del aspirante a un cargo público. Los principios constitucionales de mérito y capacidad hacen referencia a esto precisamente, es decir, a la necesidad de que dicho aspirante a un cargo público, demuestre, a través de las pruebas correspondientes sus conocimientos científicos sobre una determinada materia y de este modo, respetando el principio de igualdad, poder destacar sobre los demás contrincantes y acceder al cargo público que pretende.

a) El principio de igualdad.

El principio de igualdad es de observancia obligatoria en materia de selección del personal al servicio de la Administración Pública, por así establecerlo el artículo 14 de la Constitución. Dicho principio supone que en la aplicación de un sistema de selección no deben producirse discriminaciones, por ninguna circunstancia, que puedan producir situaciones de superioridad o inferioridad de unos aspirantes respecto a otros.

También el artículo 23.2º de la Constitución dispone:

«Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes».

Tal y como dice la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de Enero de 1989, «el artículo 23.2º de la Constitución consagra el derecho a acceder a la Función Pública en condiciones de igualdad, con los requisitos que las leyes señalen»; se trata, pues, de un derecho de configuración legal, como se deduce del inciso final, correspondiendo al Legislador señalar los requisitos oportunos dentro del debido respeto a los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución, y a los órganos judiciales concretar en cada caso cuál sea la normativa aplicable, pues es a ellos a quienes corresponde en exclusiva el enjuiciamiento de los hechos y la selección e interpretación de las normas.

La selección del personal al servicio de la Administración Pública debe considerarse siempre al alcance de todas las personas que, naturalmente, reúnan todos los requisitos que se establecen en la correspondiente convocatoria.

b) Los principios de mérito y capacidad.

Ya hemos señalado que estos principios vienen establecidos en el artículo 103.3 de la Constitución.

A lo largo de la evolución de nuestro Derecho sobre la Función Pública, ha existido una clara preferencia por fundamentar la selección del personal de la Administración Pública en el principio de mérito y de capacidad. La única dificultad existente es encontrar la técnica adecuada para poder apreciar el mérito y capacidad de los aspirantes a un cargo funcional.

En el desarrollo de los principios de mérito y capacidad siempre aparecerá el Tribunal encargado de calificar la aptitud y conocimientos del aspirante. Y al Tribunal hay que reconocerle en una oposición, en el momento de calificar tanto los ejercicios escritos, orales o prácticos, una total soberanía y discrecionalidad verdaderamente inevitable, pues lo contrario supondría tener que nombrar un segundo Tribunal que evaluase la actuación del primero. Incluso también debe estimarse indiscutible que tal actividad discrecional no puede ni debe ser objeto de un posterior control, ni por parte de la Administración convocante, ni por parte de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero cuando se trate de infracciones en materia de

procedimiento, la actuación del Tribunal sí es susceptible de revisión jurisdiccional, una vez se hayan agotado los recursos administrativos, pues en este caso el Tribunal no lleva a cabo una función de evaluación de los méritos de los aspirantes, aspecto en el que es soberano, sino que, en materia de procedimiento, está sometido al principio de legalidad, por lo que resulta perfectamente revisable su actuación a nivel jurisdiccional.

El art. 23.2 de la Constitución Española actúa no sólo en el momento del acceso a la Función Pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional y, por tanto, es aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo, si bien es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la Función Pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la Función Pública, y por ende acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos. (sentencias del Tribunal Constitucional 192/1991, de 14 de Octubre y 365/1993, de 13 de Diciembre).

c) Los principios de eficacia y coordinación en los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo.

Podemos afirmar que el principio constitucional de eficacia -art 103.1- tiene una pobre ejecutoria, pues la actuación administrativa no logra redimirse, en general, de una crónica lentitud.

Este principio de eficacia ha estimulado desde siempre un debate sobre su compatibilidad o no con los principios de legalidad y seguridad jurídica con los que se encuentra en presunta oposición dialéctica; y, tras la constitucionalización del principio, su confrontación con otros principios constitucionales se ha recrudecido.

El Tribunal Constitucional proclamó que el principio de «economía procesal es lógicamente inferior en una escala axiológica de los principios procesales» (sentencias del Tribunal Constitucional de 24 de Julio de 1981 y de 26 Julio de 1983), planteándose esto abiertamente en la sentencia del mismo Tribunal de 3 de Agosto de 1983:

«... aunque la eficacia de la Administración es un bien constitucionalmente protegido, tal principio es de rango inferior a la igualdad, que es no sólo un derecho individual de los españoles, sino un principio al que está sometido el legislador e, incluso, un valor superior del ordenamiento jurídico».

Y muy especialmente en la sentencia del Alto Tribunal de 17 de Febrero de 1984:

«La eficacia de la Administración es un bien jurídicamente protegido, aunque es de rango inferior a los derechos fundamentales».

La necesidad de la coordinación aparece siempre que se dé una pluralidad que deba actuar de modo conjunto. Y se trata, en palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 27/87) de conseguir «la integración de actos parciales en la totalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones, que de subsistir impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo».

Para ello el Tribunal Constitucional propone «la fijación de medidas y sistemas de relación que hagan posible; la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, y la acción conjunta». Pero la fijación concreta de tales medidas y sistemas de relación, no lo dice el Tribunal Constitucional sino que es tarea del legislativo o de las propias Administraciones Públicas que han de coordinarse.

La Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su art. 34, determina que la Administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales de Andalucía, de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación, entre otros.

En definitiva, estimamos que la cesación o ralentización tan prolongada de la actividad administrativa en los procedimientos de provisión y selección sin una justificación objetiva, puede constituir una vulneración de los citados principios constitucionales de eficacia y coordinación, que además puede situar a la Consejería de Gobernación ante una conculcación de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad garantizados por la Constitución en el art. 9.3.

V. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Ya es conocido por esa Cámara los vanos intentos, de consensuar la Consejería de Gobernación, un anteproyecto de Ley de Función Pública con los Sindicatos, que sirva para superar a la obsoleta y desfasada Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Como hemos reseñado anteriormente dicha Ley 6/85 permanece casi inalterada (solamente se han modificado algunos preceptos por la Ley 3/91, de Presupuestos para 1992), pese a los importantes cambios normativos básicos operados por sucesivas leyes estatales que han modificado parcialmente la conocida Ley 30/1984, de 2 de Agosto, aunque derogada materialmente por contradecir varios preceptos básicos.

Si a ello sumamos, la falta de desarrollo reglamentario e inejecución, de las previsiones sobre constitución de órganos u otras medidas organizativas,

podemos concluir que el panorama normativo en esta materia, es paupérrimo; como dato de comparación inequívoco de la falta de iniciativa gubernamental legislativa en nuestra Comunidad Autónoma, es revelador que la mayoría de las demás Asambleas Legislativas autonómicas han aprobado leyes reguladoras de la Función Pública, bien nuevas leyes íntegras bien leyes modificadoras, y en varias aprobando Decretos Legislativos de refundición de la normativa dispersa, con el objetivo de asegurar una mayor eficacia en la gestión y seguridad jurídica en los destinatarios de la normativa; clarificando ante los funcionarios públicos gestores y los propios ciudadanos la normativa aplicable al ámbito de la Función Pública Andaluza.

Pues bien ya en el Informe de 1991 dábamos cuenta de esta cuestión; aunque las informaciones eran esperanzadoras han transcurrido cuatro años y seguimos esperando el envío al Parlamento del deseado proyecto de ley; anunciado para finales de 1992.

Ante este vacío normativo preocupante que sin lugar a dudas, influye negativamente en la gestión y funcionamiento de la Administración autonómica, esta Institución procedió a iniciar nueva queja de oficio, en la que expusimos al Secretario General para la Administración Pública las actuaciones efectuadas por esta Oficina.

Sabemos que la modificación de la Ley no es la solución definitiva para resolver los problemas planteados en la Administración Andaluza, pues existe la normativa estatal básica, y no básica, esta última solamente aplicable con carácter supletorio. Sin embargo, esta normativa estatal introduce con su aplicación práctica un criterio de discrecionalidad bastante generalizado y cierta politización en asuntos de mera gestión administrativa por no tener directrices claras para resolver los problemas que se plantean en la gestión diaria, apoyándose en un marco jurídico que garantice una actuación igualitaria para unas mismas situaciones.

Esta Ley nació situada en el contexto de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, cuyos preceptos básicos son respetuosos con la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Ley por una serie de modificaciones legislativas y jurisprudenciales, así como por diversas circunstancias fácticas se ha convertido en obsoleta, contradictoria e inaplicable en bastantes preceptos. Asimismo está carente del preceptivo desarrollo reglamentario, previsto en algunas de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias.

Pues bien, considerando las disfunciones observadas en el funcionamiento de la Función Pública Andaluza, en materias tales como selección, provisión de puestos por sistema de concurso y, la proliferación de nombramientos provisionales de personal funcionario e interino, nos hicieron sentir la necesidad de impulsar al Consejero de Gobernación, como órgano competente para modificar la Ley 6/1985. A tal efecto iniciamos el expediente de oficio basado no sólo en la conveniencia, sino en la necesidad de aprobar la nueva

normativa funcionarial con celeridad, para evitar los reiterados problemas de inadaptación de la normativa autonómica a los supuestos que debe regular y a las nuevas exigencias de la Administración de la Junta de Andalucía..

Este expediente del año 1991 se concretó al final en una **Sugerencia** cuyas consideraciones jurídicas y propuesta de modificación y desarrollo reglamentario sintetizamos seguidamente:

- Adaptación de determinados preceptos a las modificaciones efectuadas por la Ley 23/1988, de 28 de junio, con carácter básico a la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, considerando que son de obligada aplicación al personal de la Junta de Andalucía, así como a la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Junio de 1987, en materias tales como concurso de méritos, nombramientos provisionales, grado personal y promoción interna, y relaciones de puestos de trabajo.

- Entroncar, a nivel de legislación autonómica, la valiosa incorporación que al régimen jurídico de la Función Pública ha supuesto la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

- Aprobar una Ley que dé la pertinente cobertura jurídica a las Especialidades de Cuerpos funcionariales que figuran en Decretos de Oferta de Empleo Público, y convocatorias de pruebas selectivas bajo la incorrecta denominación de "Opciones", considerando la inseguridad jurídica que puede generar a los funcionarios afectados.

- Modificar el Decreto 163/87, de 3 de junio, dictado en desarrollo de la Ley 6/85, sobre cursos de habilitación, cuya virtualidad se ha perdido al suprimirse en las relaciones de puestos de trabajo como requisitos para desempeñar determinados puestos. Nuestra Sugerencia proponía que en cualquier caso deberían valorarse estos cursos en los baremos de los concursos de provisión de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario, en el marco del Decreto 78/1991, de 9 de Abril, y ello, considerando que sería útil tanto para la Administración que los ha gestionado como a los propios funcionarios que se han interesado y esforzado en su superación, por un derecho y un deber reconocidos en el art. 80 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aplicable supletoriamente en la Administración de la Junta de Andalucía.

- Desarrollar reglamentariamente la Ley 6/85, en materia de provisión, selección y promoción profesional, conforme prevé la Disposición Transitoria Quinta de la misma.

- Del mismo modo habría que tener en cuenta otras circunstancias contenidas en la Ley 23/88, algunas con carácter básico, como la referida a la ocupación de puestos de trabajo por el personal funcionario docente, calificados de "administración educativa" exclusivamente, y otras sin aquel carácter, pero importantes, como la reserva de cupo en la Oferta de Empleo Público para personal funcionario a los disminuidos, o la ocupación de puestos de trabajo adscritos a funcionarios por personal laboral que lo venían desempeñando al

tiempo de su recalificación, así como el acceso de este personal a los Cuerpos de funcionarios correspondiente mediante un turno específico.

Con bastante rapidez nos contestó en aquellas fechas el Consejero de Gobernación exponiendo que la cuestión sugerida era objeto de preocupación de la Consejería, y constituía un objetivo básico, como lo demostraban las primeras comparecencias ante el Parlamento de Andalucía (18-6-90. 5-12-90 y 27-6-91) en los que se expuso este asunto: asimismo, nos informaba en aquella fecha de la constitución de Comisiones mixtas Administración-Sindicatos para, entre otros fines, estudiar la modificación así como del funcionamiento de un grupo de trabajo que venía realizando tareas preparatorias en las que se expresaban las líneas básicas de la modificación y su articulación normativa. Finalmente nos indicaba el final del año 1992, como período previsto para remitir al Parlamento el proyecto de ley correspondiente.

Ante la contestación recibida en la que, aunque se alababa la iniciativa adoptada por la Institución y agradecían las observaciones jurídicas contenidas en la resolución formulada, no daba respuestas adecuadas a las Sugerencias concretas, ni quedaba justificada tanta dilación en enviar al Parlamento el proyecto de modificación de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, nos vimos obligados a contestar al titular de la Consejería de Gobernación que el instrumento jurídico fundamental para la mejora de la organización y funcionamiento de la Función Pública Andaluza, debía acelerarse en su aprobación.

A la nueva petición de informe obtuvimos respuesta, con fecha 8 de Abril de 1994, en la que se anunciaba que el texto del Anteproyecto de Ley de Función Pública de la Junta de Andalucía, cerrado a 31 de Diciembre de 1993, se encontraba en fase de análisis con los agentes sociales y sometido a los informes jurídicos pertinentes.

Para completar la previsión temporal de la iniciativa legislativa, se manifestó por el Secretario General a la Adjunta Segunda y Asesores de esta Institución en la entrevista mantenida el día 8 de Noviembre de 1994, que las nuevas previsiones de la Consejería, en relación con el asunto planteado, eran que el Proyecto de Ley de la Función Pública Andaluza se remitiría al Parlamento Andaluz en el primer semestre de 1995, una vez aprobado el nuevo Estatuto de la Función Pública actualmente en estudio por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

En cualquier caso, hemos de reprochar al ejecutivo que no, haya dado un impulso decisivo en la regulación de un Estatuto unico de la Función Pública; considerando que el fomento de las relaciones interadministrativas requiere un tratamiento común para el funcionario.

Ante la dilatoria situación que creemos injustificada, nos dirigimos a dicha Autoridad formulando una serie de consideraciones legales que avalan la **Sugerencia** formulada al final de nuestra resolución concretada en que:

"(...) a la mayor brevedad posible, sin más demoras, se proceda a impulsar la adaptación de la repetida Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y disposiciones reglamentarias dictadas en cumplimiento de sus previsiones, a la normativa estatal básica, así como al desarrollo reglamentario de la misma".

VI. LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

A la Administración Pública se le reconocen una serie de potestades, poderes o prerrogativas administrativas que son, en definitiva, las que configuran dicho poder ante la Ley y le permiten mantener una situación de supremacía con respecto a los administrados. Entre estas potestades, se encuentra la organizatoria, que se puede considerar como el poder que por Ley se reconoce a la Administración Pública, dentro del régimen estatutario de la Función Pública, para organizar y reestructurar sus servicios.

VI.1. La potestad organizatoria de la Administración.

Cabe conceptuarla siguiendo a Villar Palasí, como «conjunto de facultades que la Administración ostenta para organizar su estructura (creación, supresión, modificación de órganos y atribución de competencias)».

La justificación radica en la necesidad de cubrir distintos problemas que plantea toda organización dinámica.

Las Comunidades Autónomas están sometidas a los principios constitucionales de organización (artículos 103 y 149.1.18 Constitución Española) y a la legislación básica del Estado dictada al efecto.

Al configurar la potestad organizatoria dentro de la actividad discrecional que lleva a cabo la Administración Pública, se le debe reconocer a ésta la necesaria libertad de acción en la determinación del ejercicio de dicha potestad, pero teniendo siempre como fundamento de la misma, la satisfacción de los fines públicos.

El fundamento de la potestad organizatoria siempre será el interés público, pero en un determinado sentido, pues lo contrario podría ser un supuesto de desviación de poder. Así se expresa una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Octubre de 1983, que dice: « La actuación de la Administración indica una desviación de poder, al emplear las facultades administrativas en la reorganización de las plantillas, no para la mejor integración de los funcionarios que en las mismas habían de ser encuadrados, sino para, con la dilación en le resolución de las pretensiones dejar fuera de la aplicación de la O.M. de Presidencia del Gobierno de 2 de Noviembre de 1978, y del derecho, por ella

concedido, a los funcionarios que pretendían ingresar, procedentes de otra situación distinta de la actividad, en las escalas de dicho organismo».

Cuando la Administración Pública ejercita la potestad organizatoria, no sólo es para satisfacer algún fin público, sino también, porque estima en virtud del ejercicio de potestades regladas, que el resultado del ejercicio de aquella potestad contribuirá a una actuación más eficaz de la Función Pública. El principio de eficacia también se constituye, de este modo, en fundamento de la potestad organizatoria. Ello es así, por cuanto el artículo 103.1º de la Constitución Española, establece que la actividad administrativa, esto es, el «servir con objetividad los intereses generales» debe llevarse a cabo de acuerdo con determinados principios y, entre ellos, cita en primer lugar, el principio de eficacia. Se supone que la Función Pública debe ser siempre eficaz, es decir, que debe siempre alcanzar el efecto deseado de satisfacer el interés general, pero de la forma más apta, competente y rentable. Por ello, la organización o reestructuración de los servicios, el ejercicio del *ius variandi*, deberá llevarse siempre a cabo de la forma que sea más eficaz en la consecución de los intereses generales.

Asímismo, hemos de tener en cuenta de manera resolutiva que los límites a la potestad administrativa vienen marcados de una forma inequívoca en el artículo 103.1 de nuestra Constitución, en el que se establece el sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho (en el que caben, por tanto, los principios generales del derecho y el precedente administrativo como una manifestación del principio de igualdad que obliga a seguir los criterios que hayan inspirado situaciones sustancialmente idénticas y que no se opongan a lo establecido en la Ley).

Ni que decir tiene que todo ello hay que considerarlo con independencia del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria de la Administración (art. 106.1 de la Constitución).

Las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de Octubre de 1987 y de 21 de Noviembre de 1988, sientan el principio básico de que los funcionarios no ostentan derechos individuales, frente a futuras reformas, ya que la potestad organizatoria de la Administración le permite a ésta modificar las estructuras administrativas, los cuerpos de funcionarios y demás elementos estructurales de la misma, siempre que se haga de conformidad con las reglas generales del Ordenamiento Jurídico.

La Relación de Puestos de Trabajo, constituye uno de los ejes fundamentales a través del que se estructura la Función Pública de la Administración de la Junta de Andalucía.

El otro eje viene constituido, por las Plantillas presupuestarias, que contienen la relación de plazas correspondientes; estableciendo la Ley 6/85, en su art. 13.3 "A efectos de esta Ley se entiende por plaza el puesto de trabajo con dotación presupuestaria".

VI.2. La Relación de Puestos de Trabajo.

La Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, estableció en sus artículos 10 al 12, que la Relación de Puestos de Trabajo es el instrumento mediante el cual se racionaliza y ordena la Función Pública.

La existencia de este instrumento jurídico se establece con carácter de norma básica, en el artículo 16 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, al decir que « las Comunidades Autónomas... formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas».

Es, pues, la Relación de Puestos de Trabajo un concepto alrededor del cual se articula y se estructura el contenido fundamental de la Ley Ordenadora que hace depender la eficacia de muchos de sus preceptos del contenido de aquélla.

Por el Decreto 390/1986, de 10 de Diciembre, se establecieron las bases, criterios y normas de elaboración, revisión y aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo, al objeto tanto de cumplir con las prescripciones legales, como de posibilitar la puesta en marcha de todos los mecanismos y sistemas previstos en la Ley 6/1985.

Como instrumento organizativo dinámico, la Relación de Puestos de Trabajo, debe adecuar las estructuras organizativas y características de los puestos de trabajo a las necesidades generadas por la actividad administrativa de la comunidad municipal.

A través de la Relación de Puestos de Trabajo se racionaliza y ordena la Función Pública, determina sus efectivos reales de personal de acuerdo con las necesidades de la organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura, así como precisando los requisitos exigidos para su desempeño y clasifica y valora cada uno de ellos.

Lo anteriormente señalado constituirían los objetivos de la misma, que sirven para definirla.

Para confeccionar la Relación de Puestos de Trabajo se partirá de los efectivos existentes, rectificando lo procedente con objeto de suprimir los puestos que no se consideren necesarios y añadir los que lo sean para el mejor funcionamiento de los servicios, con independencia de que no puedan ser ocupados de inmediato por falta de consignación presupuestaria.

Por el Decreto 395/1986, de 17 de Diciembre, se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía. Desde esta fecha, las modificaciones introducidas en la RPT han sido numerosas como consecuencia

de los distintos cambios operados en la creación, modificación y/o supresión de Consejerías y Organismos Autónomos.

La Relación de Puestos de Trabajo como instrumento ordenador de la política de personal debe ajustarse a las necesidades funcionales que demanda la Administración, al objeto de poder ofrecer el servicio más efectivo al ciudadano pero, entendemos, que ha existido una utilización excesiva de esta potestad más debida a los vaivenes políticos y de continuas modificaciones de Consejerías que a necesidades objetivas.

En este sentido, el artº 25 de la Ley 6/85, es taxativo cuando establece que la provisión de puestos de trabajo se efectuará mediante los procedimientos de concurso o libre designación con convocatoria pública «... de acuerdo con lo que figure en la relación ».

En la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía falta la definición de los puestos de trabajo; las características esenciales han de estar incluidas en cada Relación de Puestos de Trabajo o sus modificaciones, siendo conveniente la adscripción de los puestos a áreas funcionales pues cualquier otra indefinición podría crear subjetividad, no produciéndose una provisión atemperada a los principios de mérito y capacidad.

En todo caso, las características esenciales de los puestos de trabajo deben ser aprobadas por el Consejo de Gobierno pues, en ningún caso, la omisión de este requisito puede suplirse por vía de las Ordenes de convocatoria de los distintos concursos, que por su naturaleza jurídica son actos administrativos (a diferencia de los Decretos de RPT que la tienen reglamentaria) y no exigen aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza. En estos términos lo ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, en sentencia de fecha 9 de Diciembre de 1993, que declaró la nulidad de la Orden de 5 de Agosto de 1991 de la Consejería de Gobernación que convocaba concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en la Administración de la Junta de Andalucía, ya que a la vez que procedía a la provisión de puestos de trabajo realizaba la descripción omitida en el Decreto de aprobación de la RPT, por tanto, la Consejería de Gobernación se excedió en sus competencias regulando por simple orden-acto administrativo aspectos reservados a Reglamento (Decreto) y a autoridad superior (Consejo de Gobierno)

A más claridad de los preceptos señalados hay que decir que la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, atribuye al Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de la Presidencia (hoy atribuido a la Consejería de Gobernación), la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo (artículos 4.2.g y 12.4 de la Ley 6/85).

A este respecto hay algunas sentencias del Tribunal Supremo, como la STS de 19 de Abril de 1990 que confirma la nulidad de un Decreto autonómico por no especificar el contenido funcional o tareas específicas y pormenorizadas de los

distintos puestos de trabajo, que se consideran como características esenciales de los puestos de trabajo relacionados.

En definitiva, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Marzo de 1993, «las relaciones de puestos de trabajo se introducen en el Ordenamiento de la Función Pública como una medida de racionalización de la misma, así en el art. 15.1 de la Ley 30/84, en su redacción dada por la Ley 23/88, de 28 de Julio, se le conceptúa como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para su desempeño». Y añade que la «confección de la RPT por la Administración y sus Organismos Autónomos, así como la catalogación de los mismos que tales relaciones suponen, se configuren como instrumento de política de personal, atribuido a la Administración, al más alto nivel indicado ».

Por último significar, la modificación que al citado art. 15.1 efectúa el art. 59 de la Ley 42/1994, de 30 de Diciembre al añadir otro supuesto más a los puestos que pueden ocupar personal, estableciendo "los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo". Con esta medida legal (aunque no tiene carácter básico) se podría posibilitar que los puestos actualmente adscritos a funcionarios de los Grupos E y D, se laboralicen, pudiendo convertirse en una alternativa a la estabilidad del personal interino de estos Grupos funcionariales.

En relación con dicha medida se introduce otra excepción a la regla general de que los puestos de trabajo de la Administración del Estado (y en lógica consecuencia de cualquier otra Administración) serán desempeñados por funcionarios públicos.

VII. PERSONAL AFECTADO.

Siguiendo con lo dispuesto por el art. 16.1 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el personal al que nos referiremos en este Informe es aquel que se encuentra al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía: Funcionarios de carrera, funcionarios interinos y Laborales. No se contiene reseña alguna al personal eventual que ocupa puesto de trabajo a ellos reservados por su carácter de confianza o asesoramiento especial, cuyo desempeño no constituye mérito alguno para el acceso a la Función Pública ni para la promoción interna y, su cese, no genera en ningún caso, derecho a indemnización.

Expresamente quedan excluidos de este Informe el personal docente y estatutario de Instituciones Sanitarias que prestan sus servicios en Centros dependientes de la Junta de Andalucía.

VII.1. PERSONAL LABORAL.

El personal laboral es el contratado con tal carácter. Su régimen jurídico está sometido al Derecho Laboral, sin perjuicio de las normas de Derecho Administrativo eventualmente fijadas al respecto en el ordenamiento laboral.

En todo caso, la Administración contratante conserva sus potestades organizatorias en razón a los intereses del servicio.

Los puestos de trabajo que vayan a ser desempeñados por personal laboral serán ocupados mediante contrato indefinido, con el período de prueba que marque la legislación general, y formalizado necesariamente por escrito.

La prestación de servicios laborales no puede ser considerada como mérito especial para la adquisición de la condición de funcionario ni, tratándose de un contrato temporal, para su conversión en un contrato permanente.

Los procedimientos concursales para la provisión de vacantes de personal laboral fijo, conforme establece el Convenio colectivo, se realizan bajo los principios de publicidad, mérito y capacidad, como por otra parte no podía ser de otra forma siguiendo los principios del Texto Constitucional, de acuerdo con los siguientes procesos: concurso de traslado, concurso de promoción y acceso a la condición de laboral fijo.

Se entiende por concurso de traslado el procedimiento por el cual la Administración convoca a la ocupación de una plaza vacante presupuestariamente dotada, y por la cual el trabajador fijo o fijo discontinuo ejerce su derecho a la movilidad para ocupar una plaza de dicho carácter, de su misma categoría profesional y para la que reúna los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo.

Resuelto el concurso de traslado, las vacantes dotadas resultantes cuya cobertura se considere necesaria serán convocadas a concurso de promoción, en el que podrán participar los trabajadores que ostenten la condición de fijos o fijos discontinuos y reúnan los demás requisitos exigidos para el puesto a que se aspira.

Tras los procesos de traslado y promoción, las plazas vacantes dotadas cuya provisión se considere necesaria durante el ejercicio presupuestario, se ofertarán por el sistema de concurso libre de conformidad con lo que se hubiese establecido en la correspondiente Oferta de Empleo Público.

VII.1.1. Acceso a la condición de personal laboral fijo.

La selección y contratación del personal laboral fijo se realizará, según el convenio colectivo, bajo los principios de mérito, capacidad y publicidad, como por otra parte, no podía ser de otra forma siguiendo los principios del texto Constitucional.

El concurso de mérito, como sistema normal de selección, está previsto en la Administración Autonómica únicamente para el personal laboral.

No obstante, podrá exigirse la superación de pruebas objetivas y/o teórico-prácticas, cuando por la naturaleza de las tareas resulte adecuada dicha exigencia. (art 17. Convenio Colectivo).

Hasta la fecha se han efectuado dos únicas Ofertas de Empleo Público para personal laboral; la primera, en 1988 (Decreto 23/88, de 10 de Febrero), que incluía un total de 4.340 plazas y la correspondiente a 1991 (Decreto 15/91, de 29 de Enero), que ofertaba 4.650 plazas.

La resolución de la Oferta de Empleo Público para 1988, respecto al personal laboral, concluye con los concurso de acceso que se resuelven definitivamente en Septiembre de 1992, habiendo sido convocados en Junio de 1990.

Respecto a la Oferta de 1991, tras los procesos concursales de traslado y de promoción, se iniciaron con gran retraso los concurso de acceso a mediados de 1994 y hasta el pasado mes de Abril del presente año, únicamente se ha resuelto provisionalmente el correspondiente al Grupo I.

La participación en los procesos concursales es muy numerosa, lo que unido a la existencia de los cinco grupos que integran las categorías profesionales que se recogen en el Convenio, contribuye a que el tratamiento de las solicitudes por los servicios de valoración y Comisiones de Selección resulta significativamente unos procesos demasiado lento.

El hecho de que se contabilicen más de 200.000 instancias, era desde luego de esperar, dado el alto nivel de desempleo existente y las expectativas del personal laboral temporal de conseguir la estabilidad en el empleo.

En las quejas tramitadas por esta Institución, en mayor o menor medida, se plantean la distinta valoración de servicios prestados en régimen laboral temporal o funcionario (como interino), cuando las funciones son las mismas por el hecho de haberse modificado la Relación de Puestos de Trabajo, y adscritos los puestos al régimen funcionario o laboral.

En cuanto a los criterios de baremación contenidos en los Decretos 124/1987, de 14 de Mayo y 111/1990, de 3 de Abril (actualmente derogados), así como en el Decreto 116/1994, de 24 de mayo, que los reproduce por el que se determinan los criterios y contenidos a que habrán de ajustarse las bases de convocatoria de las pruebas selectivas de acceso a la condición de laboral fijo de la Junta de Andalucía, entendemos que no resultan equitativos, pues la distinción entre puesto "igual" o puesto "similar" se realiza en función exclusivamente del vínculo jurídico del puesto desempeñado, y no en base a las funciones asignadas al puesto, que constituyen su contenido material y de la experiencia profesional de sus ocupantes. Con dicha interpretación estimamos que podrían conculcarse los principios de mérito y capacidad que deben de regir este tipo de procesos selectivos.

Algunos organismos han experimentado diversas modificaciones en la Relación de Puestos de Trabajo, afectando a su clasificación o adscripción a personal laboral o funcionario, y sobre todo en puestos como los de Auxiliares Administrativos en los que las funciones son idénticas por su contenido material, con independencia del vínculo jurídico.

No obstante, reconocemos que dicha regulación se ha efectuado en las normas correspondientes, y si se aplican a dicho procedimiento selectivo, con carácter general, no habría inconveniente legal para ello.

Por lo que se refiere a la tramitación de los procesos concursales, (traslado, promoción y acceso), comprendemos el volumen y complejidad que la gestión de procedimientos tan masificados provoca en cualquier Administración, pero también es cierta la necesidad de que se prevean con antelación los medios personales y materiales para hacer frente a los mismos, y más conociéndose previamente el asunto pendiente del personal laboral temporal.

Asimismo, observamos en algunas bases de convocatorias de concursos de acceso a la condición de laboral fijo, regulados por el Decreto 132/91, de 9 de Julio, que se utilizaba una circunstancia personal como la edad, como criterio dirimente en caso de empate, sin estar sujeto a los principios de mérito y capacidad previstos en el art. 103.3 de la Constitución, y podría vulnerar el principio de igualdad reconocido en el art. 14 del Texto Constitucional al utilizar la circunstancia personal de la edad, que no puede servir para discriminar a los ciudadanos, en este caso para acceder a una plaza de la Administración Pública, y aunque su utilización se pudiera justificar que operaba, en su caso, remotamente.

Desde esta Institución se formuló una Recomendación concreta sobre este asunto al responsable de la Consejería de Gobernación, significándole como mejor criterio, entre otros, y adecuado a los principios constitucionales de mérito y capacidad reconocidos en el art. 103.3 de la Constitución, resolver el empate atendiendo al mayor tiempo de servicios prestados en cualesquiera de las Administraciones Públicas.

Esta Resolución fue finalmente aceptada por las autoridades autonómicas y, así, en las nuevas convocatorias de concurso de acceso efectuadas a lo largo de 1994, en desarrollo de la Oferta de Empleo Público de 1991, se establecen nuevos criterios para resolver los empates.

No obstante, respecto a la normativa reguladora de los baremos de los concursos de provisión de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario (Decreto 78/1991, de 9 de Abril) y que ha servido de base para las distintas convocatorias de concurso de méritos para la provisión de puestos vacantes en las distintas Consejerías y Organismos autónomos, efectuadas igualmente durante 1994, y actualmente en trámite, se mantiene como causa para resolver los empates la circunstancia personal de la edad.

En este sentido, no cabe más que reiterar a los responsables autonómicos la supresión del apartado 8 del art. 2 del Decreto 78/1991, de 9 de Abril, la

circunstancia personal de la edad como criterio final dirimente en caso de empate, al objeto de que la actuación administrativa se ajuste a los principios invocados, como únicos a tener en cuenta en el procedimiento selectivo regulado por el citado Decreto.

En la valoración de los méritos y capacidad del aspirante resulta esencial la experiencia profesional que pudiera alegar el mismo.

En este sentido, el Decreto 116/1994, de 24 de mayo, por el que se determinan los criterios y contenidos a que habrán de ajustarse las bases de convocatoria de las pruebas selectivas de acceso a la condición de laboral fijo de la Junta de Andalucía, establece que la acreditación de la experiencia alegada, sólo podrá justificarse mediante la aportación de certificaciones y documentos oficiales.

Por otra parte, el Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Registro de Personal, en su artículo 6º establece que «Únicamente podrán ser tenidos en cuenta como méritos en las convocatorias públicas para la provisión de puestos de trabajo, así como para la promoción de funcionarios, aquellos actos afectantes a su vida administrativa cuando se encuentren inscritos o anotados en el Registro General de Personal».

Igualmente, en las Ordenes de convocatoria se establece que al personal que mantenga relación laboral con la Administración autonómica, la experiencia alegada, se le valorará en función de los datos obrantes en el Registro General de Personal de la Consejería de Gobernación, sin perjuicio de que pueda aportar la documentación complementaria que estime necesaria.

Pues bien, se han dado supuestos en que la Consejería de Gobernación, y en su caso, las Comisiones de Selección, han aplicado criterios interpretativos sobre la experiencia alegada y justificada por los aspirantes que han sido contrarios a las disposiciones normativas reseñadas, y de manera especial, al Reglamento regulador del Registro General de Personal.

Tenemos constancia de algunos supuestos en los que la experiencia profesional alegada y justificada documentalmente por los aspirantes, e inscrita en el Registro General de Personal se obvió prevaleciendo el criterio de la Comisión de Selección que había determinado que en estos casos el puesto de trabajo, y en su caso, la categoría profesional desempeñados por los aspirantes, según la RPT y el propio Registro General de Personal no se correspondía con las funciones que al parecer realizaban los aspirantes y que se corresponderían con las de un determinado puesto de trabajo y categoría que se crearía en la RPT varios años después.

Este tipo de actuaciones supone, a nuestro entender, una falta de seguridad jurídica en la que se ve inmerso el aspirante-trabajador de la Junta de Andalucía.

La Administración dispone de un instrumento como la Relación de Puestos de Trabajo para ordenar y configurar los puestos de trabajo necesarios, pero la potestad de autoorganización, no permite actuar con infracción de los principios

de legalidad y seguridad jurídica ni afectar a derechos que el interesado ejercite para alcanzar la condición de laboral fijo.

La selección de todo el personal de la Administración debe estar fundada exclusivamente en el mérito y capacidad, justificándose así la legitimidad de funcionamiento de la Administración como sujeto público.

VII.1.2. La funcionarización de puestos laborales.

Con este epígrafe se denomina a la modificación de puestos de trabajo adscritos a personal laboral convirtiéndolos en puestos que en la Relación de Puestos de Trabajo figuran a ocupar por funcionarios; no obstante, al personal laboral afectado se le habilita para ocupar dicho puesto sin límite de tiempo.

Durante el ejercicio de 1991 se presentaron diversas quejas en las que sus promotores, personal laboral fijo de la Junta de Andalucía, se quejaban de la falta de expectativas profesionales y de movilidad al haberse funcionarizado los puestos de trabajo que ocupan como consecuencia de la aplicación de nuevos criterios legales establecidos en la materia por el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de Julio.

Esta Institución no observó irregularidad alguna en la funcionarización de los puestos de referencia, ya que los afectados continuaban ocupándolos con el mismo carácter que con anterioridad, si bien, la nueva situación supone determinadas limitaciones en orden a la movilidad de este personal laboral al quedar adscrito "ad personam" a un puesto, de conformidad con las previsiones de la disposición transitoria decimoquinta de la Ley 30/184.

En base a tales hechos, la Institución formuló una Recomendación a la Secretaria General para la Administración Pública que entendimos en sentido favorable de solución por la contestación dada por el citado órgano, y que, en aquella fecha, al aprobarse la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992, consideramos plenamente estimada al regularse lo recomendado en la disposición adicional duodécima de dicha Ley presupuestaria.

Además en las quejas de oficio, sobre aprobación de una nueva Ley de Función Pública Andaluza incidimos puntualmente en esta cuestión que tienen resuelta o, al menos, encauzada la mayoría de las Administraciones Públicas, habiéndose dotado del marco normativo y desarrollo reglamentario preciso.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de Julio, establece la posibilidad de que el personal laboral fijo que a su entrada en vigor esté desempeñando puestos de trabajo reservados a funcionarios en la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos y en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, participe en las pruebas selectivas de acceso a los

Cuerpos y Escalas a que se adscriban dichos puestos, siempre que reúnan los requisitos de titulación y demás exigibles en cada caso.

El procedimiento para articular dicha funcionarización fue regulado por la Administración del Estado por la Ley 31/1990, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, mediante la creación, en su artículo 37.1, de un turno específico que denomina de "Plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas", y desarrollado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de Marzo de 1991.

El proceso normativo descrito es perfectamente extrapolable al ámbito de la Administración Autonómica en la que han surgido supuestos análogos a los regulados por dicha normativa estatal.

En estos términos, la Ley 3/1991, de 28 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992, que modifica, entre otros, el art. 12.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y en la misma línea marcada por la citada Ley 23/1988, determina que con carácter general los puestos de trabajo de la Administración serán desempeñados por funcionarios públicos, exceptuando aquellos otros que podrán ser desempeñados por personal laboral.

Sin embargo, tal determinación, concretada en los sucesivos Decretos de aprobación y/o modificación de relaciones de puestos de trabajo, ha provocado que parte del personal laboral al servicio de la Administración Autonómica, haya visto alterada la calificación de su puesto de trabajo, produciéndose una disfunción entre su régimen jurídico personal y la naturaleza del puesto que desempeña.

A fin de solucionar dicha disfunción, mediante la integración del personal laboral afectado en el régimen jurídico funcionarial y, al mismo tiempo, de garantizar los derechos de los mismos y expectativas de promoción profesional, se precisan distintas disposiciones que articulen los mecanismos precisos para conseguir dicho objetivo. En este sentido, la Consejería de Gobernación efectuó un primer paso con lo dispuesto en la citada Ley 3/1991, de 28 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992, (reproducido en las Leyes de Presupuestos para 1993 y 1994) al configurar las líneas por las que se ha de regir este proceso, señalando los requisitos que el personal laboral fijo afectado deberá cumplir para integrarse en los distintos Grupos, Cuerpos y Especialidades u Opciones de la Administración Autonómica, previa superación de las pruebas específicas que a tal efecto se convoquen.

Asimismo, el Decreto 79/1992, de 19 de Mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1992, en la Disposición Adicional Cuarta, señala que «(...) Los puestos de trabajo cuya adscripción haya sido modificada de laboral a funcionario, será objeto de convocatoria, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 3/1991, de 28 de Diciembre».

Por último, el Acuerdo de 26 de Junio de 1992, suscrito entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Organizaciones Sindicales pertenecientes a la Mesa Sectorial de Administración General, sobre Modernización y Mejora de las Condiciones de Trabajo, aprobado por el Consejo de Gobierno en su reunión del día 3 de Noviembre de 1992, establece en el Capítulo II, Reorganización y Reestructuración, lo siguiente:

«2.- Reconociendo la capacidad autoorganizativa de la Administración, las partes acuerdan que los proyectos de reorganización administrativa que impliquen modificación en las condiciones de empleo del personal tendrán el siguiente tratamiento:

e) La modificación de adscripción a Funcionarios o Laborales de los puestos de trabajo implicará las medidas necesarias para que la persona que lo desempeña con carácter fijo y permanente mantenga su estabilidad y se le facilite el acceso a la nueva condición de la plaza.

f) Se constituye una Comisión para el estudio de los laborales fijos afectados por la funcionarización de sus plazas y el contenido de las convocatorias selectivas previstas en la Adicional duodécima de la Ley 3/91, de Presupuestos para 1992. Las convocatorias se realizarán cuantas veces sea necesario en función del número del personal afectado».

A la vista de la información obtenida, entendemos que se está produciendo una demora en efectuarse la convocatoria correspondiente de este nuevo procedimiento específico de acceso a la condición funcionarial, aprobado por el Parlamento de Andalucía, sin perjuicio de su inserción en la nueva Ley de la Función Pública Andaluza, cuya aprobación ha sido objeto de Sugerencias formuladas por esta Institución en las quejas promovidas de Oficio.

Cuando redactamos este Informe recibimos respuesta de la Secretaría General para la Administración Pública, en la que justifican que no puede hablarse de demora en efectuarse la convocatoria de este nuevo procedimiento específico de acceso a la condición funcionarial, si tenemos en cuenta la experiencia habida con la Consejería de Educación y Ciencia, lo que lleva a esta Administración a actuar con cautela antes de proceder a una nueva convocatoria, teniendo en cuenta el fallo dictado por el Tribunal del orden contencioso-administrativo en un asunto de similares características. Concluye dicho informe señalando que antes de fijar una fecha es necesario realizar los estudios pertinentes y adoptar una postura en aras de evitar eventuales impugnaciones o de la producción de consecuencias de otro orden, siempre teniendo en cuenta los intereses del personal a quien va dirigida la futura convocatoria y evitar de este modo falsas expectativas al mismo.

A fin de resolver la situación en que se encuentra el colectivo afectado, y sin más demora, por la Consejería de Gobernación deberá promoverse las medidas normativas y de ejecución necesarias para regularizar la disfunción que se produce entre el régimen jurídico personal y la naturaleza del puesto desempeñado por los afectados.

VII.1.3. Datos estadísticos.

VII.1.3.1. Personal laboral fijo.

Grupo	Categorías	Total
I	01	277
II	01	920
III	01	1.820
III	02	1.284
IV	01	448
IV	02	1.428
V	01	3.302
V	02	2.290
	TOTAL	11.875

VII.1.3.2. Personal laboral en puestos funcionarizados.

Cuerpo	Número Laborales
A 1.1	15
A 1.2	1

A 2.0	100
A 3.0	---
B 1.1	20
B 1.2	---
(Continuación)	
Cuerpo	Número Laborales
B 2.0	100
C 1.0	239
C 2.0	16
D 1.0	520
D 2.0	1
E 1.0	---
E 2.0	---
TOTAL	1.012

VII.1.3.3. Personal laboral temporal.

a) A Enero de 1995.

Grupo	Categorías	Total
I	01	492
II	01	754
III	01	515

III	02	791
IV	01	155
IV	02	686
(Continuación)		
Grupo	Categorías	Total
V	01	2.722
V	02	1.298
	TOTAL	7.413

b) Con anterioridad al 7 de Noviembre de 1990. (1)

Grupo	Categorías	Total
I	01	345
II	01	489
III	01	230
III	02	593
IV	01	93
IV	02	425
V	01	1.808
V	02	823
	TOTAL	4.806

(1) ACUERDO suscrito entre la Administración autonómica y las Centrales Sindicales UGT y CC.OO, con fecha 7 de Noviembre de 1990, (en desarrollo del Acuerdo de Concertación de 26 de Febrero de 1990), aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión del día 13 de Noviembre de 1990:

" La Junta de Andalucía garantiza que a lo largo de las dos próximas Ofertas de Empleo Público se convocarán, para el acceso a la condición de laboral fijo, un número de plazas, según grupo y categoría, igual al del personal laboral temporal que a la firma de este acuerdo preste servicios en la Administración autonómica y se encuentre adscrito a un puesto de la Relación de Puestos de Trabajo, mediante la correspondiente inscripción en el Registro General de Personal, y perciba sus retribuciones con cargo al Capítulo I, exclusión hecha del personal de sustituciones (contratos laborales de interinidad)."

VII.1.3.4. Oferta de Empleo Público para 1991, de Personal Laboral.

La Oferta de Empleo Público para 1991, respecto al personal laboral, aprobada por Decreto 15/1991, incluía un total de 4.650 plazas, sin precisar reparto alguno entre los distintos Grupos y Categorías Profesionales.

En la convocatoria de Concurso de Traslado, convocado en 1991, se realizó la siguiente Oferta:

Grupo	Número plazas vacantes
I	358
II	431
III	842
IV	479
V	2.540
TOTAL	4.650

VII.1.3.5. Convocatoria del Concurso de Promoción, efectuada en 1993, se incluyen las siguientes vacantes:

Grupo	Número plazas vacantes
I	324
II	323
III	652
IV	373
TOTAL	1.672

VII.1.3.6. Convocatoria del Concurso de Acceso, realizada en 1994, derivado del Concurso de Traslado de 1991.

Grupo	Número plazas vacantes
I	310
II	283
III	558
IV	282
V	2.220
TOTAL	3.653

Del análisis de los datos reseñados, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

1.- En la Administración Autonómica prestan servicios, como personal laboral, un total de 19.288 personas, de las que un 38'43 % son contratados temporales, y de éstos, un 64'83 % tienen una antigüedad de más de cuatro años de servicios ininterrumpidos.

2.- Se han detraído un total de 1.253 plazas del concurso de acceso, por lo que, entendemos que la Consejería de Gobernación, órgano que tiene encomendada la convocatoria de los procesos concursales, ha incumplido el Decreto 15/1991, de 29 de Enero, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Junta de Andalucía para 1991, que incluía un total de 4.806 plazas.

3.- El haber detraído dichas plazas supone, además, un nuevo paso atrás para terminar con la situación de provisionalidad predominante en la Administración Autonómica y, en principio, también otro incumplimiento más de las autoridades autonómicas del Acuerdo aprobado por el Consejo de Gobierno Andaluz en su sesión de 13 de Noviembre de 1990, por el que se aprobó los suscritos por el Representante de la Administración y de las Organizaciones Sindicales sobre Estabilización y Consolidación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Dichos Acuerdos se firmaron en desarrollo del Acuerdo de Concertación Social de 1990 y pretendían, de una parte, facilitar el Acceso definitivo a los puestos de trabajo de la Administración Autonómica de los afectados y, de otra, fijaban los instrumentos que permitiesen la consecución, entre otros, de una Función Pública consolidada y estable.

Pues bien, el haber reducido el número de las plazas de la Oferta aprobada, así como no incluir plazas de todas las categorías profesionales, supone un nuevo paso atrás en alcanzar los objetivos previstos por la propia Administración sobre consolidación de la Función Pública Andaluza por cuanto los contratados laborales incluidos en el Acuerdo de Estabilidad no pueden participar en los procesos concursales para el acceso definitivo a los puestos de trabajo de la Junta de Andalucía.

En todo caso, esperamos que en la próxima Oferta de Empleo Público se incluyan plazas suficientes para hacer efectivo los Acuerdos adoptados por el Gobierno Andaluz y dar un paso más hacia la reiterada consolidación de la Función Pública Andaluza en cuanto al personal laboral se refiere.

Respecto a nuestro posicionamiento sobre los Acuerdos firmados, nos remitimos al apartado VIII.2.1.1.2.1. de este Informe.

VII.2. PERSONAL FUNCIONARIO.

VII.2.1. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

Uno de los derechos básicos de la relación funcional es la posibilidad de cambiar de puesto de trabajo, lógica consecuencia de la consideración global de una Función Pública constituida por cuerpos generales de funcionarios, cuyos integrantes, en principio y por esencia, son útiles para realizar cualesquiera de las funciones de aquella.

La provisión de puestos de trabajo es un procedimiento administrativo que tiene por finalidad específica la cobertura, a través de mecanismos previamente diseñados, de los puestos de trabajo vacantes.

La circunstancia de que el estatuto de los funcionarios públicos al que alude el artículo 103.3 de la Constitución y cuya competencia atribuye al artículo 149.1.18 de la misma al Estado, no haya sido objeto de un desarrollo unitario y en un solo Texto legal, ha obligado a los Tribunales del orden contencioso-administrativo a efectuar una amplia labor interpretativa de las normas de Función Pública existentes, a fin de determinar qué parte de las mismas forman parte de la normativa básica estatutaria reservada a la competencia del Estado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Mayo de 1986, declara el derecho de los funcionarios a que les sean ofertados los puestos de trabajo vacantes antes de ser ofertados al personal de nuevo ingreso.

En otra línea, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de Mayo de 1986, declara que el hecho de haber desempeñado un puesto de trabajo con carácter provisional no puede servir de fundamento para eximir de los requisitos generales en la provisión de puestos de trabajo.

Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Marzo de 1986, establece la obligación de la convocatoria pública incluso para la provisión de puestos de trabajo de libre designación.

VII.2.1.1. Procedimientos de provisión: Ordinarios y Extraordinarios.

Los principios generales que recoge la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, son los siguientes:

- Producida la vacante de un puesto de trabajo, la Consejería de Gobernación acordará su provisión a través de los procedimientos ordinarios, y sin perjuicio de los mecanismos de traslado y desempeño provisional previstos en los arts. 27 y 30, a los que aludiremos posteriormente.

- La provisión de los puestos de trabajo que vayan a ser desempeñados por funcionarios se efectuarán mediante los procedimientos de concurso o de libre designación con convocatoria pública, de acuerdo con las determinaciones que figuren en la Relación de Puestos de Trabajo.

- La ocupación de un puesto de trabajo determinado no constituye un derecho adquirido para los funcionarios.

La citada Ley 6/85, en su artº 25, señala que la provisión de los puestos de trabajo que vayan a ser desempeñados por funcionarios se efectuará mediante los procedimientos de concurso o de libre designación con convocatoria pública, de acuerdo con lo que figure en la Relación de Puestos de Trabajo, una de cuyas determinaciones esenciales es el procedimiento de provisión.

Por otra parte, desocupado un puesto de trabajo por inexistencia o ausencia de su titular, si razones de oportunidad o urgencia así lo aconsejasen, podrá ser ocupado de manera provisional, y hasta tanto no se proceda al nombramiento ordinario de su titular o tenga lugar la reintegración de éste a sus funciones, por cualquier persona ajena a la Función Pública que reúna la titulación y requisitos funcionales exigidos para el mismo. (art. 29, Ley 6/85). Es el supuesto de nombramiento de personal interino.

En los mismos supuestos, y con los mismos límites temporales señalado en el párrafo anterior, también podrá destinarse, con carácter provisional, con consentimiento del interesado, al puesto de trabajo desocupado cualquier funcionario de la Junta de Andalucía que reúna las condiciones de titulación y requisitos funcionales exigidos para el puesto. (art. 30, Ley 6/85).

VII.2.1.1.1. Procedimientos Ordinarios.

a) Concurso de méritos.

A continuación vamos a efectuar un breve análisis de los distintos concursos tramitados por la Consejería de Gobernación desde el inicio.

1) La primera convocatoria general de concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía se efectúa por Orden de Julio de 1987, de la Consejería de Gobernación, en el que se incluyen todas las vacantes que había en todas las Consejerías y Organismos autónomos de la Junta de Andalucía que tenían aprobadas la RPT, a excepción del Servicio Andaluz de Salud, resolviéndose definitivamente por otra Orden del mismo Departamento de fecha 30 de Noviembre de 1988. es decir, mas de 16 meses después.

La falta de medios personales y materiales en la Consejería de Gobernación eran evidentes en aquellas fechas, lo que unido al elevadísimo número de vacantes ofertadas y al cambio operado en los responsables de la Consejería,(

cese y nombramiento de nuevo Consejero, en Febrero 1988) que motivó un cambio de criterios en la resolución de la convocatoria, fueron las causas argumentadas por la Consejería de Gobernación para que se demorase su resolución hasta finales de Noviembre de 1988.

2) El siguiente concurso de méritos se convoca mediante varias Ordenes de la Consejería de Gobernación de 24 y 31 de junio, 19, 24, 28 y 30 de Julio y 5 de Agosto de 1991.

Respecto a estas convocatorias recibimos algunas quejas en cuanto procedimiento ordinario de provisión de puestos de trabajo en el que se demostró, a nuestro entender, la falta de eficacia y seguridad jurídica necesaria en la tramitación del mismo para alcanzar sus últimos objetivos; estos es, conseguir que se ocuparan con personal idóneo y con carácter estable los puestos de trabajo, lo que hubiese redundado en beneficio del personal y de la Administración al favorecer la promoción profesional de los funcionarios y la mejora en la prestación de los servicios.

Las circunstancias motivadoras de dicho retraso, a nuestro entender excesivo pues se tardó en resolverlo un año, no pudieron ser compartidas por esta Institución en absoluto, por cuanto fue la propia Administración Autonómica la que originó dichos motivos argumentados que incidieron negativamente, como era previsible, en el desarrollo y finalización de las convocatorias.

Los principales defectos y criterios mantenidos por la Consejería de Gobernación fueron los siguientes:

- En la base 9.1 de las reguladoras de la convocatoria, se recogía la posibilidad de "renunciar" al destino obtenido si la resolución del concurso era posterior al 31 de Diciembre de 1991.
- De entrada, la propia Administración determinaba medidas para "reparar" el posible perjuicio que pudiera causar la demora en resolver el concurso, e incumpliendo con ello, lo dispuesto por el art. 61, aptdo. 1 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, que establecía un plazo máximo de seis meses para la resolución de un procedimiento administrativo.
- Contemplar la posibilidad de tomar parte en los concursos convocados al personal "transitorio" y "preautonómico", conforme a la base 6.2 de las Ordenes de convocatoria, aunque fue una medida favorecedora de los derechos de dichos "colectivos" resultaba "de facto", una dificultad más para cumplir de nuevo las previsiones de la base 9.1 en cuanto a la adjudicación de destinos antes del 31 de Diciembre de 1991 por cuanto la toma de posesión como funcionarios se efectuó a primeros de Noviembre de dicho año.

En el propio informe recibido se nos confirmaba que el citado personal disponía hasta el día 20 de Noviembre de 1991 para participar en las convocatorias, por lo que es a partir de esta fecha cuando se pudieron iniciar los trabajos de las respectivas Comisiones que culminarían definitivamente con las adjudicaciones

de puestos publicados en el BOJA del día 13 de Junio de 1992, casi un año después de ser convocados los mismos.

- Por otra parte, tampoco entendimos que fuera una justificación suficiente de la demora en la resolución definitiva de los concursos, alegar "el elevado número de plazas convocadas, de participantes en los respectivos concursos y puestos solicitados".

El número de plazas convocadas fueron de 6.458, siendo unos 4.500 los participantes en los citados concursos y 91.659 puestos solicitados, lo que indudablemente dificultó seriamente su gestión y resolución.

La considerable participación de funcionarios en los repetidos concursos, solicitando numerosos puestos de trabajo, era de esperar, y así le debía constar a los órganos competentes de la Consejería de Gobernación toda vez que el último concurso general convocado por la Junta de Andalucía efectuado en Julio de 1987 se resolvió un año y medio después.

Pues bien, desde la toma de posesión de los participantes en aquel concurso de 1987, hasta la convocatoria efectuada en el verano de 1991 transcurrió con exceso los dos años que debían permanecer como mínimo en el destino obtenido, conforme a lo establecido por el art. 11.2 del Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero, de ahí que, en principio era previsible una participación masiva en los citados concursos, ante las expectativas existentes.

- Otra medida utilizada por la Administración para "agilizar" la resolución provisional fue la exclusión temporal de 558 plazas lo que, desde luego, nos pareció una decisión bastante desacertada pues si por un lado "facilitó" anticipar la publicación de la Resolución provisional, de entrada incompleta; por otro lado, entendemos que actuaciones de este tipo pueden conculcar los principios de legalidad y seguridad jurídica por la indefensión que causa en los participantes. Significativo en este punto es que, según consta en esta Institución por las noticias de prensa, en el momento de la publicación de la primera Resolución provisional, se informaba a los interesados como causa por la que no aparecieron dichos puestos, un "error informático".

- Por último constatamos nuevamente una falta de coordinación y eficacia entre Centros Directivos de la Consejería, ya advertida con ocasión de otros expedientes de quejas. Así, la Secretaria General para la Administración Pública, en informe emitido sobre los motivos de la demora en la resolución definitiva de las convocatorias de las pruebas de ingreso en los Cuerpos y Grupos de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1991, justificaba dicha demora, entre otras circunstancias, por la resolución de los concursos convocados en 1991, facilitándose entre otros datos los siguientes:

Vacantes ofertadas: 6.500 plazas.

Funcionarios participantes: 4.500

Por otra parte, la Dirección General de la Función Pública en informe emitido sobre la demora en la resolución de los concursos convocados en 1991, nos indicaba:

1.- En el contenido del informe:

Plazas convocadas: 6458

Participantes: unos 4.500

2.- En el Anexo a dicho informe:

Plazas convocadas: 6.477

" adjudicadas: 2.498

" desiertas: 3.200

" No solicitadas: 779.

A la vista de dichas diferencias numéricas en los datos, cabría inferir que la propia Consejería de Gobernación no conocía con exactitud el número total de plazas vacantes incluidas en dichos concursos. Con ello se patentizaba una incapacidad para gestión ordinaria de los concursos de méritos, primer instrumento, concatenado a la selección, para la provisión de puestos de trabajo de la Relación.

Igualmente, en aquellas fechas, finales del mes de Diciembre de 1993 y, lamentablemente, una vez más, no se cumplían las previsiones de la Consejería de Gobernación en materia de Función Pública. En este caso, la convocatoria del concurso de traslados, previsto por la Secretaria General para la Administración Pública dentro del tercer trimestre del año 1993.

3) Durante los meses de Junio a Septiembre de 1994, se publicaron en diversos BOJAS las respectivas Ordenes de la Consejería de Gobernación por las que se convocaban concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.

En las convocatorias para los puestos que figuran en los Anexos II y III, se efectúa una descripción de las tareas del puesto y otros requisitos específicos (Anexos IV y V, respectivamente) que en algunos casos constituyen determinaciones esenciales que corresponden figurar en la Relación de Puestos de Trabajo.

Según los baremos contenidos en las convocatorias para los puestos incluidos en los Anexos II y III, fundamentalmente en este último, los correspondientes a la experiencia y méritos específicos contemplados favorecerían a los funcionarios que han venido ocupando las plazas con carácter provisional, en

detrimento del resto de los aspirantes, considerando que el acceso a dichos puestos no se ha ajustado a los principios de mérito y capacidad.

Por consiguiente, estimamos que el contenido funcional de los puestos es una de las determinaciones esenciales que deben figurar en la Relación de Puestos de Trabajo.

Por los motivos señalados, las distintas Centrales Sindicales con representación en la Administración Autonómica y algunos particulares, solicitaron judicialmente la suspensión cautelar de dichas convocatorias.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha suspendido cautelarmente la resolución de todos los concursos de traslado en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos, hasta tanto se produzca una sentencia en relación con los numerosos recursos planteados contra las bases de esas convocatorias.

Con la suspensión cautelar se evita los problemas que supondría que adjudicadas las plazas se produjese posteriormente una sentencia que anulase los concursos con los consiguientes trastornos para todos los afectados, o bien, como en el caso de la sentencia dictada en relación con las convocatorias de concursos del año 1991 que a pesar de declarar nula las mismas, no pudo ser ejecutada.

En este sentido, el principio de ejecutividad de los actos administrativos quiebra cuando la ejecución del mismo pudiera ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil - art. 122.2 de la Ley Jurisdiccional-, de las alegaciones de las partes, analizadas en su conjunto, resulta evidente que la ejecutividad del acto recurrido en el caso presente, puede ocasionar dichos daños y perjuicios.

Respecto a las plazas convocadas, reiteradamente se había Recomendado por esta Institución a la Consejería de Gobernación la inclusión en el concurso de méritos de todas las plazas vacantes, estuvieran éstas ocupadas por funcionarios interinos o por funcionarios de carrera con destino provisional. En las distintas respuestas recibidas siempre se informaba que, efectivamente, se incluirían todas las plazas vacantes.

Pues bien, sin hacer un estudio exhaustivo de las plazas incluidas en las distintas Ordenes de concurso publicadas y de la información recabada en la propia Consejería, resulta sorprendente que se haya obviado la inclusión de un significativo número de puestos de trabajo.

En total son 13 los Centros Directivos -Consejerías y Organismos Autónomos- que han conseguido de la Consejería de Gobernación la "supresión" de más de 100 puestos de trabajo, de los que casi el 90% se corresponden con puestos singularizados (nivel superior al básico).

En algunos casos, las razones argumentadas son las de tener presente una próxima modificación, la laboralización de ciertos puestos adscritos a personal funcionario y, en otros, no consta la justificación alegada.

Entre los puestos suprimidos se incluyen, entre otros, los siguientes:

CONSEJERIA DE GOBERNACIÓN.

518526 Dp. Registro.

CONSEJERIA DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

Departamentos, Negociados y Asesores Técnicos de los Servicios de Turismo.

CONSEJERIA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.

880030 Dp. Asistencia Técnica y Estudios.

853774 Asesor Gestión-Fondo Social.

880005 Sc. Coordinación y Com. Intrad. Asuntos Migratorios.

INSTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES.

632610 Dp. Fiscal (Gerencia Granada)

640443 Dp. Tercera Edad.

INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER.

Varios puestos de trabajo de Centros Asesores, por tener pendiente la laboralización de los mismos.

CONSEJERIA DE SALUD.

626082 Negociado de Gestión Programa de Inspección.

624972 Negociado Tramitación (Delegación Sevilla).

624901 Negociado Fiscal (Deleg.Sevilla).

SERVICIO ANDALUZ DE SALUD.

699521 Negociado Gestión Registro de Personal.

699529 Ng. Situación de Personal.

699941 Ng. Gestión Económica.

CULTURA.

511892 Unidad Documentación.

AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE.

526588 Unidad comunicación.

519740 Asesor Técnico-conservación Naturaleza (Granada).

519729 Sc. Gestión Económica y Personal.

521120 Dp. Protección Ambiental (Sevilla).

790700 Director-Conservador (Granada).

791100 Director-conservador (Huelva).

OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES.

621520 Sección Fiscal.

621515 Asesor Técnico-Estudios y Programas.

528755 Departamento Planificación.

820160 Unidad Supervisión de Conservación.

820100 Departamento Seguimiento Económico.

506510 Sección Administración General (Almería).

507855 Sección Administración General (Huelva).

507969 Inspector Transportes (Huelva).

En este aspecto, resulta constatada la irregularidad de no incluir como vacantes la totalidad de los puestos de trabajo desempeñados por interinos o funcionarios de carrera cubiertas sin sujeción a procedimiento ordinario, esto es, las cubiertas provisionalmente, conculcando lo dispuesto en el Decreto 25/1988, primero y en el vigente Decreto 147/1993.

En relación con lo anterior traemos a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Junio de 1988, cuyo Fundamento Jurídico Quinto, viene a fundamentar nuestra posición al establecer lo siguiente:

«Cosa distinta es lo que ocurre con las que se cubren provisionalmente o en Comisión de servicios. Aquí sí que nos encontramos en presencia de plazas vacantes, ya que no están provistas por funcionarios de carrera, las primeras, o por funcionarios destinados a ellas con carácter estable, las segundas: La interinidad y la Comisión de servicios son situaciones transitorias que la Administración ha de hacer desaparecer lo más rápidamente posible. con claridad lo decía el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de Noviembre de 1981 al indicar que « el artículo 55 de la Ley Articulada de Funcionarios no habilita a las autoridades administrativas para realizar la adscripción a puestos concretos, de una omnímoda voluntad para realizarla a su libre arbitrio, pues la finalidad del interés público de la norma proclama que tal adscripción se efectúe, en primer término, prontamente, es decir, sin dilaciones innecesarias, y, en segundo lugar, atendiendo a criterios de idoneidad de tal modo que se busque para el puesto vacante al funcionario más capacitado, por sus conocimientos y experiencia, para su más acertado desempeño, mirando así el interés del servicio que es el aspecto finalista de la actividad administrativa de provisión de medios personales».

Rapidez en la provisión, y provisión por el más idóneo harían que las vacantes cubiertas interinamente o en Comisión de servicios se saquen a concurso en la primera oportunidad que tenga la Administración para ello pues, de acuerdo con los principios de capacidad y mérito que deben primar el acceso a la Función Pública y la carrera dentro de ella (artículo 103 de la Constitución Española), es obvio que un funcionario en propiedad está más capacitado y tiene más mérito que un interino para desempeñar un puesto, y un funcionario estable lo hará mejor que el que se encuentre en comisión de servicio.

No puede decirse que la Administración los proveerá atendiendo a sus disponibilidades presupuestarias, pues a nadie se oculta que este personal que cubre interinamente o en Comisión de servicios puestos vacantes, cobran emolumentos prácticamente equivalentes a los funcionarios en propiedad".

b) Demoras en efectuar las convocatorias de concursos de méritos.

Es un malestar general detectado en la mayoría de los funcionarios la demora en efectuarse las convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes, con el consiguiente perjuicio a sus expectativas de promoción profesional, y por contra, la utilización ciertamente abusiva de los nombramientos de personal interino y nombramientos provisionales.

La provisión de puestos de trabajo vacantes se debe efectuar por los procedimientos ordinarios, y sólo excepcionalmente por personal interino y nombramientos provisionales (art. 30 de la Ley 6/1985).

La información recibida de la Secretaría General para la Administración Pública argumentaba, en síntesis, lo siguiente:

1.- Que no podía hablarse de demora en efectuarse la convocatoria del concurso de traslado para el personal funcionario puesto que no existe fecha predeterminada que pueda ser exigible para su publicación.

Ante la inexactitud de dicha alegación, le expresamos nuestra disconformidad significando que aunque no existe una fecha para efectuar la convocatoria de concurso para la provisión de puestos de trabajo vacantes, resulta evidente que la misma se deriva de la propia Oferta de Empleo Público, con el carácter anual contemplado en la misma Ley 30/1984, de 2 de agosto, salvo las excepcionales circunstancias que motivaron la suspensión temporal parcial de la Oferta de Empleo Público para 1993 conforme a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Octava de la Ley 39/1992, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 4/1992, de 30 de Diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993, por la que se suspendió la vigencia de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, en lo relativo a plazo de aprobación de la Oferta de Empleo Público, necesidad de que la misma contuviera la relación de las vacantes dotadas no cubiertas y en cuanto a la publicación de la Oferta dentro del primer trimestre.

A este respecto, por tanto, las convocatorias de concursos deberán efectuarse, y, en su caso, resolverse, con anterioridad a la aprobación de la Oferta de Empleo Público. Esta misma previsión la contempla la nueva Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la Función Pública y de protección del desempleo que en su artículo 15.º "Planes de Empleo y Oferta de Empleo Público", da nueva redacción al artículo 18 de la Ley 30/1984, estableciendo lo siguiente:

«4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público».

Además la convocatoria de los respectivos concursos de traslados, generales y/o específicos, debe efectuarse con la antelación suficiente que permita su resolución con anterioridad a la fecha en que deban ofrecerse los puestos vacantes a los nuevos funcionarios, y evitar, al mismo tiempo, que dichos puestos se adjudiquen provisionalmente, como ocurrió con un número importante de funcionarios provenientes de las pruebas selectivas que conformaron la Oferta de Empleo Público de 1991 y que, actualmente, continúan ocupando sus destinos con carácter provisional.

La convocatoria de concurso, de forma más periódica, contribuiría a una mayor estabilidad de los funcionarios en sus respectivos puestos, y que lo que hoy es práctica habitual (nombramientos provisionales: más de 3.000, exactamente 3.063 a 1º de Enero de 1995) deje paso a lo que debe ser normal (hoy excepcional) como son los concursos, y que indudablemente redundará en beneficio de una mayor eficacia en la Función Pública.

Considerando el importante número de puestos de trabajo desempeñados actualmente por funcionarios interinos y con nombramientos provisionales, la falta de convocatorias de concursos de traslados, dentro de unos plazos razonables, pudiera atentar contra el derecho a la promoción profesional del funcionario de carrera, y está motivando que numerosos funcionarios no puedan optar a desempeñar otros puestos de trabajo, de más responsabilidad

y retribución, para los que reúnen los requisitos exigidos en la Relación de Puestos, mientras que los mismos son ocupados provisionalmente por personal, en muchos de los casos, sin cumplir los requisitos para su desempeño.

2.- Otra de las argumentaciones esgrimidas por la Consejería, para justificar el retraso era que estaban pendientes varias modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo estimamos que ello no justifica la demora durante más de dos años de las convocatorias de concursos, por cuanto existen mecanismos legales suficientes para que las revisiones de la Relación de Puestos se efectúen, en unos plazos razonables, sin interrumpir otros procedimientos, y teniendo presente que dicha Relación no es más que un instrumento dinámico de ordenación de la política de personal en la Administración de la Junta de Andalucía, tal y como la concibe la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública Andaluza, y no al contrario.

En consecuencia, Sugerimos agilizar la conclusión de las gestiones con las Centrales Sindicales y que se culmine la actualización de la Relación de Puestos de Trabajo, así como los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre modernización firmado el 26 de Junio de 1992, prorrogado por Acuerdo de 14 de Marzo de 1995, en lo relacionado en materia de desconcentración y descentralización de los procedimientos de concursos.

En definitiva, estimamos que los procedimientos ordinarios de provisión van unidos cronológicamente a los de selección al ser previos a la misma por lo que su demora y más aún la carencia de los mismos, resulta una irregularidad administrativa que produce disfunciones como las que estamos comprobando en los últimos años.

c) Convocatorias públicas de Libre Designación.

El sistema de provisión de puestos de libre designación se efectuará por el Consejero de Gobernación mediante convocatoria pública anunciada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, indicando denominación, nivel, localización y retribución, así como los requisitos mínimos exigibles a los funcionarios que aspiren a desempeñarlos, concediéndose un plazo de 15 días hábiles para la presentación de solicitudes.

Podrán ser de libre designación los puestos superiores jerárquicos de cada unidad o dependencia administrativa y los puestos especiales de asesoramiento y colaboración personal y, en general, los que se determinen en la Relación de Puestos de Trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones . Los nombramientos de libre de designación requerirán el informe previo del titular del Centro, Organismo o Unidad a que figure adscrito el puesto convocado.

A este respecto el artículo 5 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, en relación con el Decreto del Presidente 130/1986, de 30 de Julio, atribuye al Consejero de Gobernación determinadas competencias en materia de Función Pública; disposiciones que han sido desarrolladas por el Decreto 255/1987, de 28 de Octubre, el cual, en su artículo segundo, apartado 2.i), asigna al titular de dicha Consejería la competencia sobre la provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación, a propuesta de la Consejería respectiva.

Dicha competencia se viene ejerciendo por delegación, conferida a la Secretaria General para la Administración Pública por Orden de 12 de Abril de 1988 (BOJA núm. 33, de 26 de Abril), quien efectúa los nombramientos por Resolución de la misma, conforme al procedimiento establecido por las Circulares 1/91 y 5/91, de dicha Secretaría General. Asimismo, dispondrá el cese del nombrado a propuesta del titular del Centro Directivo al que se encuentre adscrito el puesto de trabajo; cese que en ningún caso tendrá efectos con anterioridad a la notificación en tiempo y forma al interesado.

Nuestra intervención ante la Consejería de Gobernación en relación con las convocatorias de provisión de puestos de trabajo por el sistema de Libre Designación, ha venido motivada por escritos de funcionarios participantes en las convocatorias que nos manifestaron sus discrepancias con las Resoluciones adoptadas por la Secretaria General para la Administración Pública.

Pues bien, en todas las respuestas obtenidas se argumenta por parte del citado Centro Directivo la procedencia del procedimiento utilizado para la adjudicación y/o declaración de vacante del puesto ofertado, sin perjuicio de que en unos y otros casos los fundamentos alegados pudieran ser contradictorios entre sí, lo que podría atentar contra los principios constitucionales de eficacia y coordinación previstos en el art. 103.1, y de seguridad jurídica en el art. 9.3.

La posible contradicción observada pudiera considerarse, asimismo, como un refrendo a nuestras argumentaciones en orden a que la selección de todo funcionario público refleje los paradigmas de una sociedad democrática, fundándose exclusivamente en los principios constitucionales de mérito y capacidad, que justifique la legitimidad de funcionamiento de la Administración como sujeto público.

A este respecto el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (STC 192/1991 o STC 80/1994), afirma que los principios constitucionales de igualdad (art. 23.2) y de mérito y capacidad (art. 103.3) deberán ser observados en las sucesivas fases de la carrera administrativa, aunque sea con distinto grado de intensidad.

El sistema de libre designación, previsto como uno de los mecanismos para la provisión de puestos de trabajo en el artículo 20 (de carácter básico), de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, otorga a la Administración una amplia discrecionalidad para decidir los candidatos que, de entre aquéllos que acudan a la convocatoria y cumplan los requisitos mínimos exigidos en la misma, han de cubrir los puestos ofertados, discrecionalidad a la

que no es posible acudir en el sistema de concurso de méritos, dado el carácter objetivo y estrictamente reglado de este sistema.(Sentencia de 29-1-91,TSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo de Granada).

Ahora bien, la discrecionalidad entendemos que no significa que la libre designación atribuya al órgano competente una especie de poder omnímodo para decidir como tenga por conveniente, como se nos había argumentado por la Secretaría General para la Administración Pública, pues la decisión debe ajustarse en todo caso al interés público que constituye la base y finalidad de todas y cada una de las potestades administrativas, debiendo respetarse los principios de mérito y capacidad que el artículo 103.3 de la Constitución señala como criterios rectores del acceso a la Función Pública, y ello con independencia del sistema que se siga y de si éste es el de libre designación o cualquier otro, por lo que como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Mayo de 1989, dicho sistema «no empece sin embargo para que pueda ser apreciada la desviación de poder cuando en la selección de los candidatos se marginan los méritos y capacidad y se frustra el interés público, pues en modo alguno puede entenderse abierta a una discrecionalidad absoluta y mucho menos arbitrarias apreciaciones».

La discrecionalidad de que dispone la Administración en orden a la elección de entre los candidatos a aquel que en igualdad de condiciones con los demás inspire mayor confianza a la autoridad encargada del nombramiento, no permite una arbitrariedad que lesione las aspiraciones legítimas de los funcionarios respecto a la mejora y consolidación de su carrera administrativa. A este respecto, aunque no exista un precepto que diga que no puede quedar vacante un puesto de trabajo si hay algún aspirante que reúne los requisitos exigidos, tal principio debe extraerse de la propia finalidad de las normas de provisión, en virtud de las cuales se pone de manifiesto que lo realmente determinante de las convocatorias es la imperativa necesidad de que los puestos se cubran, siendo por tanto contrario al correcto funcionamiento de la estructura burocrática de una Administración la existencia de vacantes durante períodos prolongados.(Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 14-Novbre-1989).

Igualmente, la Sentencia de 21 de Septiembre de 1992, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, viene a acoger en su Fundamento Tercero, la doctrina de la sentencia de 14 de Noviembre de 1989 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, señalando que el sistema de libre designación no ampara la posibilidad de dejar desiertas plazas para las que existan candidatos que cumplan con los requisitos exigidos, pues la necesidad de producir el nombramiento está implícita en las propias normas de provisión.

Sin embargo observamos que en la práctica desarrollada por la Administración se halla arraigada la convicción de que el carácter "libre" del nombramiento y del cese de funcionarios equivalen a la inexigibilidad de motivación o fundamentación de tales medidas.

A este respecto, en una contestación recibida de la Consejería de Gobernación se justificaba la declaración del puesto vacante aludiendo a la falta de

confianza que inspiraban a la Autoridad responsable los aspirantes presentados "(...) aún cumpliendo los requisitos exigidos...".

En todo caso, el sistema de libre designación, tal como lo configura la convocatoria, no es correcto, al permitir que sea declarada desierta la plaza para la que se han formulado peticiones, siempre claro está dentro de los candidatos que reúnan todos los requisitos mínimos exigidos en la convocatoria, como era el supuesto concreto que se planteaba en el expediente de queja relativo a una convocatoria que se declaró desierta por que ninguno de los candidatos reunía todos los requisitos mínimos exigidos.

La misma argumentación anterior es la que se constata en la respuesta parlamentaria facilitada por la Sra. Consejera de Gobernación, con fecha 17 de Mayo de 1993 (BOPA del día 17 de agosto) a la pregunta formulada por dos Parlamentarios Andaluces del G.P. Andalucista (Núm. expte. 3-92/PE-0008300), en relación con el nombramiento de interino para ocupar una Jefatura de Servicio en la Consejería de Gobernación, cuya provisión definitiva efectuada mediante convocatoria pública fue declarada desierta porque "*Los candidatos presentados no tienen acreditada su experiencia previa en las materias relacionadas entre los méritos específicos en la convocatoria. Incluso respecto a seis de ellos es indudable que no reúnen el requisito de la RPT de tener tres años de experiencia al menos en el área de conocimientos de dicho puesto*".

Los puestos administrativos de "libre designación", por las circunstancias que concurren en los mismos, exigen determinados méritos y cualidades profesionales y personales en el candidato seleccionado de entre los aspirantes que reúnan los requisitos exigidos, por lo que el elemento de confianza y la apreciación subjetiva de aquellas cualidades, adquieren un relieve que no concurren en los demás sistemas de provisión. Deben ser pues, éstos, los únicos elementos a tener en cuenta, para adjudicar o declarar desierto el puesto ofertado.

En todo caso, la práctica o criterio de dejar vacante el puesto ofertado existiendo candidatos que reúnan todos los requisitos exigidos, no puede ser utilizado por la Administración para que, seguidamente y casi de forma simultánea, nombre a un funcionario interino para dicho puesto, ya que podría considerarse que la convocatoria pública se ha efectuado para cumplir un trámite obligado para cubrir el puesto mediante nombramiento provisional por el art. 29 ó 30 de la Ley 6/1985, excepcionándose en la mayoría de estos casos, las exigencias de mérito y capacidad a las personas que resultan elegidas para cubrir los puestos, así como la publicidad de la convocatoria.

El cumplimiento por parte de la Administración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso a la Función Pública, no es discrecional para la Administración, al venir impuestos, aparte de por la legalidad ordinaria, (arts. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto y 39 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre), por el Texto Constitucional, en sus artículos 9.3 y 103.3.

Las argumentaciones emitidas por la Secretaría General para dejar vacantes los puestos convocados o, en otros supuestos, adjudicarlos; a nuestro entender, sin sujeción a los requisitos exigidos al no constar documentalmente que el adjudicatario del puesto reuniese todos los requisitos exigidos, estimamos no quedan suficientemente motivadas, sólo por razones de "confianza" y en el ejercicio de la prerrogativa de autoorganización que faculta a la Administración; por el contrario, la declaración de vacante del puesto ofertado, a nuestro entender, podría justificarse admitiendo un uso razonable y justificado de esa discrecionalidad si los aspirantes presentados no reunieran los requisitos mínimos exigidos, incluidos los específicos, o bien que no se hubiesen admitido ningún aspirante por no reunir los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo.

Entendemos, pues, que las Resoluciones dictadas por la Secretaria General no efectúan una aplicación correcta de los principios de capacidad y mérito señalados en el artículo 103 de la Constitución y contienen una motivación distinta a la que debe guiar la actividad administrativa en materia de provisión de puestos, que constituye uno de los instrumentos para fomentar la carrera administrativa de los funcionarios.

Por otra parte, no compartimos las consideraciones efectuadas por la Secretaria General, al considerar aplicable a los puestos de trabajo de libre designación, lo regulado por el artículo 39.3 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza. Dicho precepto consideramos que no resulta aplicable a los casos que nos ocupan dada la naturaleza funcional de dichos puestos, sin perjuicio de que participen de ciertas cualidades de los cargos políticos al ser desempeñados por personas que gozan de la confianza de quien los designa (de entre los que concurren reuniendo los requisitos exigidos de la convocatoria) para tareas de especial importancia en el desarrollo de sus programas de actuación político-administrativa, y para cuyos nombramientos y ceses no se requieren Decreto como establece el precitado art. 39.3, aplicable exclusivamente para los altos cargos de las Consejerías y aquellos otros que las leyes establezcan.

Tampoco debe confundirse la libre designación como procedimiento de nombramiento de un profesional sin sujeción a un procedimiento concursal tasado (baremo de méritos preestablecidos) con el nombramiento de personal eventual que es un nombramiento político lo que debe operar es una libertad de apreciación de los méritos por las autoridades administrativas, significando necesariamente que los principios de mérito y capacidad cedan en favor del mero subjetivismo.

d) Datos estadísticos.

La periodicidad de las convocatorias por el sistema de Libre Designación ha ido incrementándose progresivamente, incidiendo en ello la Circular 5/91 de la Secretaria General para la Administración Pública que regula el procedimiento

de convocatoria mediante publicación en BOJA; no obstante todavía se está lejos de una aplicación eficaz y periódica de estos procedimientos.

El número de puestos de trabajo con modo de acceso PLD, con detalle de su ocupación es el siguiente:

Número de Puestos	1.385
Ocupados con carácter definitivo	655
Ocupados con carácter provisional	248
(art. 30 Ley 6/85)	
Ocupados con carácter provisional	162
(art. 29 Ley 6/85 -interinos)	
Ocupados por otros procedimientos	87
(art. 31 Ley 6/85 -Comisión de servicios y otros)	

Del estudio de estos datos resulta sorprendente que existan sin cubrir 233 puestos de trabajo (16' 82 % del total de puestos en la RPT) y que un 35' 88 % de los cubiertos se encuentre ocupados con nombramientos provisionales y/o de interino, si tenemos en cuenta que la mayoría de los puestos de trabajo de Libre Designación se corresponden con las Jefaturas de Servicios o puestos de asesoramiento especial, ocupando en el primero de los casos el máximo responsable con rango funcional en las estructuras administrativas de los servicios de la Administración Autonómica.

En resumen, la Consejería de Gobernación, como organismo competente para efectuar las convocatorias para la provisión de vacantes por el sistema de Libre

Designación, está permitiendo que el 52' 70 % de los puestos adscritos a este sistema de provisión se encuentren vacantes o cubiertos provisionalmente, con los perjuicios que estas situaciones pueden ocasionar tanto al funcionamiento normal de los servicios o tareas asignadas como a la promoción profesional de los funcionarios de carrera.

VII.2.1.1.2. Procedimientos extraordinarios: arts. 29 y 30 de Ley 6/85.

VII.2.1.1.2.1. Nombramientos provisionales del art. 29 de la Ley 6/85.

Las diversas circunstancias que han motivado las dilaciones y demoras (sin lugar a dudas generadas por la propia Administración) en las convocatorias de los procedimientos ordinarios de provisión de puestos para el personal funcionario, han impedido acabar con las situaciones de provisionalidad en que están inmersos la gran mayoría de los funcionarios que prestan servicios en los distintos Departamentos de la Administración Autonómica, y del personal interino cuyo definitivo proceso de acceso a la Función Pública se inició en 1989, con la aprobación del Decreto 264/89, de 27 de Noviembre.

En los últimos informes anuales, ya hemos expresado nuestra preocupación y nuestro desacuerdo con dicha práctica generalizada, y que hoy la reiteramos, por la proliferación de los procedimientos extraordinarios de provisión debido a la inexistencia de una periodicidad de convocatoria de concursos de méritos como sistema normal de cobertura de vacantes en la Administración y de un deficiente desarrollo de las tres únicas Ofertas de Empleo Público efectuadas por la Junta de Andalucía, a lo largo de los últimos nueve años y que en la fecha de redacción de este Informe aún no ha concluido la última respecto al personal funcionario, consideramos que se remonta a 1992.

El Decreto 25/1988, de 10 de Febrero, vino a establecer las normas para la selección y nombramiento de personal interino, previendo como criterio preferente, en todo caso, la selección de aquellos aspirantes que hubieran aprobado algún ejercicio de las pruebas de acceso al Cuerpo de funcionarios correspondiente al puesto de que se tratara. En su desarrollo, la Orden de 2 de Julio de 1990, de la Consejería de Gobernación constituyó las Listas de Espera como instrumento idóneo para gestionar con agilidad un procedimiento dirigido a seleccionar personal interino en gran número y con cierta periodicidad.

Con fecha 2 de Enero de 1991, se dictó la Circular nº 1/1991, de la Secretaría General para la Administración Pública sobre cobertura de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario en la Relación de Puestos Trabajo de la Junta de Andalucía, con el fin de conseguir, así se justificó, la máxima agilidad, racionalidad y eficacia en el desarrollo normal de los procesos de cobertura provisional de puestos de trabajo regulada en los arts. 27, 29 y 30 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, provisión que sería absolutamente excepcional - como igualmente se señalaba en el preámbulo de la Circular- y, solamente,

cuando por razones de urgencia que hagan imposible la prestación del servicio, no pueda permanecer la plaza vacante hasta su cobertura por los procedimientos ordinarios.

Hay que significar que la aplicación de estos mecanismos no ha sido ajustada, pues se excepcionaba normalmente el trámite de convocatoria pública y no se constataba previamente que el puesto no pudiera ser desempeñado por personal funcionario; tampoco el sistema de "Listas de Espera" ha sido un procedimiento tramitado con rigor, conforme se expone en el Informe Anual de 1994.

Los procesos de las Ofertas de Empleo Público para 1988 y 1991, incorporaron a la Junta de Andalucía a numeroso personal funcionario de nuevo ingreso. Como consecuencia se redujo la necesidad de cobertura de puestos de trabajo por personal interino a sus puestos de carácter singular y excepcional.

Por dichos motivos, se modificó la normativa que vino a satisfacer una necesidad y se procedió con carácter general a una nueva regulación de la materia. En este sentido se aprobó el Decreto 147/1993, de 21 de Septiembre, por el que se modifica el procedimiento de selección y nombramiento regulado por el Decreto 25/1988, de 10 de Febrero.

La interinidad es un sistema de provisión de puestos de trabajo que se lleva a cabo de forma no permanente y en atención a razones de urgencia.

El denominado funcionario interino ha tenido su razón de ser en la frecuente incapacidad de la propia Administración Pública en cubrir todas las vacantes que se producen, y con ello, el interino sule a los titulares de los puestos de trabajo vacante con la finalidad de que el interés público no quede afectado, mientras se produce la convocatoria de provisión normal de dichos puestos.

Respecto a las personas que ocupan como interinos por razones de necesidad y urgencia cargos o plazas, hay que convenir que no tienen un derecho subjetivo a la continuidad, pues es de propia esencia de la interinidad la situación de precario del nombramiento, no implicando, en consecuencia, su cese la imposición de sanción alguna, sino el ejercicio de una potestad administrativa que ninguna relación guarda con la disciplinaria. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2/6/81)

A mayor abundamiento de lo anterior, el desempeño de un cargo público por personal interino o provisional no da derecho alguno al interesado, desde el punto de vista del derecho funcional para seguir ocupándolo o desempeñarlo en propiedad; ante esta situación, la Administración que le designó podría decretar el cese en el momento que lo estime oportuno, ya que las garantías legales y reglamentarias de la inamovilidad alcanzan exclusivamente a los funcionarios en propiedad y, aunque en el anuncio de la convocatoria o el nombramiento se limite el tiempo o plazo máximo de duración de la interinidad, transcurrido o no ese plazo tope, el ocupante del cargo con carácter provisional no consolida la propiedad del mismo, ya que interpretar lo contrario equivaldría a conseguir el logro de los empleos públicos por prescripción, sistema no

autorizado en las normas legislativas vigentes. (Sentencias del Tribunal Supremo de 9/5/86, 12/5/86 y 23/7/86).

La interinidad no debe suponer más que una situación intermedia o un intervalo; las situaciones provisionales o interinas nunca han sido buenas, y menos, si se pretende alargarlas y convertirlas en definitivas, o mejor, dicho en indefinidas, pues el propio prestigio y eficacia de la Función Pública quedan siempre en entredicho. Sin embargo esta no ha sido la situación en Andalucía.

El uso abusivo de los nombramientos de personal interino, y el largo período temporal de ocupación de los puestos, generó que en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 3 de Noviembre de 1992, por el que se aprobó el Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizar la Administración Pública de la Junta de Andalucía y mejorar las condiciones de trabajo (denominado genéricamente como "Acuerdo de Modernización"), previera el acceso a la Función Pública Andaluza como personal laboral a determinado colectivo de interinos.

Pues bien, ante este Acuerdo, ya trasladamos con fecha Julio de 1993 a la Secretaría General para la Administración Pública una serie de consideraciones sobre el proceso de normalización de personal interino de la Junta de Andalucía, entre las que destacamos:

"(...) sin dejar de ser respetuoso con la potestad de autoorganización que asiste a la Administración Autonómica no compartimos, en principio, los aspectos que se contienen en el Artículo 6º del Capítulo IV del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 3 de Noviembre de 1992, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-sindicatos para modernizar la Administración Pública de la Junta de Andalucía y mejorar las condiciones de trabajo, (denominado genéricamente como "Acuerdo de Modernización") en lo referente a garantizar, mediante "Pactos Sindicales", el acceso a la Función Pública Andaluza como personal laboral a determinado colectivo de funcionarios interinos que no accedan a funcionarios de carrera tras la superación de las pruebas selectivas de la Oferta de Empleo Público para 1992.

Esta Institución reconoce que la experiencia previa a la Función Pública es sin duda un mérito que debe ser tenido en cuenta a quien participa en un proceso selectivo para acceder a un determinado Cuerpo de la Administración. Sin embargo, discrepamos con la atribución de una determinada puntuación por el tiempo prestado, sin atender a la acreditación de los conocimientos adquiridos como consecuencia del desempeño de un puesto de trabajo.

Por ello, en los reseñados procesos pendientes de negociar, esperamos que se contemple que la capacidad y méritos personales de los aspirantes se demuestren en las pruebas

objetivas y/o teórico-prácticas a que se refiere el artículo 17.2 del vigente Convenio Colectivo.

En todo caso, en los procesos que se negocien para permitir la continuidad de la relación con la Administración de dicho personal, según lo previsto por el citado artículo 6º del Capítulo IV del Acuerdo de Modernización, deberá garantizarse los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (Art. 103.2), sin perjuicio de que se puedan reconocer, entre otros, y debidamente ponderados, los servicios prestados en la Administración como mérito valorable".

Igualmente entendemos, y así lo hemos comunicado a la citada Secretaría General, que el proceso de normalización de la Función Pública Andaluza se debería considerar concluido al finalizar el proceso selectivo de la Oferta de Empleo Público de 1992, toda vez que, una vez más, en el Acuerdo de Modernización aprobado se recurre a la adopción de medidas excepcionales, motivadas por las especiales circunstancias producidas por la transición de la Administración estatal centralizada a la actual Administración Autonómica.

En dicho sentido y con idénticas motivaciones, -decíamos en nuestro escrito a la Autoridad autonómica reseñada- se aprobaron con anterioridad diversas disposiciones legales en las que se daban, según la propia Administración, soluciones justas y eficaces a las diferentes situaciones respecto al personal existente en la Administración Autonómica, combinando la concurrencia libre a la oposición de cuantos ciudadanos lo estimaran conveniente, con aquellos otros a los que se efectúa una valoración en la fase previa de la experiencia adquirida en el ejercicio de un puesto de trabajo en la Administración Pública. Entre dichas disposiciones, señalamos las siguientes:

- Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras ofertas de empleo público, incluida la de 1988 (actualmente en fase de ejecución los procesos selectivos correspondiente a la Oferta de 1992).

- El anterior Decreto, vino a derogar el Decreto 123/1987, de 14 de Mayo, por el que se determinaban los criterios y contenidos a que habrían de ajustarse las bases de convocatorias de las correspondientes pruebas selectivas.

- A su vez, éste último, modificado por el Decreto 321/1988, de 22 de Noviembre, para efectuar las adaptaciones necesarias introducidas en la materia por la Ley 23/1988, de 28 de Julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y por las Leyes 6/88, de 17 de Octubre y 7/88, de 2 de Noviembre, de modificación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Las citadas Leyes 6/88, 7/88,

posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de Octubre de 1993.

Finalmente significar que el Acuerdo de Modernización ha sido prorrogado por Acuerdo de 28 de Marzo de 1995, excepto alguna de sus partes, entre las que figura precisamente la que criticamos a la Consejería de Gobernación por proclamar una garantía de estabilidad de parte del personal interino mediante relación laboral fija.

a) Datos estadísticos.

a.1) Funcionarios interinos.

Cuerpo	Número Funcionarios
A 1.1	458
A 1.2	67
A 2.0	554
A 3.0	---
B 1.1	157
B 1.2	28
B 2.0	454
C 1.0	383
C 2.0	125
D 1.0	1.465
D 2.0	313
E 1.0	12
E 2.0	---
TOTAL	4.016

a.2) Puestos Ocupados por Funcionarios Interinos.

Cuerpo	Puestos Singulares (*)	Puestos Básicos
A 1.1	271	78
A 1.2	70	15
A 2.0	683	127
(Continuación)		
Cuerpo	Puestos Singulares (*)	Puestos Básicos
A.30	---	---
B 1.1	50	56
B 1.2	9	4
B 2.0	166	144
C 1.0	103	281
C 2.0	154	2
D 1.0	97	1.298
D 2.0	270	12
E 1.0	4	---
E 2.0	---	---
TOTALES	1.877	2.017

(*) Se considerarán como singularizados, para cada uno de los grupos previstos en el art. 25 de la Ley 30/1984, aquellos puestos de nivel superior al mínimo que se establezca para los Cuerpos de cada Grupo. (art. 6 Decreto

390/86, de 10 de Diciembre, por el que se regula la elaboración y aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo).

a.3) Funcionarios Interinos con nombramientos anterior al 5/11/1990. (*)

Cuerpo	Número Funcionarios
A 1.1	334
(Continuación)	
Cuerpo	Número Funcionarios
A 1.2	83
A 2.0	748
A 3.0	---
B 1.1	105
B 1.2	13
B 2.0	286
C 1.0	374
C 2.0	110
D 1.0	1.310
D 2.0	245
E 1.0	3
E 2.0	---
TOTAL	3.614

(*) Acuerdo suscrito entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales UGT., CC.OO y CSIF, con fecha 5 de Noviembre de 1990, en desarrollo del Acuerdo de Concertación de 26 de Febrero de 1990, aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 13 de Noviembre de 1990:

" La Junta de Andalucía garantiza un período de estabilidad en el empleo hasta la resolución de las dos próximas ofertas de empleo público ó hasta el 31 de Diciembre de 1992 si aquélla se resolviesen antes de ésta fecha, al personal en quien, a la fecha del presente acuerdo, concurrían todos los siguientes requisitos:

a) Que vengan prestando servicios mediante una relación jurídico-administrativa no permanente con la Administración de la Junta de Andalucía, esté incluido dentro del ámbito de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General, perciba sus haberes con cargo al Capítulo I de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Junta de Andalucía y se encuentren inscrito en el registro general de personal de la Consejería de Gobernación.

b) Que concorra a las pruebas que correspondan para el acceso a los cuerpos y especialidades de la Administración de la Junta de Andalucía".

En resumen, entendemos que la Administración autonómica a pesar de disponer de mecanismos legales, ciertamente bastante mejorables, para efectuar una adecuada selección del personal interino para atender las necesidades de reconocida urgencia, garantizando en todo momento los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, ha hecho un uso abusivo del art. 29 de la Ley 6/85 procediendo a nombramientos de interinos, en algunos casos de forma indiscriminada y, especialmente, con anterioridad al ejercicio de 1991, se obviaba el propio procedimiento establecido en el Decreto 25/88 e Instrucción de 14 de Junio de 1988 de la Secretaría General para la Administración Pública.

Es más, la cobertura de nuevos puestos de trabajo por personal interino ha supuesto una verdadera "promoción" entre ellos y así, desde un puesto base generalmente se obtenía otro nombramiento de interino para un puesto de Negociado, desde éste, uno de Sección y de aquí a la Jefatura de Servicio. En todo caso, al puesto de carácter básico accedían personas ajenas a la Función Pública (directamente de la calle) o, en otros muchos casos, accedían a los mismos personas que prestaban servicios en la misma Consejería o Departamento mediante contratos de trabajo con cargo al Capítulo VI, de Inversiones, o de los denominados contratos específicos.

En conclusión, las causas reseñadas "justifican" la existencia del importante número de funcionarios interinos de la Administración de la Junta de Andalucía y, en definitiva, son "el obstáculo" para que los funcionarios de carrera puedan acceder a nuevos puestos de trabajo (hoy ocupados por interinos) e impiden la incorporación, sin demora alguna, a la Función Pública Andaluza de los aspirantes aprobados en las respectivas pruebas selectivas convocadas en desarrollo de las Ofertas Públicas de Empleo para 1991 y 1992.

VII.2.1.1.2.2. Nombramientos provisionales del art. 30 de la Ley 6/85.

Los criterios que se siguen para estos nombramientos de carácter provisional son los establecidos en el punto séptimo del Acuerdo firmado con las Organizaciones Sindicales de 5 de Noviembre de 1990, y aprobado por el Consejo de Gobierno con fecha 13 de Noviembre de 1990, así como en la Circular 1/1991, de la Secretaría General para la Administración Pública de 2 de Enero de 1991.

Se parte de un puesto desocupado dotado presupuestariamente y que por circunstancias o necesidades, urgentes, debidamente justificadas, deba cubrirse preferentemente por personal que venga prestando sus servicios en el centro directivo donde se produzca la vacante. Se anuncia en el tablón de anuncios durante una semana. A continuación se reúnen el Jefe del Centro directivo donde la plaza este vacante, el Jefe del Servicio donde la plaza está adscrita, el jefe de Personal de la Consejería afectada y como meros observadores, aunque no es una obligación legal, los representantes de las OO.SS. Y por último que se levante la correspondiente Acta eligiendo al funcionario seleccionado siempre que reúna los requisitos exigidos para el desempeño.

El citado art. exige que el funcionario que se destine a cubrir temporalmente la vacante, reúna las condiciones de titulación y requisitos funcionales exigidos para el puesto.

En puridad, los requisitos exigidos para desempeñar un puesto en virtud del art. 30 se viene incumpliendo sistemáticamente por parte de los responsables de la Función Pública Andaluza.

Lo que se viene haciendo es únicamente exigir al funcionario que posea una titulación académica exigible para el acceso al Grupo al que se encuentra adscrito el puesto, pero en ningún caso se exige el cumplimiento de los requisitos funcionales para el puesto.

Pues bien, entendemos que entre los requisitos funcionales que habría que exigir para el desempeño de un puesto en virtud del art. 30., debe figurar que en el funcionario a seleccionar pertenezca al Cuerpo funcional del Grupo que se adscribe el puesto vacante, que la experiencia profesional se corresponda con la misma Área funcional, y, en su caso, cumpla el requisito de la titulación o formación exigida en la RPT.

En este sentido, resulta sorprendente que un funcionario Ordenanza ó, un Auxiliar Administrativo, puede "reunir los requisitos funcionales" para ocupar una Jefatura de Servicio o un Departamento/Sección únicamente acreditando poseer cualquier licenciatura universitaria

La utilización acusada de este sistema, supone una proliferación de designaciones provisionales y efectos negativos que conlleva creando expectativas no deseables, dada su larga duración y ocupación de muchos puestos por funcionarios que no pertenecen al grupo o grupos de adscripción (se exige solo titulación académica correspondiente al Grupo funcional en que se califica el puesto a cubrir).

El presupuesto y fundamento alegado por la Administración para que esta técnica opere con carácter general, es la falta de procedimientos ordinarios de provisión mediante concursos de carácter periódico; sin embargo esta figura se contempla en la Ley 6/85 para supuestos extraordinarios de urgencia, y no como sistema normal de provisión, como viene utilizándose, ante la ineficaz actuación de la Consejería de Gobernación para celebrar concursos.

La provisión de puestos de trabajo vacantes se debe efectuar por los procedimientos ordinarios, y sólo excepcionalmente por personal interino y nombramientos provisionales (art. 29 y 30 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía).

La experiencia profesional adquirida por el desempeño provisional de un puesto de trabajo, sea éste en virtud del art. 29 (funcionarios interinos) ó del art. 30 (funcionarios en destino provisional) de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, viene siendo puntuable en los concursos de traslados convocados por la Consejería de Gobernación (dos únicos concursos generales resueltos hasta la fecha).

Dicha situación de provisionalidad pudiera originar una posible discriminación entre los funcionarios participantes en la adjudicación de puestos que se oferten en los próximos concursos, pues es evidente que los funcionarios no han tenido las mismas posibilidades para acceder a destinos provisionales; ni estos nombramientos provisionales se rigen por los principios de publicidad, mérito y capacidad.

La proliferación de nombramientos provisionales y por contra la falta de convocatoria de procedimientos ordinarios para la provisión de puestos funcionariales, que contribuirían a dar estabilidad y mayor eficacia al funcionamiento de la Administración Autonómica, provocan una situación de transitoriedad y un posible clientelismo de estos sistemas de reclutamiento de personal.

Los procedimientos ordinarios de provisión van unidos cronológicamente a los de selección, al ser previos a la misma, por lo que su demora, y más aún la ausencia de los mismos, indica una irregular actuación administrativa y provoca disfunciones, que a lo largo de los últimos cinco años estamos comprobando.

En repetidas ocasiones nos hemos dirigido a la Administración, que veníamos observando diversas actuaciones administrativas que podían generar perjuicios y limitaciones a los derechos de los funcionarios, así como efectos negativos en el funcionamiento regular de la Administración de la Junta de Andalucía, al interesar a los efectivos de personal necesarios para la prestación de los servicios.

Estas actuaciones administrativas entendemos que cabe concretarlas en las siguientes:

- Utilización generalizada del procedimiento extraordinario de provisión de puestos de trabajo regulada en el art. 29 de la Ley 6/1985, y el Decreto 25/1988, de 10 de Enero, vigente en aquellas fechas.

Esta categoría de personal prevista en el art. 16 de la citada Ley 6/85, entendíamos, y así lo seguimos entendiendo, debe ser utilizada con carácter excepcional, y no para cubrir ordinariamente los puestos de nueva creación en las Relaciones de Puestos de Trabajo, ó aquellos que queden desocupados por traslados o jubilaciones de personal.

Para dicha provisión, y una vez culminadas las Ofertas de Empleo Público para 1988, así como la de 1991, no existió justificación que avalase la procedencia de dichas actuaciones ya que los puestos desocupados debieron ser ofrecidos a los funcionarios de carrera con preferencia, conforme se desprende de la repetida Ley 6/85, y establecía el Decreto 25/1988 y posteriormente recoge el Decreto 147/1993, para su ocupación con arreglo a los sistemas extraordinarios previstos en los arts. 27 y 30, y ello durante un tiempo limitado hasta que dichos puestos se adjudicasen por los sistemas ordinarios de provisión determinados en el art. 25.1 de la Ley 6/85 ya reseñada (concurso de méritos o libre designación mediante convocatoria pública).

Pero las situaciones de no convocar periódicamente concursos, (el 1º, en Julio de 1987, un 2º en 1991, y, el último, en 1994, actualmente paralizado) y de resolverlos en un tiempo prudencial, motiva la proliferación de nombramientos provisionales de personal funcionario en base al art. 30, y de interinos, conforme al art. 29, que no obedecen a los principios de mérito y capacidad que deben regir esta clase de provisión, sino a decisiones discrecionales, generadoras de expectativas que no vieron satisfechas en muchos casos el personal afectado, al no reunir los requisitos necesarios de pertenencia al Grupo funcional al que están adscritos los mismos, conforme determina la Relación de Puestos de Trabajo, con las consiguientes disfunciones que ello provocará. Para acabar con esta situación resultaría necesario que se convocasen con una mayor periodicidad los concursos de méritos para la provisión definitiva de los puestos, que den un mínimo de permanencia al personal (2 años como mínimo se establece en el -ámbito de la Administración del Estado, el Real Decreto 364/95, aplicable supletoriamente a la Junta de Andalucía) y en consecuencia, a las funciones administrativas desempeñadas, lo cual repercutiría favorablemente en el funcionamiento de la Administración.

Deben ser los procedimientos ordinarios previstos en la Ley 6/85, los que permitan el desempeño de puestos en la Administración de la Junta de Andalucía: Concurso de méritos, libre designación con convocatoria pública, promoción interna del art. 37 de la Ley 6/85, con la previsión contenida en la Disposición Adicional Primera del Decreto 15/91, de 29 de Enero, que estimamos una medida favorable para la carrera administrativa de los funcionarios cuya regulación consideramos acertada, y sistema de acceso libre para proveer las vacantes no cubiertas por los procedimientos anteriores.

Una vez resueltos dichos procedimientos, o en su caso, en el "*interín*", es cuando cabría efectuar una utilización razonable de los mecanismos extraordinarios ya referidos, estableciéndose un tope máximo de permanencia en la situación de interinidad como se regulan expresamente en otras Comunidades Autónomas.

Las anteriores consideraciones reflejan que una utilización extendida de los procedimientos extraordinarios de los art. 29 y 30 de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, por un tiempo dilatado, provoca limitaciones en el ejercicio de los derechos funcionariales de promoción profesional a puestos de superior nivel (fundamentalmente mediante su participación en pruebas de promoción interna o procedimientos ordinarios de provisión de puestos), cuya ausencia genera perjuicios económicos y otras consecuencias como la no consolidación de un nuevo y superior grado personal al no computársele el período de tiempo desempeñado a esos efectos. Asimismo, el empleo extendido de un procedimiento excepcional como el nombramiento de personal interino, incide negativamente en el interés de los ciudadanos que esperan obtener empleo a través de la superación de pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos de Funcionarios de la Junta de Andalucía.

En base a las consideraciones anteriormente expuestas, hay que convenir y así se lo hemos trasladado reiteradamente a la Consejería de Gobernación la necesidad de modificar los criterios utilizados en la aplicación general de nombramientos provisionales regulados en el art. 30 de la repetida Ley 6/85, así como la adopción de las medidas oportunas para que, sin más dilaciones, se convocara el concurso general y/o específicos de traslados para el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía.

La respuesta recibida en Julio de 1994, nos informaba que dichos criterios iban a ser modificados a través de la nueva Instrucción que se estaba elaborando y que vendría a modificar la regulación de los nombramientos provisionales regulados en el art. 30.

a) Datos Estadísticos.

a.1) Funcionarios de los Cuerpos de Grupos D y E que están provisionales en puestos de Grupo A y B.

Grupo puesto/ Grupo Funcionario	D	E
A	27	1
AB	86	---
B	25	---
BC	150	---

a.2) Funcionarios de los Cuerpos del Grupo C que están provisionales en puestos del Grupo A ó AB.

Grupo puesto/ Grupo Funcionario	C
A	30
AB	89

a.3) Puestos ocupados por Art. 30 por Consejerías y Organismos Autónomos.

Consejería/OO.AA.

Gobernación 263
Instituto Andaluz de Administración Pública 7
Presidencia 46
Instituto Andaluz de la Mujer 9
Obras Públicas y Transportes 272
Agricultura y Pesca 345
Instituto Andaluz de Reforma Agraria 8
Educación y Ciencia 256
Economía y Hacienda 465
Instituto de Estadística de Andalucía 18
Industria, Comercio y Turismo 55
Salud 440
Servicio Andaluz de Salud 93
Trabajo y Asuntos Sociales 337
Instituto Andaluz de Servicios Sociales 247
Cultura 148
Patronato de La Alhambra y Generalife 2
Centro Andaluz de Arte Contemporáneo 1
Medio Ambiente 135
Agencia de Medio Ambiente 41

TOTAL 3.189

a.4) Funcionarios de carrera con nombramientos por el art. 30.

Cuerpo	Número Funcionarios
A 1.1	343
A 1.2	56
A 2.0	360
A 3.0	4
B 1.1	185
B 1.2	50
B 2.0	228
C 1.0	327
C 2.0	28
D 1.0	1.498
D 2.0	26
E 1.0	3
E 2.0	---
TOTAL	3.189

VII.2.1.1.3. Otros nombramientos extraordinarios y/o provisionales.

VII.2.1.1.3.1. Comisiones de Servicios.

La Comisión de servicios prevista en el artículo 41.1. c) de la Ley articulada de Funcionarios de 1964, que en fecha reciente y con mayor detalle se regula en el artículo 64 del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, es una de

las situaciones de servicio activo en que el funcionario destinado en un determinado puesto de trabajo, con reserva del mismo, debidamente autorizado, en forma voluntaria, pasa con carácter temporal a desempeñar otro puesto de trabajo.

Conforme al nuevo Reglamento, la concesión de una Comisión de servicios en el ámbito de la Administración del Estado se justifica en la urgente e inaplazable necesidad de cubrir un puesto de trabajo que ha quedado vacante; igualmente, podrá acordarse también Comisiones de servicios de carácter forzoso cuando celebrado concurso para la provisión de una vacante, ésta se declare desierta y sea urgente para el servicio su provisión, destinando para ello a un funcionario que preste servicios en el mismo Departamento y siguiendo el orden de prelación establecido en el art. 64.2 de dicho Reglamento.

Las citadas Comisiones de servicios tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo.

En muy parecidos términos se regulaban las Comisiones de servicios en el anterior Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios de la Administración del Estado aprobado por Real Decreto 730/1986, de 11 de Abril, que ha sido derogado expresamente por el Real Decreto 365/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

También hay que reseñar las Comisiones de servicios previstas en el art. 69 del repetido 364/1995, que se pueden autorizar por los Departamentos Ministeriales a petición de la Comunidad Autónoma para prestar servicios con carácter voluntario por un período de hasta dos años de duración.

Por su parte, la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, establece en su artículo 31 que, previo acuerdo con las Administraciones Públicas afectadas, podrá autorizarse que funcionarios de la Junta de Andalucía puedan pasar en comisión al servicio provisional de otras Administraciones Públicas, y de éstas a la de la Junta de Andalucía, para la realización de programas o trabajos determinados.

La duración será fijada de antemano en atención a la naturaleza de los trabajos a desarrollar, pero sólo implicará reserva de puesto de trabajo si es por tiempo no superior a un año. Al extinguirse una Comisión de servicios concedida por tiempo superior a un año sin que el funcionario haya sido adscrito provisional, interina o provisionalmente a un puesto de trabajo, éste será considerado en la situación de excedencia que le corresponda.

Igualmente, el Consejo de Gobierno podrá autorizar Comisión de servicios, con reserva de plaza por tiempo superior a un año, por razones de interés público.

Pues bien, por los expedientes de quejas tramitados en los últimos años y de la investigación efectuada ante la Consejería de Gobernación hemos podido

constatar que la Comisión de servicios ha sido utilizada más como "otro procedimiento de trasladar personal de otras Administraciones Públicas a la Junta de Andalucía y viceversa, que para cubrir una vacante por razones de necesidad o urgencia en atender unos servicios concretos, o realizar unas tareas específicas, como bien se determina en las disposiciones reguladoras vigentes y, así se contemplaba igualmente en las derogadas recientemente.

Hay que reconocer que, en todo caso, la Comisión de servicios es, en sí misma, un instrumento útil y eficaz para cubrir situaciones de urgencia en la prestación del servicio.

Sin embargo, un número importante de Comisiones de servicios que actualmente ostentan funcionarios de carrera no vienen a cubrir ninguna emergencia, o no cumplen los requisitos exigidos en la RPT o, en la mayoría de los casos, los puestos podrían ser desempeñados por funcionarios propios de la Comunidad Autónoma; en definitiva, se desvirtúa la razón de ser de las autorizaciones de las Comisiones, es decir, "el interés del servicio y de la Administración".

Del estudio de los puestos que cubren los funcionarios en Comisión de servicios, se desprende cuanto hemos significado. Así, se encuentran en Comisión de servicios en nuestra Comunidad Autónoma funcionarios que cubren puestos bases de Auxiliares Administrativos, de Titulados de Grado Medio o de Titulados Superiores.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos de la RPT, están autorizadas por la Consejería de Gobernación Comisiones de servicios a favor de funcionarios docentes y estatutarios de Instituciones Sanitarias, sin que éstos cumplan los requisitos exigidos en la RPT para el desempeño del puesto. Así, personal docente ocupa puesto sin el requisito imprescindible de "Administración Educativa"; o bien ocupa puesto de Grupo superior al que pertenece como docente; por otro lado, existe personal estatutario que viene desempeñando puesto de trabajo no adscrito a Administración Sanitaria desde hace más de 8 años; ó se acumulan las dos irregularidades, funcionario docente de Grupo B ocupa puesto de trabajo de Grupo A y no adscrito a Administración Educativa.

En general, de los datos consultados se desprende que las Comisiones de servicios a favor del personal docente superan los dos años desde la fecha inicial en que fue autorizada.

Por otra parte, son muchos funcionarios que se encuentran disfrutando de una Comisión de servicios, la cual ha superado con creces el año máximo por la que se autorizó inicialmente, y se han ido prorrogando sin solución de continuidad, sin que el puesto de trabajo desempeñado se haya incluido en ningún concurso de méritos o convocatoria pública de Libre Designación, para su provisión con carácter definitivo, como resulta preceptivo.

a) Datos estadísticos.

a.1) Número de Funcionarios docentes y sanitarios (por Grupo) que ocupan puestos de trabajo en Comisión de servicios.

Consejería/OO.AA	Grupo A		Grupo B	
	Docente - Sanitario		Docente - Sanitario	
Gobernación	6	1	4	-
Presidencia	1	-	-	-
(Continuación)				
Consejería/OO.AA	Grupo A		Grupo B	
	Docente - Sanitario		Docente - Sanitario	
Obras Públicas y Transp.	1	-	-	-
Educación y Ciencia	19	-	17	-
Economía y Hacienda	1	-	1	-
Salud	1	2	-	1
Servicio Andaluz de Salud	-	1	-	-
Trabajo y As. Sociales	3	-	15	-
I.A.S.S.	-	-	1	-
Cultura	-	-	2	-
TOTALES	32	4	40	1

a.2) Algunas irregularidades detectadas en Comisiones de servicio autorizadas a favor de funcionarios docentes y sanitarios estatutarios incumpliendo los requisitos de la R.P.T.

Grupo del Funcionario nobrado	Centro Directivo	Puesto de Trabajo	Fecha de inicio	Clase de Personal	Observaciones
B	D.P. Gobernación Cordoba	Proceso Datos	01/01/90	Docente	No Administración Educativa.
B	D.P. Educación y C. Granada	Dp.GT.CS. Esc.A	01/09/90	Docente	Ocupa puesto de Grupo A
A	Consejería de Trabajo y AA.SS.	Sec.Seg. e Hig.	01/11/89	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Educación y Ciencia	Analista Programador	15/05/90	Docente	No Administración Educativa
B	Consejería de Educación y Ciencia	As.Rég.Acad.	15/03/92	Docente	Ocupa puesto de trabajo de Grupo A
A	Consejería de Gobernación	Jefe Servicio de Protección Civil	01/01/87	Sanitario	No Administración Sanitaria
A	D.P.Gobernación	Jefe de Servicio	21/07/91	Docente	No Administración Educativa

A	IASS	Gerente Provincial	01/12/90	Docente	No Administración Educativa
(Continuación)					
Grupo del Funcionario no brado	Centro Directivo	Puesto de Trabajo	Fecha de inicio	Clase de Personal	Observaciones
A	Consejería de Educación y Ciencia	Técnico Sistema	01/07/92	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Obras Públicas y T.	Ngdº. Asist.Tec.	01/01/87	Docente	No Administración Educativa
B	D.P.Educación y Ciencia. Córdoba	IP.EV.ED./C.ED .SC.	01/01/87	Docente	No Administración Educativa
B	D.P.Cultura Cádiz	Jefe Servicio de Juventud	22/07/92	Docente	No Administración Educativa
A	D.P.Educación y Ciencia. Málaga.	Secretario General	08/08/89	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Gobernación	Jefe Servicio Acción Social	10/11/89	Docente	No Administración Educativa
B	D.P.Cultura Sevilla	Jefe Servicio de Juventud	01/10/92	Docente	No Administración Educativa

					Educativa
A	D.P.Educación y Ciencia. Cádiz	Ip.Ev.Ed./C.Ed. S.	01/01/ 87	Docente	No Administración Educativa
(Continuación)					
Grupo del Funcionario no nombrado	Centro Directivo	Puesto de Trabajo	Fecha de inicio	Clase de Personal	Observaciones
A	D.P.Cultura y M.A. Granada	Asesor Técnico	12/11/ 92	Docente	No Administración Educativa
B	S.A.S. Almería.	Coordi.Educ.Salud Part.Comun.	03/11/ 94	Docente	No Administración Educativa. No reúne titulación exigida.
A	Consejería de Gobernación	Jefe Informática	01/08/ 89	Docente	No Administración Educativa
B	Consejería de Educación y Ciencia	Asesor Técnico Equip.	15/05/ 90	Docente	No Administración Educativa
A	D.P.Economía y Hacienda. Cádiz	Asesor Téc. Valoraciones	01/05/ 90	Docente	No Administración Educativa
B	D.P.Educación	Secretario	01/02/	Docente	Ocupa

	n y Ciencia. Sevilla	General	90	e	puesto de Grupo A. No Administración Educativa
(Continuación)					
Grupo del Funcionario no graduado	Centro Directivo	Puesto de Trabajo	Fecha de inicio	Clase de Personal	Observaciones
A	Consejería de Gobernación	Asesor Técnico Legislación	02/08/89	Docente	No Administración Educativa
B	Gerencia Provincial IASS.	Proceso de Datos	15/05/90	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Salud	Jefe Informática	01/07/89	Docente	No Administración Educativa
A	D.P.Medio Ambiente. Cádiz	Director Conserv. Bahía, Laguna y Acantilados.	06/05/94	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Gobernación. Málaga	Asesor Técnico	01/8/93 24/5/94	Docente	No Administración Educativa
B	D.P.Gobernación Córdoba	As.PC. y SS.Inf.	01/05/90	Docente	No Administración Educativa

A	D.P.Gobernación Jaén	Jefe Servicio Coordinación	01/01/90	Docente	No Administración Educativa
A	D.P.Gobernación	Asesor Tec. Org. Adtva.	24/05/94	Docente	No Administración Educativa
(Continuación)					
Grupo del Funcionario no brado	Centro Directivo	Puesto de Trabajo	Fecha de inicio	Clase de Personal	Observaciones
B	D.P. Trabajo y AA.SS. Almería	Director	01/01/87	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Educación y Ciencia	Asesor Técnico Equip.	01/12/88	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Presidencia	Jefe de Servicio Publicac. y BOJA	14/03/93	Docente	No Administración Educativa
A	Consejería de Educación y Ciencia	Jefe Proyecto	15/05/90	docente	No Administración Educativa
A	D.P. Trabajo y AA.SS. Almería	Jefe Servicio Atención al Niño	01/06/91	Docente ^o	No Administración Educativa
B	D.P.Educación y Ciencia. Málaga	Asesor Téc. Régimen Jurídico	01/06/90	Docente	Ocupa puesto adscrito a

					Grupo A
B	D.P.Economía y Hacienda. Córdoba	Proceso Datos	01/07/92	Docente	No Administración Educativa

VII.2.1.1.3.2. Otros nombramientos provisionales.

A continuación haremos referencia a otros procedimientos de ocupación de puestos que cabe calificarlos de excepcionales.

El Decreto 391/86, de 30 de Diciembre, por el que se regulan transitoriamente determinados aspectos de la promoción profesional y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de la Junta de Andalucía, estableció en él los procedimientos de confirmación y destinos del personal en los mismos puestos que vinieran ocupando mediante el oportuno nombramiento, que estuvieran reflejados en la RPT y siempre que reuniesen los requisitos exigidos en dicha relación para su desempeño.

Su artículo 7º preveía otro supuesto de los funcionarios que no cumplieren con esos requisitos exigidos, a los cuales se les autorizaba a permanecer en ellos, sólo con carácter provisional y por un período máximo de tres años, contados desde la fecha de aprobación de la RPT., si bien este período fue modificado posteriormente por Decreto 27/1989, de 19 de Diciembre, mediante el cual se amplió su permanencia hasta la finalización de las tres primeras pruebas selectivas que se convocasen para el acceso al Cuerpo de funcionarios de la Junta de Andalucía del Grupo en que estuviera clasificado el puesto.

Del total de los funcionarios nombrados por este procedimiento excepcional, algunos funcionarios han modificado la situación de provisionalidad y han pasado a ocupar los mismos puestos u otros distintos con carácter definitivo, bien porque superaron oposiciones a uno de los Cuerpos de adscripción del puesto de trabajo, o bien por su participación en alguno de los concursos de méritos convocados, de tal suerte que a la redacción de este Informe se encuentran en esta adscripción provisional un total de 72 personas, conforme se reseña seguidamente, y en esa situación se deben mantener hasta tanto finalicen las pruebas selectivas derivadas de la Oferta de Empleo Público para 1992, prácticamente concluidas en estos momentos, y correspondientes al Cuerpo para el que con carácter preferente, esté clasificado en la RPT los puestos que ocupan.

Una vez concluido el proceso selectivo, aquellos funcionarios que no hayan superado las pruebas de acceso, deberán cesar en los actuales puestos quedando a disposición de la máxima autoridad en materia de personal de la Consejería u Organismo Autónomo en que estén destinados, quién le atribuirá un puesto de trabajo de su Cuerpo, conforme al art. 27.4 de la Ley 6/1985, de la misma localidad, para el que reuniera los requisitos exigidos en la Relación de Puestos de Trabajo, o bien los destinos los adjudicará la Consejería de Gobernación si en los propios Departamentos no existiesen vacantes suficientes.

Por tanto, una vez ultimado este último proceso, que se ha dilatado en exceso, procedería regularizar la situación de este personal mediante su adscripción a puestos de su Grupo de pertenencia, y convocar los puestos que dejaran vacantes para su provisión por funcionarios que reúnan los requisitos exigidos en la RPT.

a) Funcionarios adscritos por art. 7 del Decreto 391/86. Personal por Cuerpo y Grupo al que pertenecen sus puestos.

Cuerpo/Grupo	A	AB	BC	C	TOTAL
A 1.1	-	-	-	-	-
A 1.2	-	-	-	-	-
A 2.0	-	-	-	-	-
A 3.0	-	-	-	-	-
B 1.1	1	-	-	-	1
B 1.2	2	-	-	-	2
B 2.0	1	-	-	-	1
C 1.0	4	23	-	-	27
C 2.0	-	3	-	-	3
D 1.0	1	21	14	-	36
D 2.0	-	-	-	1	1
E 1.0	-	-	-	-	-
E 2.0	-	-	1	-	1

TOTAL	9	47	15	1	72
-------	---	----	----	---	----

VIII. SELECCION DE FUNCIONARIOS.

VIII.1. Consideraciones generales.

La Constitución de 1978, en su artículo 103.3, establece una prescripción taxativa en esta materia al decir:

«La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

Por tanto, el Texto Constitucional lo que realmente hace es constitucionalizar el acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

La Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, que modifica la de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/84, modificada por Ley 23/88), introduce cambios sustanciales tendentes a mejorar el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública, sometiendo su planificación y gestión a procedimientos dotados de mayor agilidad y eficacia.(así los Planes de Empleo y reasignación de efectivos).

La entidad de las reformas incorporadas, así como su especial incidencia en la práctica generalidad de los procedimientos encaminados al ingreso, promoción y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios, ha motivado la aprobación de un nuevo Reglamento General, con el objetivo de dar un tratamiento armónico y conjunto a los procedimientos indicados, con la consiguiente derogación de los Reales Decretos 2223/1984, de 19 de Diciembre, y 28/1990, de 15 de Enero, por los que se aprobaron, respectivamente, los Reglamentos de Ingreso y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional.

Así, por el Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

Asimismo, los principios establecidos en el artículo 19 de la Ley 30/1984 y en el Real 364/1995, de 10 de Marzo, se aplican con carácter supletorio para cualquier sistema de selección de cualquier personal que ingrese a prestar sus servicios para el Estado o cualquier Administración Pública.

El art. 19 .1, párrafo 1º y 2º, prescribe:

«Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya sea laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas».

El art. 4 del citado Real Decreto 364/1995, establece:

«1. El ingreso del personal funcionario se llevará a cabo a través de los sistemas de oposición, concurso-oposición o concursos libres, en los que se garanticen, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. La oposición será el sistema ordinario de ingreso, salvo cuando, por la naturaleza de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización de concurso-oposición y, excepcionalmente del concurso.

2. La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación; el concurso, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos, y el concurso-oposición, en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores".

En cuanto a normativa propia de la Comunidad Autónoma señalar la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Según lo dispuesto en el art. 39, reglamentariamente se regularán los diversos sistemas de selección del personal, tanto funcional como laboral fijo, en los que han de quedar siempre garantizados los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Tratándose de funcionarios, se dará preferencia al sistema de oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o, excepcionalmente, el de concurso. Hasta la fecha, no se ha efectuado desarrollo reglamentario, que recoja de modo general los distintos procedimientos y las peculiaridades de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

La situación del sector privado, que no es capaz de generar puestos de trabajo suficientes para absorber a los jóvenes en edad de trabajar, ha determinado que las oposiciones se hayan convertido en la opción única, y exclusiva, para miles y miles de ciudadanos. Sucede, sin embargo, que las oposiciones son cada vez más espaciadas y es menor el número de plazas convocadas, merced a las políticas públicas de control del gasto, aligeramiento de organigramas y recorte de consignaciones presupuestarias. Vistas así las cosas, ante la confluencia de factores que desencadenan el desempleo y limitan el acceso a la Función Pública, lo lógico sería que las oposiciones,

como procedimiento emblemático de selección y reclutamiento, extremaran al máximo sus mecanismos para escoger a los mejores candidatos cumpliendo principios constitucionales tan importantes en las sociedades democráticas como los de igualdad (art. 14 CE) y los de mérito y capacidad (art. 103.3). Desgraciadamente las cosas no son así hasta el punto de que puede afirmarse que un porcentaje creciente de pruebas selectivas que se celebran en las Administraciones Públicas (Estatal, Autonómica, Local) están sufriendo un grave proceso de deterioro y degradación; así tenemos méritos inadecuados, ejercicios diseñados a medida de sus destinatarios, discriminaciones injustas y arbitrarias que son otros tantos abusos que atacan directamente la limpieza y transparencia de las oposiciones.

Hemos de tener siempre presente al respecto que el factor humano es el elemento dinamizador más importante de todo sistema organizativo y que, por tanto, del uso más o menos racional que se haga de este recurso dependerá la eficacia de la gestión pública.

Ahora que se habla tanto de la modernización de las Administraciones Públicas, bien merece reflexionar sobre los cauces de acceso y la carrera administrativa, que deben orientarse mediante una mejor ordenación de los procedimientos, ajustándose a las necesidades de personal, conectando la planificación y gestión. A estos efectos, la figura de los Planes de Empleo, resultaría un instrumento eficaz.

VIII.2. La Oferta de Empleo Público.

Los artículos 35 y 36 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía configuran la Oferta de Empleo Público como uno de los instrumentos fundamentales para conseguir la racionalización y ordenación de la Función Pública al ser contemplada aquélla como el mecanismo ordinario y regular para el ingreso en la Administración Pública del personal necesario en orden a hacer frente a la cobertura de los puestos de trabajo.

VIII.2.1. La primera Oferta de Empleo Público: 1988.

Aprobada la Relación de Puestos de Trabajo de la mayor parte de las estructuras administrativas de la Junta de Andalucía, por el Decreto 395/1986, de 17 de Diciembre, de la Consejería de Gobernación, publicado en el BOJA del día 26, y finalizado el proceso de adscripción del personal a los puestos de trabajo contenidos en aquéllas, por Ordenes de 3 de Junio de 1987, de las distintas Consejerías y Organismos Autónomos, publicadas en el BOJA del día 30, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su reunión del día 10 de Febrero de 1988, aprobó la primera Oferta de Empleo Público para 1988,

con un total de 2.929 plazas para personal funcionario y 4.340 puestos para personal laboral.

Por Ordenes de la Consejería de Gobernación de fechas 28/12/1988, 10/2/1989, 22/2/1989 y 27/2/1989, se efectuaron las convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de Auxiliares Técnicos de Guardería Forestal, Auxiliares Administrativos, General de Administrativos, Ayudantes Técnicos de Delineantes y de Informática, Técnico de Grado Medio de Informática, Superior de Administradores Generales y de Gestión Financiera; Gestión Administrativa de Administración General y Superior Facultativo de Estadísticos y de Informática.

Estas Ordenes, dictadas en aplicación del Decreto 23/1988, de 10 de Febrero, se adecuaban a lo establecido en el Decreto 123/1987, de 14 de mayo, modificado por Decreto 321/1988, de 22 de Noviembre, por el que se determinaban los criterios y contenidos a que habrían de ajustarse las bases de convocatoria de las pruebas selectivas de acceso a la condición de funcionarios de la Junta de Andalucía para los años 1987 y 1988.

Con posterioridad, la citada sentencia 67/1989, de 18 de Abril, del Tribunal Constitucional con ocasión del recurso de amparo núm. 894/1988 interpuesto contra la Orden de 25 de Agosto de 1987, de la Consejería de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, declaró contraria al artículo 23.2 de la Constitución, en relación con los sistemas de acceso a la Función Pública, la aplicación consuntiva de los puntos obtenidos en la fase de concurso, para la superación de los distintos exámenes de la fase de oposición.

A la vista de dicha sentencia, la Consejería de Gobernación tramitó expediente de revisión de oficio a tenor de lo establecido en los arts. 109 y 110 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el 44.2 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, concediendo trámite de audiencia a los interesados, mediante Resolución del Consejero de Gobernación de 7 de Junio de 1989, y notificación personal a los interesados cuyos domicilios resultaban conocidos, y por Edicto publicado en BOJA núm. 63, de 3 de agosto, a aquéllos cuyos domicilios se desconocían.

El Consejo de Estado, en su dictamen de fecha 23 de Noviembre de 1989, apreció la gran analogía entre el sistema enjuiciado en la aludida sentencia y el previsto en las Ordenes reseñadas, produciéndose la nulidad radical de las mismas, en cuanto se infringía el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a la Función Pública, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española, por lo que la revisión de oficio, aunque proviniese de la nulidad de sólo una parte de las bases, debía extenderse al contenido global de las mismas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo vigente en aquella fecha y en la Sentencia 67/1989 antes aludida.

En consecuencia, por Orden de 13 de Diciembre de 1989, de la Consejería de Gobernación, publicada en BOJA del día 19, se declaró la nulidad de las

Ordenes de convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos de Funcionarios de la Junta de Andalucía, publicadas en ejecución de lo previsto en el Decreto 23/1988, de 10 de Febrero, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público de la Junta de Andalucía para 1988.

El asunto de fondo que motivó la revisión de oficio, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 67/89, fue la aplicación consuntiva de la puntuación que se reconocía a los funcionarios interinos o contratados administrativo que prestaran servicios en la Administración de la Junta de Andalucía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1988, de 17 de Octubre, de modificación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de forma que con ésta puntuación se podría alcanzar la calificación suficiente para superar los ejercicios de las pruebas selectivas.

En este sentido, se encontraba regulado expresamente en el Decreto 321/1988, de 22 de Noviembre, en su art. 3.3, que establecía:

« Los puntos así obtenidos se aplicarán consuntivamente por el Tribunal, a cada uno de los ejercicios de la oposición, de forma tal que sumados a los obtenidos en la calificación de estos alcancen, en su caso, la puntuación mínima que se establezca en la convocatoria para poder superar cada uno de los mismos».

Por estos motivos fundamentalmente, se demoró la ejecución de la primera Oferta de Empleo Público para 1988 (la Ley 6/85, preveía que la primera oferta sería en 1987), lo cual se llevó a cabo con la aprobación de nuevas Ordenes de la Consejería de Gobernación, de fecha 2 de Enero de 1990, por la que se convocaron nuevamente las pruebas selectivas de acceso a los distintos Cuerpos de funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía, publicadas en el BOJA del día 12, con la corrección efectuada por el Tribunal Constitucional.

Previamente, con fecha 29 de Diciembre de 1989, se publicó el Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, por la que se regulaba el procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras ofertas de empleo público, incluida la de 1988, y que vino a derogar el Decreto 123/1987, de 14 de Mayo (salvo el Anexo de los diversos programas) y el Decreto 321/1988, de 22 de Noviembre, ya citados.

Respecto al desarrollo de estas primeras pruebas selectivas, que tuvieron lugar durante 1990 y principios de 1991, valoramos la buena organización y funcionamiento del desarrollo de las mismas, en general, considerando la complejidad y masiva participación de aspirantes, con lo cual se dio el primer paso para resolver el polémico y lastrante problema generado con los nombramientos de personal interino, y en definitiva con las situaciones de provisionalidad de un gran número de personas al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, que producía disfunciones administrativas y generaban unas expectativas de fijeza que pudieran resultar graves para la Administración, si no superaban los procesos selectivos correspondientes, y así

ya lo reseñábamos expresamente en el Informe al Parlamento de Andalucía en 1991.

Las cuestiones denunciadas en esta Institución, se refieren al excesivo tiempo para culminar las pruebas y en mayor medida a la falta de respuesta a peticiones de revisión de exámenes por desacuerdo con la calificación otorgada por los Tribunales y Comisiones de Selección nombrados por el Consejero de Gobernación y cuya gestión se debía coordinar a través del IAAP.

VIII.2.2. Oferta de Empleo Público para 1991.

Por el Decreto 15/1991, de 29 de Enero, se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1991, con un total de 2.929 plazas para personal funcionario y 4.340 puestos para personal laboral.

Conforme a lo establecido por el art. 37 de la Ley 6/1985, las convocatorias serían publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía dentro del primer trimestre de cada año natural. En este sentido, sí cumplieron dicha prescripción; en efecto, por diversas Ordenes de la Consejería de Gobernación de fecha 27 de Marzo de 1991, BOJA núm. 23 de 30 de Marzo de 1991, se convocaron pruebas selectivas para ingreso en los distintos Cuerpos, y, en su caso, Especialidades, de los previstos en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

No obstante, a pesar del cumplimiento inicial de las previsiones legales, hemos de destacar que debido a la defectuosa distribución del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, los candidatos se quejaron telefónicamente sobre este particular, al no estar disponibles los BOJAS ni en las Delegaciones de Gobernación, ni siquiera en las librerías de venta habitual; esta situación, que pudo ser constatada por personal de esta Institución, motivó que la Consejería de Gobernación reaccionara con rapidez y ampliase el plazo de presentación de instancias, subsanando los defectos observados.

El problema ocasionado y la forma de actuación de la propia Consejería de Gobernación, nos hizo pensar seriamente en la posibilidad de que se hubiese imprimido únicamente el primer ejemplar del BOJA del día 30 de Marzo de 1991, a fin de cumplir los plazos legales sobre publicación de las convocatorias, dejando para días posteriores la entrega del resto de los ejemplares o fascículos que se correspondían íntegramente con las bases reguladoras de las distintas pruebas selectivas.

Junto a esta cuestión, se plantearon quejas sobre los mismos aspectos que en la Oferta de 1988, así como sobre dilaciones en nombramientos de funcionarios.

VIII.2.3. Oferta de Empleo Público para 1992.

El Decreto 79/1992, de 19 de mayo, aprueba la tercera Oferta de Empleo Público para 1992, con un total de 2.316 plazas para personal funcionario, de las que se reservan a promoción interna 579 plazas.

En esta Oferta no se incluyó ningún puesto para personal laboral.

En relación a las convocatorias para pruebas selectivas de acceso a las distintas plazas de los Cuerpos de funcionarios de la Administración Autonómica, se fijó un calendario de publicación escalonada de las órdenes reguladoras de las convocatorias. Tal calendario se inició con las referidas a determinados cuerpos facultativos; así, se publican las Ordenes de la Consejería de Gobernación, de fecha 9 de Noviembre de 1992, por las que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Técnico de Grado Medio, opción: ATS y del Cuerpo Superior Facultativo, opción: Estadística, y la Orden de 10 de Noviembre de 1992, correspondiente a las pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Superior Facultativo, opción: Letrados del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia; y finalizó con la publicación de las convocatorias de los cuerpos generales, entre ellas, las Ordenes de 15 de Junio de 1993, por la que se convocaban las pruebas para el acceso a los Cuerpos Superior de Administradores Generales y de Gestión Administrativa.

Nuevamente fallaron las previsiones de la Consejería de Gobernación que en principio había fijado el mes de Marzo de 1993 como fecha en la que estarían concluidas las publicaciones de las convocatorias, con lo que las últimas insertadas en el BOJA se efectuaron una vez transcurrido un año desde que fuera aprobada y publicada la Oferta de Empleo Público para 1992; plazo obviamente injustificable para una actuación administrativa más eficaz.

Dicha Oferta se está ejecutando aún cuando redactamos este Informe; aún faltan la publicación de las relaciones definitivas de aprobados de varias convocatorias (Cuerpo de Administradores Generales y Cuerpo de Gestión Administrativa), y en su caso, la ejecución de la sentencia de 28 de Julio de 1994, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que afecta a la relación definitiva de aprobados inicialmente publicada del Cuerpo General de Administrativos.

Por otra parte, esta Oferta es la última en la que el procedimiento de acceso a la condición de funcionario/a de la Administración de la Junta de Andalucía se regula por el Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, cuya particularidad más significativa era la de la valoración de los servicios prestados en las distintas Administraciones Públicas al personal contratado administrativo o interino que preste o haya prestado servicios en la Administración de la Junta de Andalucía, siempre que el contrato o nombramiento se hubiera producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1981, de 17 de Octubre. Es decir, otorgar a los aspirantes en quienes concurrieran dicho requisito el 1 % de puntos por mes o el 12 % de puntos por año de servicio efectivo prestado sobre el total de la

puntuación de la oposición, lo que a efectos prácticos ha supuesto conceder 2'40 puntos por año.

Igualmente, esta Oferta de Empleo Público de 1992 ha sido la última oportunidad que tenían los funcionarios que ocupaban destinos provisionales en virtud del artículo 7 del Decreto 391/1986, de 10 de Diciembre, por el que se regulaba transitoriamente determinados aspectos de la promoción profesional y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios.

VIII.3. El particular procedimiento de selección en la Comunidad Autónoma.

La nueva regulación de la Función Pública iniciada con la Ley 30/84, se establece como mucho más flexible que la legislación anterior en la que la utilización de un sistema que no fuese la oposición exigía una norma con rango de ley. Es claro, por tanto, que la posible elusión a la oposición sin necesidad de ley autorizante y teniendo en cuenta únicamente la naturaleza de la función a desarrollar, merece una valoración negativa ya que en el fondo supone "una puerta abierta" para un acceso teóricamente más fácil a la Función Pública que palie la necesidad de personal que ésta tiene.

La desnaturalización de los sistemas de selección se ha producido con una sobrevaloración de méritos como el tiempo de servicios previos en la Administración convocante o en la Administración en general.

La cuestión ha sido abordada por la Jurisprudencia Contenciosa-administrativa, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo, de 16 de Mayo y 23 de Octubre de 1987, y por el Tribunal Constitucional, sentencia 67/89, de 18 de Abril, que juzga la compatibilidad entre el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos -art. 23.2 de la Constitución- y una convocatoria de un concurso-oposición para acceso a la Función Pública autonómica en la que el único mérito evaluable en la fase de concurso era el haber prestado servicios de carácter no permanente a dicha Comunidad Autónoma. El Alto Tribunal entiende que es una medida racional con el fin perseguido y acorde con un interés público legítimo.

La sentencia del Tribunal Constitucional 228/94, de 18 de Julio, se pronuncia ante un recurso de amparo sobre si una Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, estableciendo que el sistema de ingreso en la Función Pública regulada no resulta contrario a las exigencias de igualdad que se derivan del art. 23.2 del texto constitucional, no sobrepasándose el porcentaje señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1989 y considerando que la preferencia en la valoración de los servicios se hace sin referencias individualizadas y concretas conforme establece la doctrina constitucional (sentencias 50/1986 y 140/1986).

En las convocatorias de pruebas selectivas efectuadas por la Administración Autonómica, en desarrollo de las tres únicas Ofertas de Empleo Público

realizadas hasta estos momentos, crea un sistema "mixto" al establecer como una de las formas de acceso el denominado "sistema de acceso libre con puntuación en fase previa".

El Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras Ofertas de Empleo Público, incluida la de 1988, en el artículo 3º, establece:

« Artículo 3º. Turno libre: Con carácter previo a la oposición, al personal contratado administrativo o interino que preste o haya prestado servicios en la Administración Pública de la Junta de Andalucía, siempre que el contrato o nombramiento se hubiere producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1988, de 17 de Octubre, se le valorará los servicios prestados en las distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con el siguiente criterio:

Sobre el total de la puntuación de la oposición se otorgará a los aspirantes el 1% de puntos por mes o el 12% de puntos por año de servicios efectivo prestado en puestos iguales o similares a los que aspira y referido a funciones integradas dentro del Grupo al que se oposita, con sujeción al nombramiento de interino o contratado administrativo».

Por tanto, el sistema que ha regulado la Administración autonómica entendemos que no responde a ninguno de los tres sistemas de acceso regulados normativamente, si bien, y por los efectos que se derivan de la aplicación del mismo, se corresponde con el "concurso-oposición".

En definitiva la cuestión que hay que examinar es si la normativa autonómica contenida en el Decreto 264/1989 establece las diferencias en el acceso a la Función Pública que, por carecer de una justificación objetiva y razonable en relación con los principios constitucionales de mérito y capacidad establecidos por el art. 103.3 favorece desproporcionadamente a unos opositores frente a otros y son arbitrarias.

A este respecto hay que señalar que el Tribunal Constitucional ha declarado que "la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de "mérito y capacidad" del art. 103.3 CE, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados" por la Administración convocante.

Además el Tribunal Constitucional ha reconocido que el problema de igualdad no se suscita por la consideración como mérito de los servicios prestados, que pueden ser valorados en una fase posterior del concurso, sino por el hecho de constituir un requisito necesario para poder participar en las pruebas.

No obstante lo anterior, entendemos que el sistema de selección regulado en el repetido Decreto 264/89, si bien permite el acceso simultáneo de aspirantes libres junto a los interinos, se inclina claramente a favor de estos últimos al otorgarles unas posibilidades de lograr en conjunto mayor puntuación que

aquéllos que puede ser determinante en definitiva de la adjudicación de plazas según la puntuación final.

Resulta claro que en el sistema de selección aplicado la puntuación otorgada a estos últimos en concepto de experiencia previa ha tenido un peso decisivo hasta el punto de colocarles en situación preferente por la suma total de la puntuación para la obtención de plaza. A este respecto resulta significativo que en las pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Auxiliares Administrativos correspondientes a 1991, de un total de 2.000 plazas ofertadas, obtuvieron plaza 1.425 aspirantes que tenían reconocida puntuación por los servicios como interinos; sin embargo, en la última convocatoria para el acceso a este mismo Cuerpo, celebrada durante 1994, de un total de 900 plazas únicamente han superado las pruebas 5 aspirantes con derecho a dicha puntuación.

Los no interinos quedarán necesariamente en desventaja pues las plazas se otorgan finalmente por orden de puntuación total.

Por tanto, a nuestro entender dicho sistema sin ser arbitrario reconoce una Generosa valoración del tiempo de interinidad que, si de un lado puede admitirse que responde al principio de mérito en cuanto se considera un servicio prestado, no así al de capacidad, puesto que no está prevista calificación alguna acerca del modo y resultado de esa prestación.

Por último, esa Generosa valoración se atribuye a quienes disfrutaron de un nombramiento discrecional que, por sí mismo, ya les atribuía un puesto de trabajo (si bien eventual) y con su digna retribución, de suerte que la valoración favorable de unos servicios en la convocatoria se convierte así en una doble ventaja sobre los aspirantes libres que no disfrutaron de nombramiento discrecional alguno.

VIII.4. El acceso a la Función Pública Andaluza de los Minusválidos.

La Constitución Española, en el artículo 49, en relación con el 35, consagra la integración social de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo; principio desarrollado posteriormente por la Ley 13/1982, de 7 de Abril de Integración Social de los Minusválidos. En este sentido, y siguiendo asimismo la Declaración de los Derechos de los Minusválidos, aprobada por Resolución de las Naciones Unidas de fecha 9 de Diciembre de 1975, y la reseñada Ley 13/1982, de 7 de Abril, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó, por Decreto 38/1991, de 19 de Febrero, la regulación del acceso y provisión de puestos de trabajo de las personas con minusvalía en la Administración de la Junta de Andalucía, estableciendo, entre otras medidas: la reserva de plazas para que sean cubiertas por dicho grupo social en las Ofertas de Empleo Público, adaptaciones posibles de tiempo y medios para realización de las pruebas, etc..

Amparado en el principio constitucional, y haciendo uso del derecho reconocido por el citado Decreto 38/1991, de 19 de Febrero y la Base 3.6 de las reguladoras de las pruebas selectivas para el acceso al Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía (Orden de 27-3-1991), el promotor de un expediente de queja, solicitó " en tiempo y forma", las adaptaciones de tiempo y medios para la realización de los ejercicios, preceptos que fueron vulnerados por que no se habilitó más tiempo del concedido al resto de los aspirantes.

Considerando que se constató un incumplimiento de las Bases de la convocatoria, y del propio Decreto 38/1991, por parte de la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública, al no concederse "un tiempo adicional" al aspirante para la realización de los ejercicios, y, en su caso, haberse resuelto, en tiempo y forma, sobre dicha petición, estimamos oportuno elevar el expediente al Consejero de Gobernación dado su carácter de máxima autoridad del Departamento afectado.

Asimismo, y en relación con la aplicación del anteriormente citado Decreto 38/1991, de 19 de Febrero, se constató igualmente un incumplimiento de lo establecido en su artículo 4º, por cuanto las condiciones personales de aptitud para el ejercicio de las funciones correspondientes, se acreditarán, en su caso, mediante dictamen vinculante expedido por los órganos competentes, que debió ser emitido con anterioridad a la iniciación de las pruebas selectivas.

En este sentido, en las distintas convocatorias que se han publicando en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 79/1992, de 19 de mayo, correspondiente a la Oferta de Empleo Público para 1992, y recogido en las correspondientes Bases 9.3, se reseñan que, los/as aspirantes aprobados que tengan la condición de minusválidos/as, deberán presentar certificado de los órganos competentes del Instituto Andaluz de Servicios Sociales u organismos similares de otras Administraciones Públicas, que acredite tal condición, especifique el grado de minusvalía que padece y su capacidad para desempeñar las tareas que correspondan a las plazas objeto de las convocatorias".

No sólo se incumplió lo regulado por el Decreto 79/1992, de 19 de mayo, con respecto al interesado sino que, en dichas convocatorias, dicho requisito se exige en un trámite procedimental posterior al establecido en el mencionado Decreto 79/1992, y, ello, podría resultar contrario al principio de jerarquía normativa (art.9.3 de la Constitución), e incluso afectar a los principios constitucionales de eficacia, coordinación y seguridad jurídica recogidos en el repetido artículo 9 y en el 103.1 del Texto Constitucional.

En consecuencia, y considerando irreparable el posible daño causado al interesado, por el incumplimiento de los preceptos anteriormente reseñados, consideramos oportuno elevar el expediente de queja al Excmo. Sr. Consejero de Gobernación, para que, como máxima autoridad en el asunto planteado, adoptara las medidas oportunas que garanticen en las próximas convocatorias de pruebas selectivas, la aplicación del Decreto 38/1991, de 19 de Febrero.

Entre las medidas propuestas señalar las de adecuar las bases de las distintas convocatorias de las pruebas selectivas, para la provisión de las plazas que conforman el Decreto 79/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1992, a lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto 38/1991, de 19 de Febrero.

Asimismo, dar instrucciones al Instituto Andaluz de Administración Pública y, en su caso, a los Tribunales o Comisiones de Selección, en orden al cumplimiento de lo previsto en el artículo 3º del citado Decreto, considerando que las normas, para que resulten eficaces y tengan virtualidad, hay que aplicarlas efectivamente a la realidad social regulada.

De conformidad con la información facilitada por el Instituto Andaluz de Administración Pública, las adaptaciones más solicitadas se refiere a :

- Ausencia de barreras arquitectónicas en el acceso a las Aulas de examen.
- Aumento de tiempo para la realización de los ejercicios.
- Repetición de las instrucciones de los exámenes.
- Intérprete para sordomudos.
- Mecanógrafa para transcribir lo dictado por el opositor.

En cuanto a los exámenes se tienen previstas Aulas a las que el acceso sea fácil para las personas con minusvalías físicas.

Las instrucciones para la realización de los exámenes, además de exponerse en cada Aula oralmente, van escritas en las carátulas de los cuadernillos de ejercicios y en las hojas de respuesta. Además existe la norma, dada a los Responsables de Aula, de no comenzar ningún ejercicio hasta haber despejado completamente las dudas que pudieran existir para su realización.

Para el examen de Delineantes, se suele solicitar un intérprete para sordomudos; a estos efectos, el IAAP asesorado por el IASS, contrata los servicios de dicho intérprete para que explique las instrucciones de los ejercicios.

Puntualmente, un opositor solicitó los servicios de mecanografía para la realización de los ejercicios de las pruebas de acceso al Cuerpo de Administradores de Administración General y al Cuerpo de Gestión Administrativa; dichos servicios se facilitó por el IAAP una vez autorizado por los dos Tribunales de las oposiciones.

En consecuencia, podemos afirmar que los derechos de los minusválidos sobre adaptaciones de tiempo y medios en las pruebas selectivas de acceso a la Función Pública Andaluza están garantizados con las medidas adoptadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública.

VIII.5. La demora en la incorporación de los nuevos funcionarios

A continuación analizamos la problemática específica sobre la demora en los nombramientos de nuevos funcionarios.

Nuevamente, como en el año 1992 y 1993 se produce en el año 1995 la demora en efectuarse los nombramientos de los aspirantes seleccionados en las pruebas selectivas para proveer las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992.

Cuando redactamos este informe, se han presentado numerosas quejas promovidas por aspirantes seleccionados de la mayoría de las pruebas convocadas, y cuyas relaciones de aprobados definitivos se publicaron, en algunos de los casos, en Mayo y Junio de 1994, sin que hasta la fecha no sólo no se haya efectuado el nombramiento como funcionarios de carrera, sino que no reciben información sobre la fecha aproximada en que puedan efectuarse dichos nombramientos.

Asimismo, del malestar producido entre los aspirantes aprobados, por la demora en incorporarse a la Función Pública Andaluza, se ha hecho eco también la prensa andaluza.

Igualmente se han sucedido diversas manifestaciones de protesta de los interesados ante los responsables de la Administración.

La información obtenida de la Secretaría General para la Administración Pública, contenía entre otros, los siguientes motivos sobre la demora para la incorporación de los nuevos funcionarios:

1.- Por la imposibilidad de efectuar incremento de plantilla presupuestaria en el ejercicio de 1994, como consecuencia de la prohibición contenida en la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, y que se encuentran prorrogados actualmente para 1995.

Dicha prescripción legal según la Administración, impedía que durante el ejercicio presupuestario de 1994, y en lo que va de 1995, pudieran incorporarse nuevos funcionarios de carrera, ya que ello hubiera implicado un aumento de la plantilla presupuestaria, debido a la existencia de un número mínimo de puestos de trabajo vacantes dotados, susceptibles de ser ofertados.

Los puestos de trabajo dotados presupuestariamente son, en su mayoría los que se encuentran ocupados provisional o definitivamente por los efectivos de personal existentes en la Administración. La dotación de nuevos puestos de trabajo vacantes implicaría un incremento de la plantilla presupuestaria, lo cual conduciría a la vulneración del precepto legal mencionado.

2.- Por otra parte, se justifica por los responsables de la Función Pública Andaluza que se encuentran en la actualidad pendientes de resolución las

distintas convocatorias efectuadas por Ordenes de la Consejería de Gobernación, convocando concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Administración Autonómica.

En cumplimiento de lo previsto en las normas reguladoras de la Función Pública y en concreto, según lo establecido en el art. 35 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, las vacantes a ofertar a los funcionarios de nuevo ingreso serán aquellas, presupuestariamente dotadas, que no hayan podido ser cubiertas por los efectivos de personal existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, entre los que figuran el concurso de méritos o de libre designación con convocatoria pública, de acuerdo con lo que figure en la Relación de Puestos de Trabajo.

En base a lo cual, según la Consejería de Gobernación, resultaría obligado proceder a la resolución de la convocatoria de concurso de méritos mencionadas previamente a ofertar puestos de trabajo vacantes a los funcionarios de nuevo ingreso.

Respecto a las justificaciones reseñadas, esta Institución quiere llamar especialmente la atención al contenido del artículo 35 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, del que la Secretaria General hace una lectura incompleta e imprecisa, en el informe enviado a esta Institución, resultando de ello unas consecuencias perjudiciales e irreparables para los aspirantes en espera de sus nombramientos como funcionarios de nuevo ingreso.

Dice la Administración autonómica, haciendo referencia al art. 35 de la Ley 6/85, que «(...) las vacantes a ofertar a los funcionarios de nuevo ingreso serán aquellas, presupuestariamente dotadas, que no hayan podido ser cubiertas por los efectivos de personal existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, entre los que figuran el concurso de méritos o de libre designación con convocatoria pública...».

Y claro que es así, pero el informe "olvida" la otra parte del contenido de dicho apartado 1 del art. 35, que dice «(...) 1. Dentro del mes siguiente a la aprobación de la Ley de Presupuestos se publicará la oferta de empleo público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se relacionarán las vacantes, presupuestariamente dotadas, que no hayan podido ser cubiertas por los efectivos de personal existente en la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, entre los que figuran el concurso de méritos o de libre designación con convocatoria pública...».

Igualmente, el apartado 3 del mismo art. 35 señala: «3. Las plazas ofertadas habrán de mantenerse en plantilla hasta que se resuelva la oportuna convocatoria».

Traemos a colación el art. 35 porque los funcionarios de nuevo ingreso que están viéndose afectados por la demora en su incorporación a la Administración son aspirantes que han participado en las convocatorias de pruebas selectivas publicadas en desarrollo de la Oferta de Empleo Público para 1992, aprobada por Decreto 79/92, de 19 de mayo. (BOJA del 23), que incluía un total de 2.316 plazas de funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía.

Conforme a la normativa citada, las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público eran vacantes y presupuestariamente dotadas, y no habrían podido ser cubiertas por los efectivos de personal existentes en la Administración Autonómica, es decir, se corresponderían con las plazas que quedaron vacantes del concurso de méritos convocado por diversas Ordenes en los meses de Junio, Julio y Agosto de 1991.

A mayor abundamiento el art. 43.1 de la Ley 6/85, prescribe con rotundidad que «En convocatorias de acceso se determinarán el número de puestos disponibles que habrán de ser vacantes dotadas presupuestariamente».

En consecuencia, no podemos aceptar las justificaciones alegadas por la Administración Autonómica para no proceder al nombramiento y posterior toma de posesión de los nuevos funcionarios ya que las vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992, debieron mantenerse en plantilla y con dotación presupuestaria hasta tanto se resolvieran las convocatorias. Por tanto las irregularidades resultan claramente constatadas.

Es más, la propia Secretaría General para la Administración Pública, a finales de 1993 confirmaba nuestro planteamiento cuando hacía propuesta sobre la identificación concreta y pormenorizada de las vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público.

En aquella ocasión nos decía la entonces titular de la Secretaria General, "la identificación de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo, y en esta fase, se circunscribe únicamente a los datos del número y características de las plazas ofertadas, es decir, Grupo, Cuerpo y Especialidad, razón por la que - nos reiteraba- no era necesario establecer ningún mecanismo de control de plazas ofertadas "mecanismo que esta Institución estimó necesario y, lamentablemente el tiempo nos ha dado la razón pues en principio -continuaba el informe de la Secretaría- "solamente existe el compromiso de mantener el número, Grupo, Cuerpo y especialidad de las vacantes anunciadas y referidas a todo el ámbito funcional de la Junta de Andalucía."

Finalmente, concluía su informe, el citado Centro Directivo indicando que, al final del proceso selectivo y cuando ya se conoce el número de aspirantes seleccionados se ofertan las plazas para su cobertura por este personal, pero ya identificadas con el número de código, Centro Directivo y localidad de destino, aunque por razones exclusivamente de atención a las prioridades de los servicios y necesidades funcionales de los Centros Directivos, el número de vacantes ofertadas en esta fase puede no corresponderse con el número total

de candidatos seleccionados en el supuesto de que hayan superado las pruebas selectivas un número inferior de opositores al de plazas ofertadas.

En resumen, entendemos que la Oferta de Empleo Público para 1992 se formó con las vacantes resultantes del concurso de méritos de 1991 y que, en todo caso, las plazas ofertadas debían estar dotadas presupuestariamente y mantenerse durante todo el proceso selectivo hasta su ofrecimiento a los nuevos funcionarios.

Para ello, y con vistas a la próxima Oferta de Empleo Público, que deberá incluir las vacantes que resulten de los concursos que actualmente están en tramitación, deberá adoptarse un mecanismo de control que permita la identificación de todas las plazas ofertadas y su mantenimiento hasta la conclusión del proceso selectivo que culminaría, en todo caso, con la incorporación de los nuevos funcionarios de carrera.

En relación con las consideraciones efectuadas sobre las limitaciones contenidas en la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre la imposibilidad de efectuar incremento de plantilla presupuestaria, no cabe efectuar objeción alguna si bien, entendemos que, con esta misma limitación y haciendo uso de los puestos de trabajo vacantes y dotados presupuestariamente pudieran darse destino a los nuevos funcionarios.

Independientemente de ello, y como no podía ser de otra forma, valoramos positivamente la modificación de la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, aprobada recientemente por el Parlamento Andaluz y que desbloqueará, definitivamente esperamos, las limitaciones de dotación presupuestaria que impiden en parte, la incorporación a la Función Pública Andaluza de los funcionarios de nuevo ingreso.

A la vista de los datos estadísticos facilitados por la Consejería de Gobernación, hemos recordado a dicha Secretaría General que en la Administración Autonómica prestan servicios como funcionarios interinos, al día 30 de Enero de 1995, un total de 4.016 personas, de las que más de 2.000 ocupan puestos de carácter básico y, 1.877 desempeñan puestos singularizados.

Por otra parte, los funcionarios de carrera que ocupan puestos bases, con carácter definitivo se aproximan a los 4.500 funcionarios, exactamente 4.440, y quienes ocupan destinos provisionales, en virtud del art. 30 de la Ley 6/1985, son 3.063 funcionarios.

Con estos datos, entendemos que existen puestos de trabajo suficientes y dotados presupuestariamente para ofertar a los aspirantes seleccionados de las pruebas selectivas.

A efectos de provisión de vacantes de concursos de traslados de funcionarios no es admisible la distinción entre plantilla orgánica y plantilla presupuestaria, pues ambas han de coincidir en cuanto se trate de vacantes a cubrir en

propiedad, conforme a la dotación del correspondiente capítulo del presupuesto, siendo vacante presupuestaria la cubierta por funcionario interino. (Sentencia del Tribunal Supremo de 20/2/81)

Por tanto la situación que observan los aspirantes aprobados, que esperan se les ofrezcan las plazas, ante la existencia de miles de nombramientos provisionales y de personal interino ocupando puestos, resulta al menos contradictoria.

En conclusión, cabría calificar como irregularidad las dilaciones en efectuar los nombramientos de funcionarios de carrera del personal que ha superado las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos, y en su caso, Especialidades, de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992; y con ello, probablemente están ocasionándose perjuicios a los mismos ante la excesiva demora en su incorporación a la Función Pública Andaluza con carácter definitivo.

Dicho retraso, a nuestro entender, está demorando la obtención, por parte de los aspirantes afectados, del oportuno nombramiento de funcionario de carrera, como acto de conclusión del proceso selectivo, de conformidad con lo previsto por el art. 23 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración del Estado; acto administrativo que les permitiría ocupar los puestos de trabajo mediante la toma de posesión que produce la integración en el Cuerpo y Grupo correspondiente, según establece el art. 45 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Comprendemos que el gran número de plazas convocadas en las pruebas selectivas, las resoluciones judiciales recaídas en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las Ordenes reguladoras de los concursos convocados, puedan dificultar que por la Consejería se determine una fecha aproximada para la incorporación de los nuevos funcionarios.

No obstante, por las autoridades competentes, se deben arbitrar las medidas oportunas para que, de una vez por todas, se puedan no sólo efectuar los nombramientos pendientes sino encauzar de forma definitiva la regularización de la Función Pública Andaluza que, después de quince años de Autonomía, y de casi diez de la aprobación de su propia Ley de Ordenación de su Función Pública, se encuentra en un estado que lamentablemente no vislumbra una pronta resolución, y en la que la situación de provisionalidad se convierte en normalidad y, lo que debe ser normal en excepcional.

Finalmente significar que esta Institución ha formulado **Recomendación** concretada en que se impulse la terminación del proceso selectivo de las convocatorias de las plazas vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1992, y, en su caso, por la Consejería de Gobernación se proceda al nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados y adjudicación de los puestos de trabajo correspondientes.

VIII.6. Los Tribunales ó Comisiones de Selección: Sistemas de calificación, revisión de ejercicios, reclamaciones, acceso a ejercicios, etc.

Es reiterada la formulación de quejas ante esta Institución de opositores que consideran la concesión de ciertos privilegios a otros opositores que, siendo funcionarios interinos, mantienen cierta relación con integrantes de dichas Comisiones que, en parte están formadas por funcionarios de carrera de la propia Administración Autonómica; y en no pocos supuestos, han formado parte de Tribunales personal del mismo Servicio en que venían prestando servicios los opositores.

Esta situación, aunque no es causa suficiente para que provoque la abstención de aquellos miembros del Tribunal en que se diera el caso, si debería tenerla presente la Consejería de Gobernación a la hora de seleccionar a los funcionarios como miembros de dichos Tribunales.

No obstante, el asunto central de la mayoría de las quejas referidas a los Tribunales de Selección se vienen concretando en la disconformidad con las calificaciones de los ejercicios y, en su caso, la revisión de las mismas.

Somos conscientes de las dificultades que ocasiona la corrección y evaluación de los ejercicios de las pruebas selectivas, y de manera especial, de aquellas en que existe una participación masiva de opositores, como se ha venido dando el caso en las tres Ofertas de Empleo Público convocadas por la Junta de Andalucía.

Los Tribunales o Comisiones de Selección de las pruebas selectivas para el ingreso en las Administraciones Públicas gozan de autonomía subjetiva y discrecionalidad técnica en sus juicios sobre la capacidad y preparación de los examinados, que no consienten objeción, contradicción o revisión por parte de la Administración llamada a aprobar su propuesta ni por la Jurisdicción Contenciosa, entre otras; por el contrario, en todo caso, dichos órganos están sujetos procedimentalmente a las exigencias del expediente administrativo de las pruebas selectivas en garantía de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica de los participantes en las mismas, y en cuanto al fondo están obligados a manifestarse siempre y únicamente en relación con los criterios objetivos al servicio de los principios de mérito y capacidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Noviembre de 1990).

Desde esta Institución, nunca se ha entrado en la valoración sobre los criterios aplicados por los Tribunales para calificar los ejercicios de las pruebas selectivas que sirvieron para medir la capacidad y aptitud de los aspirantes. Sin embargo, en varias ocasiones, y ante las quejas presentadas por opositores, hemos podido constatar por la información facilitada por la propia Administración que algunos Tribunales no se han ajustado con rigor a las bases reguladoras de las convocatorias para calificar los ejercicios.

En cierta ocasión, a pesar de que no ofrecía dudas sobre la decisión final del Tribunal sobre un determinado ejercicio que fue calificado de NO APTO, debió otorgarse en su caso una calificación numérica de "0" a "DIEZ PUNTOS" en cada uno de los ejercicios de los aspirantes presentados, de conformidad con las Bases reguladoras de la convocatoria; a este respecto la argumentación utilizada por la autoridad autonómica no nos ofreció la consistencia jurídica suficiente para obviar la imperatividad de la calificación numérica.

En consecuencia, recomendamos la obligación que tienen los Tribunales de aplicar las formas de calificación establecidas en las respectivas bases de las Ordenes de convocatorias, que constituyen según la normativa y doctrina jurisprudencial "la Ley de la oposición".

En esta misma materia hemos constatado la persistente falta de respuesta por parte de los Tribunales Calificadores a las peticiones formuladas por los opositores sobre la revisión de los ejercicios realizados por entender que eran merecedores de una calificación superior.

La práctica habitual seguida por los respectivos Tribunales ha sido ratificarse en la calificación inicialmente otorgada. No hemos conocido petición de revisión que haya permitido modificar la calificación inicial. Por otra parte, tampoco es habitual encontrar fundamentación en resolución administrativa alguna para no acceder a la revisión.

También es frecuente que los opositores soliciten acceder a su ejercicio, conocer las respuestas acertadas, los errores cometidos, etc, sin embargo, estas peticiones no son siempre atendidas y se resuelven simplemente como si se tratase de una reclamación sobre disconformidad con la calificación otorgada, resolviéndose en este sentido por el propio Tribunal o, en su caso, por la Consejería de Gobernación como recurso de alzada.

La revisión de un ejercicio o el acceso a documentos elaborados por los administrados o que hacen referencia a ellos, constituye un derecho y no una concesión graciosa; por tanto, no parece que pueda la Administración, ni "a fortiori" un Tribunal Calificador o una Comisión de Selección negarse a mostrar un ejercicio o examen escrito, realizado por el aspirante en una prueba selectiva. Esta revisión entendemos contribuye a garantizar la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad que establece la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3.

Finalmente, respecto a la solicitud del opositor de obtener un documento acreditativo de las calificaciones obtenidas, se está progresivamente resolviendo favorablemente, si bien denotamos que existen algunas objeciones por parte de la Administración en facilitar la calificación obtenida en el último ejercicio de las pruebas selectivas.

Asimismo, es de recordar que el artículo 105.b) de la Constitución garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo a los que afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la integridad de las personas, lo que no es el caso que nos ocupa; este

derecho ha sido regulado en el art. 37 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, la denegación debe ser motivada, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 54.1.a) y el apdo.4 del repetido art. 37 de la Ley 30/92.

Atendiendo a los principios legales y constitucionales reseñados, es claramente factible arbitrar fórmulas en que se conjuguen los diversos -y en ocasiones contrapuestos- intereses en juego, pues tan legítimos son los derechos del personal interino como de los ciudadanos que, con el único bagaje de su esfuerzo y mérito en la preparación, aspiran a acceder a un puesto de servicio o Función Pública mediante la concurrencia a la oportuna convocatoria.

En consecuencia, recomendamos a las autoridades autonómicas, en su caso, a la Consejería de Gobernación como órgano competente en la materia, que en las bases de las convocatorias que efectúe la Junta de Andalucía, se determine, de forma expresa, que en los ejercicios que consistan en contestar a un cuestionario de preguntas de respuestas alternativas sobre el programa de materias aprobado, la calificación de 5 puntos, mínima para superar el ejercicio, se corresponderá con un número de preguntas acertadas igual o superior a la media aritmética del total de preguntas formuladas.

La respuesta a nuestra Resolución fue positiva para lo sucesivo, una vez agotaran las convocatorias de la Oferta de Empleo Público de 1992.

Por último significar que hemos observado que los Tribunales de las convocatorias efectuadas en desarrollo de las dos primeras Ofertas de Empleo Público, correspondientes a 1990 y 1991, hicieron un cierto abuso de la práctica del silencio administrativo en las peticiones presentadas por los opositores en relación con revisiones de ejercicios, impugnación de listas de aprobados, expedición de certificados, etc..

Afortunadamente, la cuestión se ha ido resolviendo, ciertamente con tendencia de contestar todas las reclamaciones presentadas, contra pruebas de la oferta de 1992. Y, en este sentido, conviene resaltar la actuación del Instituto Andaluz de Administración Pública que como órgano receptor de todas las reclamaciones, traslada las mismas a los Tribunales correspondientes o, en su caso, a la Consejería de Gobernación para el supuesto de que el Tribunal se encuentre ya disuelto, informando al interesado. A este respecto, en las bases de las convocatorias correspondientes a la oferta de 1992, se ha recogido expresamente que " El tribunal se disolverá una vez que el Consejero de Gobernación haya nombrado funcionarios/as de carrera a los/as aspirantes que hayan superado las pruebas selectivas y cumplan todos los requisitos establecidos en esta convocatoria".

En todo caso, entendemos que se deben extremar las medidas oportunas para concienciar al máximo a los miembros de los Tribunales, y de manera especial a sus Presidentes, a fin de que se dé cumplida respuesta a todas y cada una de las peticiones que formulen los opositores.

La ausencia de una resolución expresa priva al interesado del conocimiento de los motivos de denegación de su petición o recurso, por lo que al acudir a la vía jurisdiccional no puede litigar en situación de igualdad pues ignora los motivos concretos que han llevado a la Administración, con certeza, a desestimar su pretensión y no puede, por tanto, argumentar contra los mismos.

El silencio, la falta de respuesta a la petición formulada por el reclamante, podría suponer una transgresión al derecho fundamental de petición, entendiendo éste no sólo como "derecho a pedir" o derecho a dirigirse a la Administración, sino además como "derecho a recibir respuesta" de la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo de 10/4/87).

Es más, de no entender el derecho de petición del artículo 29.1 de la Constitución Española como derecho a recibir respuesta de la Administración ante las peticiones que le formulen quedará reducido en sus efectos prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 del Texto Constitucional que tampoco pueden ser reducidos, por criterios puramente formalistas, derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz. (Sentencia del Tribunal Supremo de 10/4/1987).

Es decir: no se vulneraría el derecho fundamental de petición porque la Administración hubiera dictado una resolución favorable o desfavorable ante las peticiones formuladas por los reclamantes; se vulneraría el derecho fundamental de petición si la Administración no hubiera dado ningún tipo de respuesta a las peticiones formuladas, respuesta a la que tienen derecho los reclamantes por su condición de ciudadanos.

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo tiene declarado que «en los supuestos de relación entre el silencio administrativo negativo y el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 C.E., la Administración tiene, en todo caso el deber de resolver expresamente, pues el silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoó un procedimiento para que pueda entender desestimada su petición, reclamación o recurso, y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, siquiera sea tardía, sin que sea viable que la Administración pretenda obtener un beneficio a consecuencia de su propia violación de la norma». (Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 28/11/1989 y 25/3/1993).

En definitiva, resulta preceptiva que se produzca la resolución expresa y debidamente motivada de las peticiones o recursos presentados por los opositores entendemos que se da cumplimiento a la obligación contemplada en el Art. 42.1 de la Ley 30/1992, citada y la actuación administrativa se adecua a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el Art. 103 de la Constitución. A estos efectos, si la Administración requiere utilizar modelos normalizados para la resolución de las

reclamaciones, está facultada para ello en base a la potestad autoorganizatoria de que goza, y en consideración a razones de eficacia y celeridad para resolver las numerosas peticiones y recursos que suelen plantearse en procedimientos administrativos de concurrencia masiva.

VIII.7. Datos estadísticos.

a) Tabla en la que constan el número de opositores con puntuación en fase previa que han superado las pruebas selectivas correspondientes a cada Cuerpo. Oferta de Empleo Público de 1992.

Cuerpos de Funcionarios	VSP
A1100 ADM. GENERAL (Libre) (*)	
A1100 ADM. GENERAL (Promoción)(*)	
A1200 ADM. GESTION F.	9
A2001 ARQ. SUPERIOR	0
A2002 ING. AGRONOMO	2
A2003 ING. C.C.PUERTOS	0
A2004 ING. INDUSTRIAL	0
(Continuación)	
Cuerpos de Funcionarios	VSP
A2005 ING. MINAS	0
A2006 ING. ING. MONTES	1
A2007 BIOLOGIA	0
A2008 FARMACIA	5
A2009 MEDICINA	10
A2010 PESCA	1
A2011 QUIMICA	0
A2012 VETERINARIA	12
A2013 GEOGRAFIA	1

A2014 GEOLOGIA	0
A2015 PEDAGOGIA	0
A2016 PSICOLOGIA	1
A2017 SOCIOLOGIA	1
A2018 ESTADISTICA	0
A2019 INFORMATICA	4
A2020 L.A.SANITARIA	0
A2022 ARCHIVOLOGIA	1
A2023 BIBLIOTECONOMIA	1
A2024 CON. MUSEOS	2
A2025 CON. PATRIMONIO	1
B1100 ADM. GENERAL (*)	-
B1200 GESTION FINANCIERA	3
B2001 ARQ. TECNICA	6
B2002 ING. TEC. AGRICOLA	4
B2003 ING. TEC. OO.PP.	1
B2004 ING. TEC. INDUSTRIAL	1
(Continuación)	
Cuerpos de Funcionarios	VSP
B2005 ING. TEC. MINAS	0
B2006 ING. TEC. FORESTAL	0
B2007 A.T.S.	3
B2008 PESCA	3
B2010 ASISTENTES SOCIALES	1
B2012 INFORMATICA	2
B2013 AY. ARCHIVO	0

B2014 BIBLIOTECAS	0
C1000 ADMINISTRATIVOS	244
C2001 DELINEANTES	0
C2003 INFORMATICA	3
D1000 AUX. ADMTVOS.	7
D2001 G. FORESTAL	1
TOTAL	331

(*) No se incluyen los datos correspondientes a los Tribunales de los Cuerpos A1.1 y B 1.1, porque todavía no han terminado sus pruebas selectivas.

b) Tabla en la que se refleja el número de solicitantes y participantes presentados en cada una de las pruebas selectivas correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1992.

Cuerpo	Opción	Número Solicitud	1º Exámen Presentado	1º Exámen Aprobado	2º Exámen Presentado	2º Exámen Aprobado	3º Exámen Presentado	3º Examen Aprobado
A-11	ADMN. GENERAL	4600	2019	1018	992	351		
A-12	AD. FINANCIERA	1477	541	122	120	56	55	50
A-2	ARCHIVO	683	231	80	78	26	26	13
A-2	ARQUITEC.TO	268	96	43	43	18	17	10
A-2	BIBLIOTECARIO	452	129	45	40	15	15	7
A-2	BIOLOGO	415	202	47	47	10	10	6
A-2	C.ONSER. MUSEO	504	155	51	51	24	24	9
A-2	C.ONS.PATRI. HIST.	449	126	30	30	13	13	6
A-2	ESTADISTICO	74	23	12	12	8	8	6
A-2	FARMACIA	748	250	51	51	26	26	17

A-2	GEOGRAFO	308	79	18	17	12	12	5
A-2	GEOLOGO	81	23	7	7	3	3	1
A-2	INFORMATICA	558	177	60	58	20	20	11
A-2	ING.AGRONOMO	204	104	61	60	34	34	13
A-2	ING.CAMINO	79	28	13	12	10	10	8
A-2	ING.INDUSTRIAL	123	34	20	20	14	14	14
A-2	ING.MINAS	47	10	4	4	4	4	3
A-2	ING.MONTES	87	35	21	18	11	11	5
A-2	LETR.ADO SAS	481	111	52	50	11	11	7
A-2	MEDICO	1532	410	133	129	25	24	23
A-2	PEDAGOGO	277	116	40	38	17	17	5
A-2	SUPERIOR: PESCA	273	87	21	20	14	13	5

(Continuación)

Cuerpo	Opción	Número Solicitud	1º Examen Presentado	1º Examen Aprobado	2º Examen Presentado	2º Examen Aprobado	3º Examen Presentado	3º Examen Aprobado
A-2	PSICOLOGO	1236	397	134	131	35	34	15
A-2	QUIMICO	241	71	33	33	8	8	4
A-2	SOCIOLOGO	86	29	12	12	8	8	6
A-2	VETERINARIO	2173	1060	232	229	65	65	52
B-11	ADMON.GRAL	8390	2671	1031	1004	223	218	
B-12	G. ESTION FINANC.	2539	583	202	197	61	52	16
B-2	ARQUICT.TEC.NICO	820	313	71	71	27	27	23
B-2	ASIST.SOCIAL	1871	734	396	192	53	53	27
B-2	ATS	943	78	54	46	29	29	11
B-2	AY.ARCHIVO	781	196	86	82	16	12	3
B-2	AY.BIBLIOT.	1196	171	60	60	13	9	6
B-2	INFORMATICA	1439	401	131	124	26	19	17
B-2	IING.TEC.AGRICOLA	1138	570	176	173	84	82	43

B-2	ING.TEC.FORESTAL	221	73	35	35	20	20	10
B-2	I.NG.TE.INDUSTRIAL	896	193	31	31	23	23	19
B-2	I.NG.TEC. MINAS	85	26	5	5	2	2	2
B-2	ING.TEC.O.PUBLICA	47	17	14	13	10	10	7
B-2	TEC.MEDIO:PESCA	348	160	32	28	10	9	4
C-1	G.ral. ADMTVO.	48.808	14.514	1690	1626	400	-	-
C-2	DELINEANTE	1007	227	29	29	6	-	-

(Continuación)

Cuerpo	Opción	Número	1º Examen	1º Examen	2º Examen	2º Examen	3º Examen	3º Examen
		Solicitud	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado	Presentado	Aprobado
C-2	INFORMATICA	4887	1446	225	208	33	-	-
D-1	AUX.ADMTVO	73431	21321	5396	5062	802	-	-
D-2	GUARD. FORESTAL	15626	3370	544	536	90	-	-

VIII.8. Programas de materias y ejercicios de las pruebas selectivas para el ingreso en los distintos cuerpos de funcionarios de la Función Pública Andaluza.

Los programas de materias para la realización de los distintos ejercicios de las pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos de Funcionarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía fueron aprobados por los Decretos 123/87, de 14 de Mayo (BOJA n.º 44, de 23 de Mayo); 162/87, de 3 de Junio (BOJA n.º 51, de 13 de junio); 268/88, de 2 de Agosto (BOJA n.º 64, de 12 de agosto) y 6/89, de 24 de Enero (BOJA n.º 8, de 31 de Enero).

Sin perjuicio de ello, en la Disposición Adicional Primera del Decreto 72/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1992, se autorizaba al Consejero de Gobernación a establecer los programas para acceso a los Cuerpos que no figuran regulados en el Anexo del Decreto 123/87, de 14 de mayo, así como proceder a la actualización de los contenidos en éste.

Con ocasión de la tramitación de varios expedientes de queja ante la Consejería de Gobernación se planteó la necesidad de actualizar los distintos programas para adecuarlos a las nuevas disposiciones legales que se habían producido desde la anterior Oferta de Empleo; no obstante, nuestras propuestas no fueron aceptadas argumentando los responsables autonómicos que mantendrían los mismos programas hasta tanto concluyera la tercera de las Ofertas, conforme se había previsto por el Decreto 264/89.

En todo caso, expresamos nuestra disconformidad con dichas argumentaciones por cuanto mantener los programas aprobados no era obstáculo para que se adecuaran los mismos a las modificaciones legislativas producidas, a cuyos efectos incluso se facultó a la Consejería de Gobernación por el mismo Decreto 79/92, que aprobaba la Oferta de Empleo Público para 1992. Es más, hemos podido constatar que los propios aspirantes hubieron de actualizar la materia objeto de estudio para responder adecuadamente ante los Tribunales de Selección.

Respecto al contenido de los ejercicios a realizar en las pruebas selectivas que se convoquen, su desarrollo y calificación, se encuentra actualmente regulado por el Decreto 264/89, de 27 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras Ofertas de Empleo Público, incluida la de 1988.

Como quiera que prácticamente están concluidas las distintas pruebas selectivas de las convocatorias de acceso a los Cuerpos de funcionarios, correspondiente a las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992, teniendo en cuenta que el Decreto 264/89, anteriormente señalado, se limitaba su aplicación a las tres primeras ofertas de empleo público que igualmente concluye con la de 1992 y, fundamentalmente, la aprobación del nuevo Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y

Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, se estima necesario que por las autoridades autonómicas se proceda a la aprobación de nuevos programas debidamente actualizados así como de una nueva regulación del procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía, adaptado el nuevo Reglamento General que, en todo caso, tendrá carácter supletorio para la Función Pública Andaluza.

Respecto al desarrollo de los ejercicios, y en general, de las oposiciones, hay quienes mantienen que son una pura repetición de conocimientos que en muchos casos no conlleva siquiera su correcto aprendizaje y comprensión, y hay quien ha dicho que es la única institución verdaderamente democrática que conoce nuestro Derecho Público desde 1812.

En el estudio de las quejas tramitadas observamos que, en muchos casos, los aspirantes se quejan de que los miembros de los Tribunales, a quienes corresponden evaluar sus conocimientos son funcionarios de carrera, que si bien reúnen los requisitos de poseer la titulación académica exigida al aspirante y/o pertenecen al Grupo funcional en el que se encuadra la plaza a la que aspira, carecen de una mínima formación pedagógica que les permita realizar con eficiencia la valoración de los ejercicios realizados; incluso, algunos de los miembros de los Tribunales aprobaron hace bastantes años sus oposiciones y posiblemente, el programa de materia no es de su dominio o especialidad.

IX. RECAPITULACION Y RECOMENDACIONES.

IX.1. Recapitulación.

1. El objetivo de este informe es poner en conocimiento del Parlamento de Andalucía cual es la situación, sobre datos ofrecidos por la Administración, del personal funcionario de carrera, laboral e interino al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, conocer la problemática fundamental que les afecta, efectuando una crítica sobre las actuaciones negativas e incorporando con una finalidad constructiva **Sugerencias y Recomendaciones** sobre los distintos aspectos analizados desde el punto de vista legal y jurisprudencial.

2. La recogida de información sobre la posición y criterios de la Administración así como los datos en que se ha basado el informe deriva de tres fuentes principales:

- La información obtenida en la tramitación de los expedientes de quejas referentes a los diversos aspectos tratados.

- La información puntual obtenida de las entrevistas personales con los responsables directos de la gestión de los procedimientos de provisión y selección examinados.

- Los datos obtenidos de la Secretaría General para la Administración Pública conforme a lo solicitado en los protocolos de preguntas que figuran en los Anexos.

3. Se han analizado los distintos aspectos que integran el régimen jurídico de la provisión y selección del personal funcionario e interino, y con menor intensidad del personal laboral.

Esta valoración se ha efectuado remontándonos a 10 años atrás, desde la aprobación de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, considerando que el origen de la problemática se empieza a generar con la política de personal decidida inicialmente o seguida, que se ha basado en seleccionar a gran parte del personal necesario como contratados laborales temporales, contratados administrativos primero y después interinos, sin atender a criterios objetivos y evaluables la dificultad en adquirir la fijeza por los interinos unido a la lentitud e inadecuación de los instrumentos jurídicos, ha producido una situación anómala, que ha originado disfunciones en la práctica entre los funcionarios y los interinos, que muchos ocupan puestos de superior nivel que el personal permanente.

4. Entendemos que quizás no porque se hubiera actualizado y desarrollado la Ley 6/85, se resolverían los problemas planteados; pero sí está constatado que ello ha debido reconducir necesariamente a la aplicación supletoria de la normativa estatal, a veces, no adecuada para la realidad de la función pública andaluza; sin embargo esto no ha sido así sino que ha introducido una no deseable generalización de criterios discrecionales o la utilización de criterios políticos para la gestión del personal.

En cualquier caso, estimamos que una normativa adecuada facilita y ayuda a solucionar los problemas que se plantean en la gestión diaria.

5. Advertimos la necesidad de integración de los distintos colectivos en que se encuentra dividido el personal de la Administración de la Junta de Andalucía, para aunar esfuerzos dirigidos al objetivo común de satisfacer los intereses generales mediante la prestación eficaz de los servicios públicos.

A estos efectos una política de selección y formación de personal resultan los instrumentos adecuados, para conseguir una Función Pública integrada.

6. La carrera profesional de los funcionarios integrada por varios mecanismos para estimular su actividad (provisión de puestos, promoción interna, grado consolidado, ...) y conseguir que sean más eficaces y eficientes, ha sido uno de los fracasos, pues ello va unido en gran parte, a los sistemas de selección y provisión, y estos no se han aplicado correctamente; asimismo la formación aunque ha mejorado en los dos últimos años, no ha llegado a la gran mayoría de funcionarios y laborales, muchos de los cuales no han accedido a los cursos solicitados (así en el año 1994, según datos del IAAP el número de alumnos ascendió a 10.243, mientras que en 1993 fue de 6.972 alumnos).

7. Concretamente, la mayor crítica deriva de la utilización abusiva de nombramientos provisionales, justificándose por las necesidades de cubrir puestos que se demanden propios servicios y que a su vez está motivada por la falta de periodicidad en la convocatoria de concurso de méritos, e injustificadas dilaciones en la resolución de los tramitados.

Asímismo, en estos nombramientos provisionales no están garantizados los principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

8. En cuanto a los concursos de méritos para puestos funcionariales, observamos una excesiva valoración en el baremo de méritos específicos de la experiencia en puestos que se han cubierto provisionalmente y, por tanto, sin sujeción a los principios de mérito y capacidad sobre todo del primero; así como no haber ofertado todas las plazas vacantes dotadas.

Comprendemos las dificultades que generan los concursos de méritos al participar un elevado número de personas y ser numerosos los puestos convocados, pero resulta obligado que se efectúen con, al menos, una periodicidad anual y, en todo caso, antes de que se resuelvan las pruebas selectivas derivadas de la correspondiente Oferta de Empleo Público, al objeto de que la gran cantidad de personal con destino provisional pueda acceder a los puestos con carácter definitivo.

Respecto a estas convocatorias hemos constatado a nuestro entender, la falta de eficacia y seguridad jurídica necesaria en su tramitación para alcanzar sus últimos objetivos; esto es, conseguir que se ocuparan con personal idóneo y con carácter estable los puestos de trabajo lo que hubiese redundado en beneficio del personal y de la Administración al favorecer la promoción profesional de los funcionarios y la mejora en la prestación de los servicios.

La experiencia profesional adquirida por el desempeño provisional de un puesto de trabajo, sea éste en virtud del art. 29 (funcionarios interinos) ó del art. 30 (funcionarios en destino provisional) de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, viene siendo puntuable en los concursos de traslados convocados por la Consejería de Gobernación (dos únicos concursos generales resueltos hasta la fecha).

Dicha situación de provisionalidad pudiera originar una posible discriminación entre los funcionarios participantes en la adjudicación de puestos ofertados en los concursos, pues es evidente que los funcionarios no han tenido las mismas posibilidades para acceder a destinos provisionales; ni estos nombramientos provisionales se rigen por los principios de publicidad, mérito y capacidad.

No obstante, considerando las disfunciones administrativas que podría provocar una aplicación rigurosa del principio de mérito, no valorándose la experiencia adquirida en puesto con destino provisional, y considerando que el desempeño de las funciones de estos puestos supone una experiencia adquirida con independencia del carácter del destino, estimamos que podría valorarse de modo proporcionado, sin que se desconozca el derecho a la

igualdad proclamado en el art. 23.2 de la Constitución; esto es que la puntuación que se otorge no vede la posibilidad de provisión a otros aspirantes.

9. Respecto a los puestos de libre designación, aunque sus convocatorias se efectúan de modo más periódico que las de concurso, todavía existen un apreciable número de puestos ocupados provisionalmente (concretamente 497 de un total de 1.385 puestos de trabajo). Además hemos apreciado en algunas convocatorias que la observancia de los principios de mérito y capacidad se ha tornado en aplicaciones arbitrarias que no cabe comprender dentro de la amplia discrecionalidad para decidir los candidatos que reúnan los requisitos mínimos exigidos en la RPT.

Asímismo, no deben ser sólo razones de "confianza" y el ejercicio de la prerrogativa de autoorganización los elementos decisorios para adjudicar o declarar vacante el puesto de trabajo ofertado.

10.- El sistema de selección aplicado conforme al Decreto 264/1989, sin resultar arbitrario pues se ha pronunciado en su favor el Tribunal Constitucional, otorga una ventaja considerable a los interinos sobre los aspirantes libres que no disfrutaron de nombramiento discrecional alguno.

En consecuencia los no interinos quedarán necesariamente en desventaja pues las plazas se otorgan finalmente por orden de puntuación.

Por tanto, a nuestro entender dicho sistema reconoce una generosa valoración del tiempo de interinidad que, si de un lado puede admitirse que responde al principio de mérito en cuanto se considera un servicio prestado, no así al de capacidad, puesto que no está prevista calificación alguna acerca del modo y resultado de esa prestación.

Sin embargo, respecto de la valoración de estos servicios a efectos de la promoción interna de los funcionarios sí consideramos que se produce una aplicación más ajustada a los principios de mérito y capacidad; principio este último que lo han demostrado con el acceso a la Función Pública.

En definitiva, estimamos que el proceso de acceso a la Función Pública aplicando medidas excepcionales como la valoración de los servicios prestados por los funcionarios interinos se debe considerar concluido al finalizar el proceso selectivo de la Oferta de Empleo Público de 1992.

11.- Dilaciones en los nombramientos y posterior toma de posesión de la mayoría de aspirantes que han superado las pruebas selectivas para acceder a la condición de funcionario, con los consiguientes perjuicios económicos y profesionales, sin justificación objetiva, con flagrante conculcación de principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Por tanto, estimamos que por las autoridades competentes, se deben arbitrar las medidas oportunas para que, de una vez por todas, se puedan no sólo efectuar los nombramientos pendientes sino encauzar de forma definitiva la regularización de la Función Pública Andaluza que, después de quince años de

Autonomía, y de casi diez de la aprobación de su propia Ley de Ordenación de la Función Pública, se encuentra en un estado que lamentablemente no vislumbra una pronta resolución, y en la que la situación de provisionalidad se convierte en normalidad y, lo que debe ser normal en excepcional.

12. Nombramientos generalizados de funcionarios interinos en puestos base inicialmente, y en muchos casos posterior promoción a otros puestos de mejor nivel retributivo en detrimento de los funcionarios de carrera. A este respecto, se han creado expectativas de fijeza en el personal interino que resultan contrarias a la propia naturaleza de su condición.

En resumen, entendemos que la Administración Autonómica a pesar de disponer de mecanismos legales, ciertamente bastante mejorables, para efectuar una adecuada selección del personal interino para atender las necesidades de reconocida urgencia, garantizando en todo momento los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, ha hecho un uso abusivo del art. 29 de la Ley 6/85 procediendo a nombramientos de funcionarios interinos, en algunos casos de forma indiscriminada y, especialmente, con anterioridad al ejercicio de 1991, se obviaba el propio procedimiento establecido en el Decreto 25/88 e Instrucción de 14 de junio de 1988 de la Secretaría General para la Administración Pública, y posteriormente lo regulado en el Decreto 147/ 1993, de 21 de Septiembre.

13. Un número importante de Comisiones de servicios que ostentan funcionarios de carrera no vienen a cubrir ninguna emergencia, o no cumplen los requisitos exigidos en la RPT o, en la mayoría de los casos, los puestos podrían ser desempeñados por funcionarios propios de la Comunidad Autónoma; en definitiva, se desvirtúa la razón de ser de las autorizaciones de las Comisiones, es decir, "el interés del servicio y de la Administración".

14. Dilaciones excesivas en resolver la reclamaciones, recursos e impugnaciones sobre puntuación de ejercicios de pruebas selectivas y, concursos de méritos, así como sobre expedición de certificaciones sobre puntuaciones obtenidas.

15. En cuanto a la RPT entendemos que falta una mayor definición de los puestos de trabajo, concretamente de una de su características esenciales como son las funciones o tareas asignadas al puesto; cuestión fundamental para objetivar su provisión. Igualmente observamos una proliferación excesiva de las modificaciones de la RPT aunque a veces se justifican como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

16. Demora excesiva en efectuar convocatoria del procedimiento específico de acceso a la condición funcional por parte de personal laboral fijo que ocupa puestos en la RPT adscritos a personal funcionario.

17. En cuanto a la valoración del merito "experiencia" para acceder a la condición de personal laboral fijo, no estimamos equitativo el criterio fijado en cuanto a la consideración de puesto desempeñado "igual o similar" en el Decreto 116/94, de 24 de Mayo. También resulta constatada la irregularidad

consistente en no haber incluido en las convocatorias de acceso todo el número de plazas que figuran en la Oferta de Empleo Público aprobada para 1991.

18. Finalmente, podemos afirmar que los derechos de los minusválidos sobre adaptaciones de tiempo y medios en las pruebas selectivas de acceso a la función pública andaluza están garantizados con las medidas adoptadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública.

IX.2. Recomendaciones y Sugerencias .

En base a las consideraciones contenidas en el presente Informe y de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, estimamos procedente formular las resoluciones que a continuación se indican.

Para una mejor comprensión de las resoluciones vamos a exponerlas siguiendo la misma sistemática y orden que figuran en los apartados del Informe.

1.- Normativa Autonómica.

En cuanto a la normativa autonómica, constituida fundamentalmente por la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, consideramos que por la serie de modificaciones legislativas básicas y criterios jurisprudenciales, así como nuevas circunstancias fácticas del personal actualmente al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, ha supuesto que dicha Ley 6/85, haya quedado obsoleta, contradictoria y desfasada en bastantes preceptos.

Asímismo carece del preceptivo y necesario desarrollo reglamentario previsto en algunas de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias.

En consecuencia, **Sugerimos** que a la mayor brevedad posible, sin más demoras, se proceda a impulsar la adaptación de la repetida Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y disposiciones reglamentarias dictadas en cumplimiento de sus previsiones, a la normativa estatal básica, así como al desarrollo reglamentario de la misma.

En concreto, lo establecido en el art. 39 que prescribe que reglamentariamente se regularán los diversos sistemas del personal tanto funcional como laboral fijo, en los que han de quedar garantizados los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2.- Relación de Puestos de Trabajo.

Por lo que se refiere a la Relación de Puestos de Trabajo, como instrumento para racionalizar y ordenar los efectivos de personal necesarios para la

prestación de los servicios, nuestras **Recomendaciones** se dirigen hacia dos aspectos:

- a) Uno para que a través de su modificación se ordenen los medios personales que están adscritos a la gestión de los procesos concursales, de provisión de puestos y selección del personal, incrementándolos, en su caso, al objeto de conseguir una utilización eficaz en la tramitación y resolución de estos procedimientos.
- b) Para que en la elaboración de la RPT, se considere el contenido funcional de los puestos como una de las determinaciones esenciales que deben figurar, consiguiendo de este modo una mayor definición de los puestos de trabajo que servirá para objetivar con mayor rigor su provisión.

3.- Selección y provisión del personal laboral.

Respecto al personal laboral, **Sugerimos** que se efectúen las convocatorias de modo periódico, pues hasta la fecha solo se han aprobado dos Ofertas de Empleo Público en 1988 y 1991; asimismo que se incluyan en las convocatorias el número de plazas que figuran en las Ofertas de Empleos Público; que se tramiten con rapidez y eficacia los procesos concursales, considerando los períodos tan prolongados desde su convocatoria hasta la resolución de los mismos; finalmente que se estudie la conveniencia de modificar que la valoración del mérito "experiencia" regulado en el Decreto 116/1994, de 24 de Mayo, diferenciado entre puestos considerados "igual" o "similar" se efectúe considerando no solo el vínculo jurídico sino también las funciones asignadas al puesto que constituyen el contenido material y experiencia profesional de los ocupantes; con ello entendemos se garantizarían los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

También **Recomendamos** que se convoquen a la mayor brevedad los pruebas selectivas específicas para el personal laboral fijo que desempeña puestos de trabajo afectados por el proceso de funcionarización.

4.- Concursos de méritos de personal funcionario.

En los procedimientos de concurso de méritos para la provisión de puestos funcionariales, **Recomendamos** lo siguiente:

- a) Que se incluyan en las correspondientes convocatorias todos los puestos de trabajo dotados presupuestariamente que estén vacantes, aunque estén cubiertos provisional o interinamente.
- b) En cuanto al baremo de méritos, aprobado en el Decreto 78/1991, de 9 de Abril, recomendamos su modificación determinando que la experiencia profesional adquirida por el desempeño provisional de un puesto de trabajo, sea éste en virtud del art. 29 (interinos), del art 30(funcionarios con destino provisional) o cualquier otro destino provisional voluntario, no se computará

como mérito puntuable en los concursos, considerando que dichas situaciones de provisionalidad e interinidad pueden originar discriminación entre los funcionarios participantes en la adjudicación de puestos ofertados en los concursos, pues los funcionarios no han tenido las mismas posibilidades para los nombramientos provisionales ni estos se ajustan a los principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

No obstante, como esta experiencia adquirida en el desempeño de puestos con carácter provisional puede reconocerse que responde al principio de mérito en cuanto se considera un servicio prestado, estimamos que procedería su valoración de modo proporcionado sin que se desconozca el principio de igualdad proclamado en el art. 23.2 de la Constitución, impidiendo que la puntuación asignada vea la provisión a otros aspirantes.

c) Que se adopten las medidas necesarias para ejecutar las previsiones contenidas en la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, en cuanto a la convocatoria periódica de los procedimientos ordinarios de provisión a que se refiere el art. 25.1 de la misma (el concurso) y, en lógica consecuencia, a una utilización restringida y proporcionada de los procedimientos extraordinarios previstos en la citada Ley 6/85 a aquellos supuestos excepcionales en que las necesidades de los servicios así lo exijan.

Nuestra anterior **Recomendación** orientada hacia una convocatoria periódica de los concursos, al menos, con carácter anual se fundamenta en lo previsto en los arts. 24.1 y 25 en relación con el Art. 35.1 de la repetida Ley 6/85.

A este respecto, estimamos que los procedimientos ordinarios de provisión van unidos cronológicamente a los de selección al ser previos a la misma por lo que su demora y más aún la carencia de los mismos, resulta una irregularidad administrativa que produce disfunciones como las que estamos comprobando en los últimos años.

Considerando el importante número de puestos de trabajo desempeñados actualmente por funcionarios interinos y con nombramientos provisionales, la falta de convocatorias de concursos de traslados, dentro de unos plazos razonables, pudiera atentar contra el derecho a la promoción profesional del funcionario de carrera, y está motivando que numerosos funcionarios no puedan optar a desempeñar otros puestos de trabajo, de más responsabilidad y retribución, para los que reúnen los requisitos exigidos en la relación de puestos, mientras que los mismos son ocupados provisionalmente por personal, en muchos de los casos, sin cumplir los requisitos exigidos para su desempeño según la RPT.

d) Finalmente, **Recomendación** que se adopten medidas de simplificación de baremos y de la gestión de los procedimientos concursales, convocando los puestos integrados en cada Consejería u Organismo Autónomo. Con ello se racionalizarían los procedimientos haciendo menos compleja y laboriosa la gestión de los mismos, reduciéndose los plazos para su terminación.

En definitiva, con las citadas medidas, estimamos que podría conseguirse una mejora en la gestión ordinaria que constituyen un instrumento fundamental para la prestación eficaz de servicios por los funcionarios, al afectar a la adscripción o destino en puestos idóneos y adecuados a su mérito y capacidad, a sus conocimientos y aptitudes.

5.- Libre designación de personal funcionario.

En cuanto a los procedimientos de libre designación, **Recomendamos** que se convoquen todos los puestos que continúan vacantes o desempeñados provisional o interinamente a la mayor brevedad posible (actualmente existen un 52'70 % en esta situación).

Además nuestra **Recomendación** se hace extensible a que las convocatorias sean mas periódicas y con mayor rigor en la aplicación discrecional de los principios de mérito y capacidad. A este respecto la discrecionalidad de que dispone la Administración debe concretarse en la elección de entre los candidatos a aquel , que en igualdad de condiciones con los demás, inspire mayor confianza a la autoridad encargada del nombramiento; en ningún caso el ejercicio de esta valoración discrecional, permite una arbitrariedad que lesione las aspiraciones legítimas de los funcionarios respecto a la mejora y consolidación de su carrera administrativa.

6.- Nombramientos provisionales de funcionarios.

Respecto a los nombramientos provisionales previstos en el art. 30 de la Ley 6/1985 nuestra **Recomendación** se dirige a los siguientes objetivos:

a) Que entre los requisitos funcionales que habría que exigir para el desempeño de un puesto en virtud del art. 30, debe figurar que el funcionario a seleccionar pertenezca al Cuerpo funcional del Grupo al que se adscribe el puesto vacante, que la experiencia profesional se corresponda con la misma Area funcional, y, en su caso, cumpla el requisito de la titulación o formación exigida en la RPT.

Asímismo, el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9 de la Constitución exige que se reduzca al máximo la discrecionalidad de la Administración en el procedimiento de nombramientos provisionales.

b) Que su utilización sea residual, limitándose a supuestos de ausencia de candidatos en convocatorias ordinarias o urgente necesidad; en cualquier caso que su duración se contraiga a la tramitación del concurso correspondiente que debe celebrar periódicamente (al menos una vez al año); determinando como duración máxima un año, (como se establece en otras Comunidades Autónomas).

7.- Nombramientos de funcionarios interinos.

Recomendación que los nombramientos de personal interino (art. 29 de la ley 6/85) se realicen con carácter excepcional, y nunca a puestos singularizados;

su duración se debe ajustar al período de duración de los procedimientos ordinarios de provisión; las plazas ocupadas por los interinos se incluirán en la primera y sucesivas convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en la Función Pública o provisión normal de puestos mediante concurso o por libre designación.

8.- Comisiones de Servicios y otros nombramientos provisionales.

Recomendamos que se regularicen las Comisiones de servicios que están disfrutando los funcionarios que no cumplen los requisitos exigidos en la RPT (bien de titulación, Grupo, no adscripción a Administración Educativa o Sanitaria, etc.) o superan los períodos máximos legalmente establecidos.

Igualmente **Recomendamos** que los funcionarios que ocupen puestos en virtud del art. 7 del Decreto 39/86, de 30 de Diciembre y no hayan superado las pruebas de acceso correspondientes, que les permitirían cubrir los puestos con carácter definitivo, cesen en los mismos, atribuyéndoles un puesto de trabajo de su Cuerpo; asimismo dichos puestos, deberán ser ofertados para su provisión ordinaria en la primera convocatoria que se efectúe.

9.- Selección de personal funcionario.

En cuanto a las pruebas selectivas para acceso a la condición de personal funcionario, nuestras **Recomendaciones** se contraen a los siguientes aspectos:

a) El sistema de selección regulado en el repetido Decreto 264/89, si bien permite el acceso simultáneo de aspirantes libres junto a los interinos, se inclina claramente a favor de estos últimos al otorgarles unas posibilidades de lograr en conjunto mayor puntuación que aquéllos, que puede ser determinante en definitiva de la adjudicación de plazas según la puntuación final.

Resulta claro que el sistema de selección aplicado mediante puntuación otorgada a estos últimos en concepto de experiencia previa ha tenido un peso decisivo hasta el punto de colocarles en situación preferente por la suma total de la puntuación para la obtención de plaza.

En este punto, **Recomendamos** que el sistema de selección que se utilice, en lo sucesivo, sea el de oposición, al objeto de que los aspirantes no interinos no queden en desventaja respecto a los que cuentan con servicios en la Administración.

En la actualidad, entendemos que atendiendo a los principios legales y constitucionales reseñados, ya no es procedente arbitrar fórmulas en que se conjuguen los diversos y contrapuestos intereses en juego de los funcionarios interinos, debiendo prevalecer los derechos de los ciudadanos que, con el único bagaje de su esfuerzo y mérito en la preparación, aspiran a acceder a un puesto de servicio o función pública mediante la concurrencia a la oportuna convocatoria.

No obstante, para resolver en gran parte, esta problemática de la Administración de la Junta de Andalucía, cabría valorar la utilización del mecanismo de la RPT, mediante la adscripción a personal laboral de puestos de Grupos E y D, y su posterior provisión definitiva por procedimiento de concurso de méritos.

b) Respecto a las plazas vacantes dotadas presupuestariamente, **Recomendamos** que en la próxima Oferta de Empleo Público para 1992, que deberá incluir las vacantes que resulten de los concursos que actualmente están en tramitación, se adopte un mecanismo de control que permita la identificación de todas las plazas ofertadas y su mantenimiento hasta la conclusión del proceso selectivo que culminaría, en todo caso, con la incorporación de los nuevos funcionarios de carrera.

La anterior **Recomendación**, va orientada a evitar la problemática surgida con los nombramientos de los aspirantes a funcionarios.

c) En relación con las dilaciones en efectuar los nombramientos de funcionarios de carrera del personal que ha superado las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos, y en su caso, Especialidades, de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992; estimamos que están ocasionándoles perjuicios a los mismos ante la excesiva demora en su incorporación a la Función Pública Andaluza con carácter definitivo.

Nuestra **Recomendación**, ya formulada en varias quejas tramitadas, se concreta en que se impulse la terminación del proceso selectivo de las convocatorias de las plazas vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1992, y en su caso, por la Consejera de Gobernación se proceda al nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados y adjudicación de los puestos de trabajo correspondientes, bien mediante destinos con carácter definitivo o, en su defecto, destinos provisionales en aquellos puestos que los permitan.

d) Por lo que se refiere a actualización de programas de pruebas selectivas **Recomendamos** que por las autoridades autonómicas se proceda a la aprobación de nuevos programas debidamente actualizados.

10.- Deficiencias en tramitación y gestión procedimental de provisión y selección personal laboral y funcionario.

Finalmente, en cuanto a las deficiencias en los procedimientos de provisión y selección estimamos oportuno formular las siguientes **Recomendaciones y Sugerencias**.

a) Valorar la conveniencia de utilizar modelos normalizados para la resolución de las reclamaciones que se presenten, en consideración a razones de eficacia y celeridad para resolver motivadamente las numerosas peticiones y recursos

que suelen plantearse en estos procedimientos administrativos de concurrencia masiva.

b) Incrementar, en su caso, los medios personales y materiales en número suficiente, así como ordenar los existentes para conseguir una eficaz tramitación y resolución de estos procedimientos de enorme complejidad debido a la gran concurrencia de participantes.

c) Extremar las medidas oportunas mediante las instrucciones pertinentes, para que por los Presidentes de órganos de selección y provisión, se de cumplida respuesta a todas y cada una de las peticiones de información o reclamaciones que planteen los interesados.

X. ANEXOS-CUESTIONARIOS

X.1. Datos solicitados a la Secretaría General para la Administración Pública sobre provisión y selección del personal que presta servicios en la Administración de la Junta de Andalucía.

a) Personal Funcionario.

a.) Funcionarios de carrera:

- Cuerpo A11...

.

- Cuerpo A20....

- Cuerpo A12....

- Cuerpo B11...

- Cuerpo B20....

- Cuerpo B12....

- Cuerpo C10....

- Cuerpo C20....

- Cuerpo D10....

- Cuerpo D20....

- Cuerpo E10....

- Cuerpo E20....

b) Funcionarios interinos:

Deberá indicarse con respecto a las siguientes fechas:

al 5/11/1990 y al 30/9/1994.

- Cuerpo A11....
- Cuerpo A30....
- Cuerpo A12....
- Cuerpo B11....
- Cuerpo B20....
- Cuerpo B12....
- Cuerpo C10....
- Cuerpo C20....
- Cuerpo D10....
- Cuerpo D20....
- Cuerpo E10....
- Cuerpo E20....

c) Funcionarios de carrera con nombramientos por el art. 30, en los siguientes Cuerpos:

- Cuerpo A11....
- Cuerpo A30....
- Cuerpo A12....
- Cuerpo B11....
- Cuerpo B20....
- Cuerpo B12....
- Cuerpo C10....
- Cuerpo C20....
- Cuerpo D10....
- Cuerpo D20....
- Cuerpo E10....

- Cuerpo E20....

b) Personal Laboral.

- Grupo I:

Por Categoría:

- Grupo II:

Por Categoría:

- Grupo III:

Por Categoría Económica 2:

Por Categoría Económica 1:

- Grupo IV:

Por Categoría Económica 2:

Por Categoría Económica 1:

- Grupo V:

Por Categoría Económica 2:

Por Categoría Económica 1:

c) Personal Laboral en puestos funcionarizados.

Por Grupo y Categoría laboral; y Cuerpo funcional al que se encuentra adscrito el puesto funcionarizado.

d) Puestos de Trabajo.

a) Ocupados con carácter definitivo, con desempeño efectivo de su titular:

- Por Cuerpos funcionariales y Consejerías/OO.AA.

b) Ocupados con nombramiento provisional del art. 30.

- Por Cuerpos funcionariales y Consejerías/OO.AA.

(*) En este apartado debe especificarse si el puesto vacante está reservado a un funcionario, los motivos de la reserva (en servicios especiales, en otro art. 30, etc...)

c) Ocupados con nombramiento del art. 29 (interinos).

- Puestos Bases.

- Puestos Singularizados.

d) Ocupados por otros funcionarios (docentes, sanitarios, estatutarios, de otras Administraciones, etc...) en Comisión de servicios.

- Por Cuerpos funcionariales.

(*) Deberá indicarse, en su caso, el número de Comisiones de servicios concedidas a funcionarios que no reúnen todos los requisitos de la RPT.

e) Funcionarios adscritos provisionalmente en virtud del artículo 7º párrafo segundo del Decreto 391/1986, de 10 de Diciembre.

- Cuerpo y Grupo de pertenencia del funcionario, y Grupos a los que figuran adscritos los puestos que ocupan.

e) Oferta de Empleo Público para 1991 de Personal Laboral.

* Concurso de Traslado:

- Plazas ofertadas y adjudicadas. Por Grupos y Categorías.

* Concurso de Promoción:

- Plazas ofertadas y adjudicadas. Por Grupos y Categorías.

* Concurso de Acceso:

- Plazas previstas para incluir en convocatoria. Por Grupos y Categorías.

- Fechas previstas para efectuar las convocatorias. (excepto Grupo I, ya convocado en BOJA 8/10/94)

d) Personal laboral temporal.

- Por Grupos y Categorías

- a la fecha del 7 de Noviembre de 1990.
- al día 30 de Septiembre de 1994.

X.2. Datos solicitados al Instituto Andaluz de Administración Pública referentes a solicitantes y participantes en las pruebas selectivas para acceso a la condición de funcionario correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1992.

- a) Número de aspirantes que han solicitado adaptaciones de medios por su condición de minusválidos, desglosadas por convocatoria.
- b) Número de autorizaciones expresamente concedidas desglosadas por convocatorias.
- c) Número de aspirantes con puntuación en fase previa que hayan participado y superado las pruebas selectivas correspondientes a cada Cuerpo o Especialidad.
- d) Número de solicitantes y participantes presentados en cada una de las pruebas selectivas.
- e) Número de opositores con puntuación en fase previa que han superado las pruebas selectivas correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 1992.

X. 3. Cuestionario de preguntas al Servicio de Gestión de Funcionarios de la Consejería de Gobernación.

1.- Organización convocatoria de concursos:

a) Cómo funcionan las Comisiones :

- Por Consejerías, cuales son sus funciones, quiénes participan, qué funcionarios (con exclusividad o llevan otros temas):

- Grabación informática: quién la realiza, en medios propios o ajenos, sería mejor personal propio, dónde se realiza, quién custodia los documentos:

b) Quién dirige o coordina a las distintas Comisiones, quién resuelve las dudas o problemas que se originan:

c) Quién decide sobre los puestos que se incluyen en el concurso; porqué no ofertan todos los puestos ocupados por funcionarios interinos o con nombramientos provisionales del artículo 30 no reservados:

d) Situación actual de las convocatorias de concursos efectuadas en 1994:

- Qué se espera hacer:

- Seguir tramitación:

- Revisar :

- Anular:

2.- Puestos de Libre Designación.

a) Se comprueba y rechaza, en su caso, algunas las presentadas por los Organismos afectados; alguna vez rechazaron propuestas por no reunir los requisitos . Se comprueban los requisitos :

b) Con que periodicidad se convocan:

3.- Nombramientos de funcionarios interinos.

a) Interinos: ¿ se siguen nombrando ?:

b) Cómo y por qué circunstancias:

c) Quién controla la necesidad de estos nombramientos:

d) Los puestos se ofertan previamente a los funcionarios:

e) Se cumple la Circular dictada a estos efectos:

4.- Nombramientos provisionales (art. 30 ley 30/85).

a) Se exige lo dispuesto por la Circular que regula estos nombramientos:

b) Quién controla su cumplimiento:

5.- Comisiones de Servicios.

a) Se conoce el número de las concedidas:

b) En que situación administrativa se encuentra el personal docente en Comisión:

c) Se tiene conocimiento de la existencia de funcionarios que "están adscritos" en otros Servicios sin nombramiento alguno más que el "compromiso verbal" de los responsables:

d) Cuántas Comisiones están autorizadas por más de 6 meses o un año; se prorrogan sin más o se revocan:

6.- Incorporación de nuevos funcionarios.

a) Quién determina los puestos a ofertar:

b) Los puestos ofertados en algunos Cuerpos, que no eran base, se habían ofrecido por art. 30:

c) Para el supuesto de que se demore la incorporación de los nuevos funcionarios, cabría arbitrar un procedimiento intermedio y conceder art. 30 a los funcionarios actuales y las vacantes dejadas por éstos se adjudican provisionalmente a los nuevos funcionarios, sería conveniente y así evitar reclamaciones de los actuales funcionarios:

Esta medida supondría crear más problemas:

7.- Qué propuestas se han elevado por escrito o verbalmente desde el Servicio para resolver los distintos problemas que afectan a la función pública en materia de provisión o selección:

8.- Relaciones de Puestos de Trabajo:

a) Se esperan nuevas modificaciones antes del nuevo concurso (si es que se realiza) :

b) Qué previsiones tienen dichas modificaciones:

c) Afectarán a todas las Consejerías:

d) Plazo aproximado para concluir dichas modificaciones:

X.4. Cuestionario de preguntas al Servicio de Gestión de Personal Laboral de la Consejería de Gobernación.

1.- Que previsiones se tiene en cuanto a la finalización de los concursos de acceso de personal laboral:

2.- Que medios personales cuenta para su gestión: ¿Se consideran suficientes?

- Indicar que puestos ocupan:

3.- Una vez concluidos los procedimientos concursales, que concursos se convocarían:

4.- Que personal funcionario se ha laboralizado conforme al Decreto 1/1992, de 14 de Enero y orden de 23 de Marzo de 1992:

5.- Ha habido reclamaciones por el personal laboral que ocupa puestos funcionarizados; en cuanto a falta de convocatorias para acceder a condición de funcionarios:

6.- Otras cuestiones que estime de interés:

X.5. Cuestionario de preguntas al Servicio de Selección del Instituto Andaluz de Administración Pública.

1.- Que tiempo medio aproximado se suele tardar en la gestión de pruebas selectivas para personal funcionario derivadas de la O.E.P 1992, hasta la publicación de la relación de aprobados:

2.- Que medidas de coordinación entre las unidades afectadas, se aplican para atender las reclamaciones sobre revisión de ejercicios, calificaciones obtenidas, u otras peticiones:

3.- Que medios personales cuenta para tramitar las reclamaciones sobre desarrollo de las pruebas. ¿Se consideran suficientes?:

4.- Número aproximado de reclamaciones sobre revisión de ejercicios, exhibición de exámenes correspondientes a pruebas selectivas de auxiliares administrativos:

5.- Que previsiones existen sobre la actualización de las materias contenidas en los temarios:

6.- Como se aplica el porcentaje de reserva para el turno de minusválidos:

- Se aplica por cada convocatoria:

- Se aplica por la Oferta en su totalidad:

7.- Que procedimiento se sigue para seleccionar a los miembros de los tribunales:

8.- Cuantas recusaciones y abstenciones de miembros de Tribunales se han producido:

9.- Otras cuestiones de interés: