

INFORME EN RELACIÓN CON LA 10-18/ILPA-000001, INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR RELATIVA A APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONCURSO, CONSISTENTE ÚNICAMENTE EN LA VALORACIÓN DE MÉRITOS, QUE REGIRÁ EN LA CONVOCATORIA DE PROCESOS SELECTIVOS PARA LA DEFINITIVA ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE FUNCIONARIOS INTERINOS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA, ASÍ COMO DEL PERSONAL EVENTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA, A TENOR DEL ARTÍCULO 61.6 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

ANTECEDENTES

1. El día 15 de mayo de 2018, don David Núñez Márquez, con DNI 31701391-P, presentó en el Registro del Parlamento de Andalucía escrito en el que solicitaba que se admitiera a trámite por parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía la referida Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, ILPA), al que se acompañaba la documentación complementaria.

2. El 28 de mayo de 2018 fue emitido informe por los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía acerca de si la citada ILPA incurría o no en los supuestos de inadmisibilidad previstos en los artículos 3 y 4.2 de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

3. El día 5 de septiembre de 2018 la Mesa del Parlamento de Andalucía acordó admitir a trámite el citado escrito, comunicar este acuerdo a la Junta Electoral de Andalucía y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA de 19 de septiembre de 2018).

4. Seguidamente, se desarrolló el procedimiento de recogida de firmas, incluyendo una prórroga. El día 24 de junio de 2019, la Junta Electoral de Andalucía acordó elevar a la Mesa del Parlamento de Andalucía certificación acreditativa del número de firmas válidas correspondientes a la citada ILPA, tras tomar conocimiento de que, de acuerdo con los datos aportados por la Oficina del Censo Electoral, las firmas válidas comprobadas habían superado la cifra de 40.000 electores andaluces prevista en el artículo 6.1 de la Ley 5/1988.



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

5. La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 3 de julio de 2019, acordó dar a la iniciativa la tramitación prevista legal y reglamentariamente (art. 18.2 de la Ley 5/1988).

6. El día 8 de julio de 2019, el Letrado Mayor (en funciones) solicitó a este Letrado la emisión del informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía sobre la proposición de ley objeto de la ILPA.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Objeto del informe

El presente informe, dado el momento de la tramitación de la ILPA en el que nos encontramos, es el correspondiente a asesoramiento técnico jurídico a las Comisiones en el procedimiento legislativo, previsto en el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 22 de mayo de 1996, que debe ser emitido antes de la toma en consideración de las proposiciones de ley, conforme establece el apartado segundo de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre de 2015. Versará el informe, por tanto, sobre el contenido previsto en la norma primera del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 22 de mayo de 1996.

2. Incidencia de la iniciativa legislativa sobre la normativa vigente

La base normativa con la que hay que contrastar la iniciativa legislativa que debemos examinar está compuesta, ante todo, por el artículo 19, apartado Uno.6, de la Ley 13/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

En el primero se prevé que, además de la tasa de reposición ordinaria, las Administraciones y sectores regulados en varias letras del apartado Uno.2 de la propia ley, así como varios sectores de personal empleado en servicios públicos, «podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.» La efectividad de esta tasa adicional queda condicionada a la aprobación y publicación de las ofertas de empleo público en los respectivos Diarios oficiales entre 2017 y 2019.



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Además, según la misma norma, «las administraciones públicas, podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal. A estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria.»

El artículo 61 del EBEP regula los sistemas selectivos de empleados públicos. En su apartado sexto establece como sistemas selectivos de funcionarios de carrera los de oposición y concurso-oposición y añade que «sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.» Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia como regla general (art. 61.1 del EBEP). Esta normativa tiene carácter básico (disposición final primera del EBEP).

Hay que señalar, además, que mediante Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, y Decreto 406/2019, de 5 de marzo, se han aprobado sendas ofertas de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Andalucía. Estas ofertas de empleo público se basan en lo previsto en los citados apartados Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017 y Uno.9 del artículo 19 de la Ley 6/2018, y cubren, en la Administración General de la Junta de Andalucía, la primera, 902 plazas, y la segunda, 2.692 plazas; en la Administración educativa, la primera, 4.500 plazas, y la segunda, 6.000 plazas, si bien resta para completar la previsión de plazas por estabilizar una última oferta que debería abarcar 2.103 plazas; y, en el sector sanitario, 18.618 plazas, es decir, la totalidad de las que cumplen los requisitos legales. En este marco se han publicado y llevado a cabo varias convocatorias de procedimientos selectivos.

Asimismo, mediante el Real Decreto 214/2019, de 29 de marzo, se ha aprobado la correspondiente oferta de empleo público de estabilización del personal de la Administración de Justicia.

Sobre estas bases, la proposición de ley que estamos examinando aporta las siguientes innovaciones:

- a) Prevé la aplicación, con carácter excepcional, del sistema de concurso, consistente únicamente en la valoración de méritos, como vía para



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

llevar a cabo los procesos de estabilización relativos a la totalidad del personal que ocupa plazas de funcionarios interinos de la Administración General, de la Administración de Justicia y de la Administración Educativa de la Junta de Andalucía, así como del personal eventual de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, que reúna las características previstas en el apartado Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017. En particular, se incluyen las plazas de funcionarios interinos de la Administración de Justicia, que no quedan abarcadas por la Oferta de Empleo Público del Decreto 213/2007.

b) Prevé la publicación de una oferta de empleo público extraordinaria relativa tales plazas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía antes del 31 de diciembre de 2019.

c) Prevé que se detraigan del Decreto 213/2017 las plazas de funcionarios interinos de la Administración General, de la Administración de Justicia y de la Administración Educativa de la Junta de Andalucía, así como del personal eventual de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, contempladas en dicha disposición y cuyos procesos selectivos de concurso-oposición no hubieren concluido en virtud de sus respectivas convocatorias a la fecha de entrada en vigor de la ley que se aprobara a partir de esta proposición de ley, con el fin de incluirlas en la citada oferta de empleo público extraordinaria.

d) Prohíbe a la Junta de Andalucía aprobar otra oferta de empleo público, mientras aquella que se apruebe conforme a la nueva ley no esté en vigor.

Por encima de todo, destacan dos medidas. La primera consiste en canalizar las convocatorias de los procedimientos selectivos del personal funcionario interino y eventual a través del sistema de concurso. Esto, como veremos, supone una interpretación del artículo 61.6 del EBEP que, en la práctica, aleja el concurso del carácter excepcional que, conforme a dicha norma, debe tener. En efecto, como resultado, el concurso se convertiría en el sistema «ordinario» para la entrada definitiva en la función pública de más de 35.000 personas que, hoy en día, desempeñan su trabajo como funcionarias interinas o como personal eventual.

Además, se prevé una oferta de empleo público extraordinaria para todas las plazas abarcadas por la nueva ley que se aprobara. Debe recordarse que casi todas las plazas mencionadas han sido objeto de dos ofertas de empleo público mediante los Decretos 213/2017 y 406/2019. La aprobación de la proposición de ley, en sus términos actuales, tendría como consecuencia

futura, así pues, una nueva oferta de empleo público que, entendemos, se superpondría y derogaría las ofertas extraordinarias aprobadas en 2017 y 2019.

Junto a lo anterior, se prevé que las plazas incluidas en dicha nueva oferta de empleo público se detraerán de las abarcadas por las convocatorias de concurso-oposición que se encontraran abiertas en el momento de la entrada en vigor de la ley, lo cual conllevaría anular con efecto retroactivo las convocatorias de procedimientos selectivos actualmente en curso, cuyas pruebas se vienen realizando por el sistema de concurso-oposición, y volver a convocar dichos procedimientos por el sistema de concurso.

La aprobación de la proposición de ley con su texto actual tendría, por tanto, una gran repercusión, no sólo normativa, sino también en la organización de la Junta de Andalucía y en la propia situación de las personas afectadas, tanto las que ocupan plazas de personal funcionario interino y eventual, como aquellas que, sin ocupar tales plazas, participan en las convocatorias actualmente abiertas. Esta repercusión social se advierte aún mayor si se tiene en cuenta que la Junta de Andalucía no podría aprobar otra oferta de empleo público hasta hacer lo propio con la oferta excepcional a la que se refiere la proposición de ley.

3. Análisis técnico legislativo de la proposición de ley

3.1. Consideraciones previas

Como se ha visto, la proposición de ley, en la práctica, se ha visto superada por el hecho de que las ofertas de empleo público para estabilización de la mayor parte del personal funcionario interino y del personal eventual al que aquella se refiere han sido ya aprobadas durante los años 2017 y 2019 y los correspondientes procedimientos selectivos se están llevando a cabo actualmente por el sistema de concurso-oposición.

Incluso, el apartado Uno.9 del artículo 19 de la Ley 6/2018 ha previsto una convocatoria de estabilización en el empleo público, que se añade a la contemplada en el apartado Uno.6 del artículo 19 de la Ley 13/2017, a la que hace referencia la proposición de ley.

3.2. Análisis gramatical

La proposición de ley, en algunas ocasiones, incluye un exceso de subordinadas dentro de un determinado párrafo que dificulta la comprensión. En otras ocasiones, carece de suficientes signos de puntuación. A



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

continuación, incluimos unas sugerencias de modificación de redacción, a los solos efectos de mejorar la redacción y la comprensión del texto. Aclaramos que hemos trabajado sobre el texto publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 786, de 19 de septiembre de 2018, que incluye ya varias mejoras de redacción sobre el texto original, debidas al trabajo de los Servicios de Documentación del Parlamento de Andalucía.

a) Tercer párrafo de la exposición de motivos:

- Habría que sustituir «cuando específica», para enlazarlo con su antecedente «al establecer...» Quedaría «al establecer ... y especificar...»

b) Cuarto párrafo de la exposición de motivos:

- Se recomienda sacar del párrafo la frase «cuyo abusivo... aplicable», que produce un exceso de subordinadas y una reiteración de ideas. Podría ponerse, tras el punto, una frase que dijera: «Por el contrario, el abusivo periodo en interinidad o eventualidad constituye el resultado del incumplimiento de la legislación aplicable».

c) Quinto párrafo de la exposición de motivos:

- Donde dice «sea exclusivamente el mérito», se recomienda decir «sea el único mérito», para evitar la repetición de la palabra «exclusivamente».

- Donde dice «reclamando el carácter indefinido e indemnización por despido», se recomienda decir «reclamando el carácter indefinido de su relación laboral o su indemnización por despido».

d) Noveno párrafo de la exposición de motivos:

- Donde dice «(estatutario), O)...», podría decir «(estatutario) y O)...»

e) Artículo 1:

- Donde dice «por parte de los órganos de gobierno competentes», debe decir «por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía».

- En el enunciado de las distintas Administraciones a las que se aplicaría la ley, habría que añadir el artículo «la».

- Habría que sustituir «y que regirá en las sucesivas convocatorias de procesos selectivos para funcionarios de carrera o personal estatutario» por «y que regirá en las convocatorias de procesos selectivos para funcionarios de carrera o personal estatutario del personal al que se aplica la presente Ley». De lo contrario, el texto de la proposición de ley, en este concreto artículo,

parecería extender el sistema de concurso a todas las convocatorias de procedimientos selectivos que se celebraran a partir de su entrada en vigor, y no sólo a las correspondientes a las plazas de su ámbito.

- Habría que añadir al final del párrafo «en los que concurren las circunstancias previstas en el artículo siguiente», puesto que el proceso de estabilización del empleo previsto en la Ley 3/2017 no se aplica al conjunto de plazas ocupadas por funcionarios interinos, como dice el artículo, sino solamente a aquellos en quienes concurren las circunstancias previstas en el apartado Uno.6 del artículo 19 de dicha ley.

- Por lo demás, el párrafo resulta muy abigarrado, lo que puede dificultar su comprensión.

f) Artículo 2:

- Habría que añadir una coma entre «que» y «conforme» y entre «presupuestariamente» y «cumplan».

- Donde dice «anteriores a 31 de diciembre», debería decir «anteriores al 31 de diciembre».

- Donde dice «En concreto, se señalan sectores como los regulados», debería decir «2016 en los sectores regulados».

- Donde dice «estatutario), O)», debería decir «estatutario) y O)».

- La expresión «Texto Refundido» ha sido utilizada anteriormente con las iniciales en letra minúscula, lo cual parece una opción más respetuosa con el título literal del Real Decreto Legislativo 5/2015.

g) Disposición adicional:

- Donde dice «Oferta de Empleo Pública» debe decir «Oferta de Empleo Público».

- Donde dice «tiene que haberse publicado» se recomienda decir «deberá publicarse».

- Donde dice «plazo de ejecución previsto» debe decir «plazo previsto a tal efecto». Debe tenerse en cuenta que el plazo previsto en el apartado Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017 no es de ejecución, sino de publicación de la correspondiente oferta de empleo público.

h) Disposición transitoria primera:

- Donde dice «o de personal eventual» debe decir «y de personal eventual», ya que se comprende todo el personal mencionado.

i) Disposición final primera:

- Donde dice «y a la persona titular de la Secretaría General para la Administración Pública para adoptar...» se recomienda decir «y a la persona titular de la Secretaría General para la Administración Pública a adoptar...», a fin de evitar la reiteración de la palabra «para».

3.3. *Análisis de técnica normativa*

Examinaremos la proposición de ley conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

a) Se recomienda quitar el subrayado de las expresiones «Exposición de motivos» y «Disposiciones generales».

b) Conforme a la directriz 17 del citado texto, «las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados.» En la proposición de ley solamente encajan en este concepto de directrices generales los artículos 1 y 2, pero no el 3, que, erróneamente, a nuestro parecer, se sitúa también bajo dicha rúbrica.

A este respecto, la ley que eventualmente se aprobara podría dividirse en dos capítulos. El capítulo primero llevaría como título «Disposiciones generales» y abarcaría los artículos 1 y 2. El capítulo segundo estaría compuesto por el actual artículo 3 y por otros u otros artículos que pudieran añadirse en la tramitación.

c) Los artículos deberían llevar su título en letra cursiva y sin negrita.

d) El artículo 1 excede en su contenido de lo que sería, propiamente, el objeto de la ley, y esto lo hace confuso y oscuro. Este artículo debería señalar, simplemente, cuál es la finalidad con la que se aprobaría la ley. En consecuencia, su redacción podría quedar del siguiente modo: «La presente ley tiene como objeto prever la aplicación del sistema de concurso en los procesos selectivos de funcionarios de carrera o personal estatutario que se convoquen conforme al artículo Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, para la definitiva estabilización...»

El resto del contenido del artículo 1 podría ir a nuevos artículos, que se incluirían en el capítulo segundo cuya inclusión se ha sugerido.

e) Se recomienda quitar el adjetivo «subjetivo» del artículo 2. Resulta discutible que el artículo trate sobre el ámbito subjetivo, ya que se refiere a «plazas» que deben ser convocadas, aunque ello afecte a las personas que ocupan de manera interina o eventual dichas plazas. Basta el título «ámbito de aplicación».

f) Sería conveniente incluir un artículo que estableciera la reserva de plazas a personas con discapacidad. Está anunciada en la exposición de motivos, pero no está recogida en el articulado.

g) Falta el título de las disposiciones adicional, transitorias y finales. La disposición adicional y la derogatoria deben ser adjetivadas como «única».

h) Podrían incluirse disposiciones adicionales sobre acción positiva en favor de la igualdad en el empleo cuando sea necesario acudir al desempate y sobre la obligación de uso de medios electrónicos en la gestión de los procedimientos.

4. Análisis de legalidad y constitucionalidad

4.1. Consideraciones generales

Como se verá en los siguientes epígrafes, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite la convocatoria de pruebas restringidas en situaciones excepcionales y el artículo 61.6 del EBEP admite el sistema de concurso también con carácter excepcional. Se utiliza, por lo tanto, un concepto -la excepcionalidad- que abre un margen de interpretación.

Por otra parte, el artículo 61.6 del EBEP recoge que el sistema de concurso sólo podrá aplicarse en virtud de ley. La intervención del legislador exige extremar la precaución en el análisis jurídico, ya que es necesario observar la máxima deferencia posible con la apreciación de las circunstancias que aquél efectúe, en el caso de que considere conveniente acordar la apertura de procedimientos selectivos de funcionarios de carrera mediante concurso.

En los epígrafes siguientes, nos limitamos a señalar las dificultades con las que tanto la convocatoria de pruebas restringidas, como el empleo del concurso, topan a la luz de la normativa y la jurisprudencia actuales, siempre dentro del respeto a la decisión que pueda adoptar el Parlamento de Andalucía respecto a una proposición de ley como la que estudiamos, que aborda una situación que aún no ha sido examinada por la jurisprudencia.

4.2. *La proposición de ley, en contraste con el artículo 23.2 de la Constitución y el artículo 61.6 del EBEP*

El artículo 23.2 de la Constitución reconoce el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.»

Es un derecho que se aplica al acceso tanto a las funciones y cargos públicos representativos, como al acceso a los puestos de carácter profesional que integran la función pública no representativa, es decir, el funcionariado (STC 30/2008, FJ 5).

Este derecho supone la concreción del principio general de igualdad en el acceso a la función pública. Se trata de un derecho fundamental de configuración legal, de manera que debe ser ejercido de conformidad con lo previsto en las leyes, que deben regular los requisitos y procedimientos para el acceso a puestos de funcionario. Ahora bien, las leyes tienen, a su vez, un límite en su capacidad de configurar la regulación de este derecho, ya que deben respetar la igualdad en el acceso que establece la Constitución. Esta previsión de igualdad se concreta en que los requisitos que condicionen el acceso a la función pública deben tener carácter general y abstracto (STC 123/1991, FJ 4) y remitirse al mérito y la capacidad (STC 293/1993, FJ 4), sin que sea posible llevar a cabo convocatorias *ad personam* (SSTC 148/1986, FJ 10, y 193/1987, FJ 5, confirmadas por numerosas sentencias posteriores).

El derecho del artículo 23.2 de la Constitución ha sido objeto de una amplia jurisprudencia tanto en el Tribunal Constitucional, como en los tribunales ordinarios. A modo de indicación, citaremos lo siguiente:

a) Como regla general, se proscriben las llamadas «pruebas restringidas». Ante todo, se inscriben en esta figura las convocatorias que reservan el acceso a la función pública a determinados grupos de personas, normalmente funcionarios interinos y empleados de carácter laboral (SSTC 60/1994, FJ 6, 16/1998, FJ 6, 38/2004, FJ 5, 111/2014, FJ 5, y 238/2015, FJ 7, entre otras muchas).

Ello supone también la prohibición de convocatorias que, aun abiertas formalmente a la participación de todas las personas, en la práctica establecen una baremación de méritos que, al valorar desproporcionadamente los que concurren en un grupo de personas, predeterminan el resultado del procedimiento selectivo. De esta manera, se han declarado inconstitucionales convocatorias que reflejaban el llamado «efecto mochila», en las que los

puntos conseguidos en la fase de concurso se podían utilizar también en la fase de oposición (STC 67/1989, FJ 5), o que contemplan una valoración desproporcionada de la experiencia profesional (STC 27/2012, FJ 8).

b) Se permite la valoración de la antigüedad, concretada en el tiempo de desempeño de un trabajo en el ámbito de la función pública, siempre que la valoración sea proporcionada y razonable y no excluya materialmente a las personas que no pudieran aportar dicho mérito.

La STC 111/2014, FJ 5, resume bien la jurisprudencia existente, al afirmar que «este Tribunal ha reconocido que “la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados” [SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 5 b)]. Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el “límite de lo tolerable” [SSTC 67/1989, FFJJ 3 y 4; 185/1994, FJ 6, y 73/1998, FJ 3 b)].»

Por su parte, la STC 107/2003, FJ 5, afirma que «la finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse *a priori* constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un periodo más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública», pero siempre que no pueda «considerarse desproporcionada la valoración cuantitativa que se ha otorgado a ese mérito en las bases de la convocatoria.»

La jurisprudencia ha rechazado que se valore de modo especial la experiencia profesional conseguida en la Administración convocante (STC 281/1993, FJ 2; SSTS de 18 de mayo de 2011 y 25 de abril de 2012; sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, de 15 de enero de 2002, 31 de octubre



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

de 2002 y 20 de febrero de 2003, y Sala de Granada, de 10 de octubre de 2008; incluso, sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 23 de febrero de 1994, Scholz contra Universidad de Cagliari, asunto C-419/92, con respecto a la diferente valoración de la experiencia en la Administración de diferentes Estados de la Unión Europea).

c) Se ha considerado conforme con la Constitución «desde la celebración de procesos restringidos, hasta aquellos en los que, como el establecido en la norma ahora impugnada, se primaban sensiblemente unos méritos frente a otros (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 185/1994, de 20 de junio; 16/1998, de 26 de enero; 12/1999, de 11 de febrero)» (STC 27/2012, FJ 9). Ahora bien, la convocatoria de este tipo de pruebas viene condicionada por una serie de requisitos que sintetiza bien la STC 27/2012, FJ 9: «en primer lugar, justificación de la excepcionalidad de la medida a adoptar, fundamentada exclusivamente en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado. En segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales. Y, finalmente, la reserva de ley, que exige la aprobación mediante norma con este rango legal de la cobertura necesaria para la convocatoria de dichos procesos selectivos.»

Sobre la base de la jurisprudencia anterior, entendemos que la previsión del sistema de concurso, para la estabilización de funcionarios interinos y eventuales, no puede considerarse inconstitucional en sí. De hecho, este sistema de acceso a la función pública viene previsto con carácter excepcional en el EBEP y, en fin, el juicio que merezca una convocatoria que prevea dicho sistema dependerá de las circunstancias que motiven su adopción, de los méritos que se valoren y de su baremación. Sin embargo, el texto concreto de la proposición de ley puede resultar contrario al artículo 23.2 de la Constitución, debido a que se advierte en ella la instrumentación del concurso con la finalidad evidente de abrir una vía para que las personas con plazas de funcionarios interinos y eventuales consoliden sus puestos mediante un sistema en el que solamente se valore el tiempo de trabajo prestado en la Administración. En fin, es la concreta configuración del concurso en la proposición de ley lo que puede resultar inconstitucional.

En este sentido, la exposición de motivos, que tiene un indudable valor interpretativo, señala como razón de ser de la proposición de ley «haberse mantenido dichos nombramientos de funcionarios interinos y personal eventual durante tan excesivo plazo de tiempo, obviando la legalidad aplicable y sin

habérseles ofrecido la oportunidad de conseguir en propiedad sus propios puestos de trabajo». Se pretende, por tanto, que el personal que desempeña tales puestos en régimen de interino o eventual consiga sus puestos de trabajo «en propiedad».

Sin embargo, es en el siguiente párrafo de la exposición de motivos donde se explicita claramente la finalidad de la proposición de ley, concretada en que la estabilización en el empleo «se resuelva mediante un proceso selectivo público y de libre concurrencia, basado exclusivamente en una Oferta de Empleo por Concurso donde la experiencia laboral acumulada del conjunto de empleados públicos (...) sea exclusivamente el mérito determinante para la urgente y necesaria estabilización del empleo público temporal».

La mención de la propia exposición de motivos a un proceso selectivo público y de libre concurrencia, o la afirmación del artículo 1 según la cual las convocatorias habrán de ser de libre concurrencia, no parecen ser sino fórmulas para dar una apariencia de objetividad a la finalidad que realmente se pretende, que es la convocatoria de un concurso donde los méritos del personal funcionario interino y eventual desempeñen un papel decisivo a la hora de adjudicar las plazas.

En estos términos, las convocatorias quedarían convertidas en lo que la jurisprudencia denomina como pruebas restringidas, que, como se ha visto, son, salvo circunstancias excepcionales, contrarias al artículo 23.2 de la Constitución.

Queda por ver si, a pesar de ello, la convocatoria de estas plazas mediante concurso reúne la excepcionalidad que, con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional, permitiría convocar pruebas restringidas.

El término, «excepcional» es un concepto jurídico indeterminado, que abre un margen de interpretación, pero que debe ser interpretado y aplicado en cada situación, a la luz de las circunstancias, para llegar a una determinada conclusión. En particular, resulta esencial acudir a la argumentación que se aporta para justificar el diseño del procedimiento selectivo.

A tenor de la exposición de motivos, resulta que la razón de ser de la proposición de ley es el tiempo que se han mantenido los nombramientos de funcionarios interinos y personal eventual, que se juzga excesivo y contrario a la legalidad aplicable. Todo ello ha generado difíciles situaciones de carácter personal de las personas afectadas, ante el riesgo de ser despedidas, y una litigiosidad creciente, que también se mencionan en la exposición de motivos.



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la actualidad, está pendiente de resolver sobre la demanda de conversión del personal interino que ha trabajado durante un prolongado período de tiempo en la Administración en indefinido no fijo.

Ciertamente, corresponde al legislador examinar si la situación descrita reúne el carácter de excepcional y si, a su juicio, esto permitiría convocar pruebas restringidas como vía para estabilizar al personal afectado. En el presente informe debemos advertir, sin embargo, que la finalidad de la proposición de ley no encaja en la única que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional elaborada hasta ahora, permite la convocatoria de pruebas restringidas, que es «la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado» (STC 27/2012, FJ 9).

Más en concreto, aplicando al caso la argumentación de la STC 130/2009, FJ 5, «en cuanto a la excepcionalidad de la situación que podría justificar la convocatoria restringida, aquella situación no tiene parangón con la creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle de forma inmediata personal por no estar dotada de función pública propia ni existir plantillas de funcionarios, ni, en fin, por no poder acudir a los sistemas legales de provisión de acceso a la función pública así como tampoco con la necesidad de resolver la situación derivada de la imprescindible creación de un aparato administrativo en un ámbito concreto como el sanitario, únicos supuestos en el que este Tribunal ha admitido las pruebas restringidas o específicas como excepción al derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública.»

Como se ve, la excepcionalidad de la situación, que permitiría la convocatoria de pruebas restringidas, es deducida por el Tribunal Constitucional de determinadas circunstancias estructurales de la Administración, pero no de circunstancias relativas a la situación laboral de su personal.

La exposición de motivos de la proposición de ley, por su parte, no argumenta suficientemente el uso del sistema de concurso a los efectos descritos. Aquella señala que la estabilización del personal, en los términos defendidos por el texto, elevará los estándares de calidad de nuestra Administración pública y evitará una avalancha de demandas, pero en conjunto esta explicación parece excesivamente voluntarista. En particular, no se explica



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

por qué el empleo de los sistemas ordinarios de oposición o concurso-oposición no permitiría alcanzar los mismos estándares de calidad, ni por qué la conversión de los funcionarios interinos y del personal eventual mediante concurso sería, supuestamente, la única solución a los litigios planteados ante los tribunales.

Aun concediendo que el número de funcionarios interinos y personal eventual es excesivo y que se incumple en muchos casos el plazo máximo de tres años que el EBEP prevé en su artículo 10.1.c) para la ejecución de los programas que justificarían su nombramiento, resulta aplicable para enjuiciar la proposición de ley lo señalado por la misma STC 130/2009, FJ 5, en el sentido de que las causas que permiten recurrir a sistemas excepcionales de selección de personal deben ser «externas» a la Administración y no provocadas por ella. Como dice la sentencia, «en tal sentido no resulta admisible que el carácter excepcional de la situación creada sea alegado por aquel que, con sus decisiones (...), ha contribuido a crearla, y tras ello lo aporte como fundamento para justificar una decisión que, por su carácter limitativo de un derecho fundamental, ha de ser necesariamente configurada de forma restrictiva.»

Pasando al examen de la compatibilidad de la proposición de ley con el carácter excepcional que el sistema de concurso tiene conforme al artículo 61.6 del EBEP, comenzaremos señalando que varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía rechazan el empleo del sistema de concurso mediante pruebas restringidas con el fin de estabilizar en sus puestos al funcionariado interino de la Junta de Andalucía. Destacamos, entre dichas sentencias, las dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla el 15 de enero de 2002, el 31 de octubre de 2002 y el 20 de febrero de 2003.

Por otra parte, el hecho de que la previsión del sistema de concurso se aleje de la práctica de las convocatorias para estabilización del empleo, que se concreta normalmente en el uso del sistema de concurso-oposición, habría merecido una más extensa y rigurosa explicación de la razón que avalaría, en su caso, la utilización de dicho sistema. Especialmente, dado que el concurso-oposición es una modalidad suficientemente flexible como para ser susceptible de una configuración adaptada a la situación de quienes concurren a un procedimiento de estabilización.

En este sentido, citamos la STS de 18 de abril de 1995, que trata «del carácter excepcional del concurso frente al concurso-oposición y oposición, con la consecuente necesidad de que su pretendida utilización ha de venir sólidamente justificada por la naturaleza de las funciones a desarrollar por el

titular de la plaza, (...) sin que haya sido mínimamente acreditada (en el caso) la existencia de razones que justifiquen la preterición de este último (concurso-oposición) en favor del concurso libre cuya aplicación sólo se permite de forma excepcional.»

De hecho, la proposición de ley se aparta también de la nota sobre Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que, en el desarrollo de dicho proceso, prohíbe las convocatorias restringidas y establece como sistemas selectivos los de oposición y concurso-oposición.

De la jurisprudencia anterior puede deducirse que la utilización del sistema de concurso solamente estaría justificada por las características singulares de algunos puestos. En contraste, la proposición de ley prevé el sistema de concurso, en general, para todos los puestos a los que abarca el proceso de estabilización en el empleo. Ello convertiría, de hecho, un sistema previsto como excepcional por la EBEP en un sistema de acceso ordinario y masivo, ya que sería aplicable, potencialmente, según cuantifica el Decreto 213/2017, a 37.115 plazas sólo en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, a las que habría que añadir aún 388 plazas de personal funcionario en la Administración de Justicia del ámbito de la Junta de Andalucía.

Debe recordarse, para ir terminando, que el EBEP tiene carácter básico (disposición final primera del EBEP) y que las competencias de la Comunidad Autónoma sobre régimen estatutario de su personal deben ejercerse, por tanto, en el marco de lo que aquél dispone (arts. 47.2.1.º y 42.2.2.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía), lo cual obliga a no desvirtuar el carácter excepcional prescrito por el artículo 61.6 del EBEP para el concurso.

En fin, la proposición de ley tiene en cuenta solamente el interés de las personas que hoy en día ocupan puestos de funcionario interino y de personal eventual, pero no toma en consideración el interés de las personas que, sin tener experiencia en la Administración, pudieran estar interesadas en concurrir a las convocatorias que contemplaran tales plazas. Se trata de una perspectiva unilateral, descompensada a favor de un grupo determinado de personas, que se concreta en un texto contradictorio con el artículo 23.2 de la Constitución y con el carácter excepcional que el sistema de concurso tiene en el artículo 61.6 del EBEP.



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

4.3. La proposición de ley, en contraste con el reparto de competencias en materia de Administración de justicia

La proposición de ley aporta como novedad, con respecto a la oferta de empleo público aprobada por el Decreto 213/2017, la inclusión de las plazas de funcionarios interinos de la Administración de Justicia en el ámbito de la oferta de empleo público extraordinaria que, en su virtud, tendría que aprobarse. A este respecto, el Decreto 213/2017 señalaba que «en cuanto a las plazas del personal de la Administración de Justicia que es competencia de la Junta de Andalucía, corresponde a la Administración del Estado la aprobación de la Oferta de Empleo Público extraordinaria.» El Decreto preveía que la Junta de Andalucía propondría la necesaria inclusión en la Oferta de Empleo Público del Estado de las 388 plazas que cumplieran los requisitos legales.

De hecho, mediante Real Decreto 214/2019, de 29 de marzo, se ha aprobado la oferta de empleo público de estabilización correspondiente a la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, para el personal de la Administración de Justicia para 2019, que incluye en su ámbito las plazas que corresponden a las Comunidades Autónomas por traspaso de medios personales.

Como es conocido, aunque el artículo 149.1.5.^a de la Constitución reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia, el Tribunal Constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre la llamada «administración de la Administración de Justicia» (STC 56/1990, FFJJ 6 a 8), conformada por los medios personales de carácter no jurisdiccional y los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia.

El artículo 147 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Junta de Andalucía competencia sobre la regulación del proceso de selección del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, y competencia ejecutiva y de gestión para aprobar la oferta de ocupación pública y convocar y resolver todos los procesos de selección.

No obstante, en materia de personal, la extensión concreta de las competencias de la Comunidad Autónoma queda condicionada, primero, por el ejercicio que haga el Estado de su competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios, como señala el propio artículo 147.1 del



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Estatuto de Autonomía. La STC 99/1987, FJ 3 c), señala que «es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales».

Pero, además, hay que tener en cuenta que, conforme al artículo 122.1 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la administración de justicia. De hecho, la decisión de encuadrar a este personal en cuerpos nacionales, al amparo del artículo 470.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, legitima para el Tribunal Constitucional la potestad del Estado de regular, incluso a nivel reglamentario, los elementos que dan forma al estatuto jurídico del personal funcionario de la Administración de Justicia (SSTC 56/1990, FJ 10, y 105/2000, FJ 7). La STC 31/2010, FJ 52, además, entiende que la Ley Orgánica del Poder Judicial constituye «la única ley competente» para la regulación del estatuto jurídico del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia y admite la competencia normativa de las comunidades autónomas en esta materia porque dicha competencia «también puede ser la reglamentaria».

Como resultado, ya sea por la vía del artículo 122.1, ya sea por la del artículo 144.1.8.ª de la Constitución, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia dependen de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ejemplo, la STC 56/1990, FJ 11.º, considera que «definidos los cuerpos como de ámbito nacional, no cabe duda que todo lo que afecta a la selección, formación y perfeccionamiento, posee una dimensión supraautonómica».

Es necesario, por tanto, acudir a la Ley Orgánica del Poder Judicial para determinar el ente competente para llevar a cabo la oferta de empleo público y las convocatorias relativas al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Conforme a los cuatro primeros apartados del artículo 470 de la citada Ley Orgánica:

«1. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria serán objeto de una única oferta de empleo público anual, que se elaborará de conformidad con los criterios para el sector



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

público estatal establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. Las comunidades autónomas determinarán en sus respectivos ámbitos territoriales las necesidades de recursos humanos respecto de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia sobre los que han asumido competencias y lo pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia.

3. El Ministerio de Justicia elaborará la oferta de empleo público integrando las necesidades de recursos determinadas por las Comunidades Autónomas con las existentes en el resto del territorio del Estado que no haya sido objeto de traspaso y la presentará al Ministerio de Hacienda y Función Pública, quien la elevará al Gobierno para su aprobación.

4. Aprobada la oferta de empleo público, el Ministerio de Justicia procederá a la convocatoria de los procesos selectivos.»

El artículo 483 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reafirma y detalla la competencia del Ministerio de Justicia para proceder a las convocatorias, sin perjuicio de su territorialización.

Por lo tanto, corresponde al Ministerio de Justicia la elaboración de la oferta de empleo público relativa al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia y la convocatoria de los procesos selectivos, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en este ámbito. Y, por la misma razón, la previsión de una oferta de empleo público de la Junta de Andalucía que incluya a los «funcionarios interinos de la Administración de Justicia de la Junta de Andalucía», prevista en el artículo 2 de la proposición de ley, excede de las competencias actuales de la Junta de Andalucía.

4.4. La proposición de ley, en contraste con el principio constitucional de seguridad jurídica

La proposición de ley prevé la publicación de una oferta de empleo público extraordinaria para cubrir todas las plazas que enuncia en su artículo 2. En la situación actual, esto llevaría a la derogación de los Decretos 213/2017 y 406/2019, que han articulado la oferta de empleo público relativa a la mayoría de las plazas a las que se refiere la proposición de ley, incluso con carácter retroactivo, como se verá más adelante.

Se trata, por otra parte, de ofertas de empleo público aprobadas previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas en diversas Mesas de Negociación.

Asimismo, aquélla prevé lo que denomina como «detracer» las plazas comprendidas en las convocatorias publicadas en ejecución de la Oferta de Empleo Público del Decreto 213/2017 que estuvieran abiertas a la entrada en vigor de la ley. Desde nuestra óptica, esto supondría la anulación de dichas convocatorias y de todas las actuaciones llevadas a cabo para su ejecución, para su sustitución por nuevas convocatorias que contemplaran el concurso como exclusivo sistema de selección.

Todo lo anterior abriría un proceso insólito, con, posiblemente, decenas de miles de personas directamente afectadas, ya que, a quienes desempeñan hoy en día los correspondientes puestos, hay que añadir aquellas personas que están participando en las convocatorias ya publicadas. Ello, a nuestro entender, vulneraría el principio constitucional seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en conexión con el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública. Se generaría, incluso, una diferencia de trato, que afectaría también al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, respecto a quienes hubieran concurrido a convocatorias ya finalizadas y desarrolladas mediante concurso-oposición.

Centrándonos en el principio de seguridad jurídica, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo entiende como «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho» (STC 270/2015, FJ 7).

En su vertiente subjetiva, según Ugartemendía Eceizabarrena [«El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28 (2006), pág. 22], este principio se concreta en la «previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos» (STC 273/2000, FJ 9) o en la «expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, FJ 5).

En esta vertiente, y por influencia del Derecho de la Unión Europea, el principio ha sido reformulado como de «confianza legítima». Según la STS de 9 de febrero de 2004, «el principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los

particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O, dicho en otros términos, la virtualidad del principio que se invoca puede suponer la anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (producida sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento (Cfr. SSTs de 10 de mayo, 13 y 24 de julio de 1999 y 4 de junio de 2001).»

Conforme a la STC 173/1996, FJ 5 B), «el principio de seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta (económica) a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles». Y, aunque este principio debe interpretarse en términos flexibles, de manera que no se impida el cambio normativo, su reconocimiento constitucional obsta, al menos, que se produzcan cambios normativos de carácter «absolutamente imprevisible» [STC 173/1996, FJ 5 B)].

En nuestra opinión, aun admitiendo que es posible la modificación de una oferta de empleo público o de las bases de una convocatoria, consideramos, atendiendo al caso concreto que venimos examinando, que el principio de seguridad jurídica protege la confianza de las personas interesadas en que las ofertas de empleo público serán ejecutadas, salvo que se dé una circunstancia que justificadamente lo impida. Entendemos, pues, contrario al principio de seguridad jurídica que dos ofertas de empleo público (una de ellas vigente desde hace dos años) sean anuladas, con efecto retroactivo, para ser sustituidas por otra oferta de empleo público que abarque las mismas plazas, pero al amparo de la cual se cambie el sistema de acceso para excluir a las personas que no tienen experiencia laboral previa en la Administración.

Más aún, el principio de seguridad jurídica, en nuestra opinión, protege la expectativa razonable de las personas que participan en convocatorias en curso de que serán llevadas a su fin conforme a sus términos, salvo circunstancia que razonablemente justifique algún cambio, y de que, por tanto, no serán reformuladas masivamente, con efecto retroactivo, en términos que limiten las posibilidades de éxito a quienes actualmente estén ejerciendo los puestos a los que se refieren.

5. Conclusiones

a) La proposición de ley realiza una interpretación discutiblemente amplia de las circunstancias excepcionales que permiten la utilización del sistema de concurso conforme al artículo 61.6 del EBEP. Además, interfiere en el Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, y en el Decreto 406/2019, de 5 de marzo, que han llevado a cabo la oferta de empleo público correspondiente a la de las mayoría de las plazas ocupadas actualmente por el personal al que abarca tanto el apartado Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017, como el apartado Uno.9 del artículo 19 de la Ley 6/2018, que ha previsto un proceso de estabilización del empleo público adicional. Igualmente, afecta al Real Decreto 214/2019, de 29 de marzo, que ha aprobado la oferta de empleo público extraordinaria en el ámbito de la Administración de Justicia. Afecta, por último, a las convocatorias abiertas en ejecución de dichas ofertas, ya que prevé, a la entrada en vigor de la ley, la detracción de las plazas convocadas, para ser incorporadas a la nueva oferta de empleo público que se publicara en ejecución de aquella.

b) La proposición de ley debería ser objeto de mejoras de redacción y de técnica normativa que se detallan en el apartado tercero del presente informe. En particular, la previsión de una oferta de empleo público extraordinaria ha quedado superada, puesto que todas las plazas detectadas por la Junta de Andalucía como susceptibles de ser englobadas en el citado proceso de estabilización han sido ya objeto de ofertas de empleo público o se prevé que lo sean en un futuro próximo.

c) La proposición de ley contradice el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública debido a que el texto, interpretado de conformidad con su exposición de motivos, plantea una oferta de empleo público cuya consecuencia sería la convocatoria de pruebas restringidas, en las que el mérito exclusivamente determinante de la adjudicación de las plazas sería la experiencia profesional previa. No es la previsión del concurso en sí el problema desde la perspectiva constitucional, sino la instrumentación del concurso con un sesgo desproporcionadamente favorable al personal funcionario interino y al personal eventual.

d) El Tribunal Constitucional ha admitido con carácter excepcional la convocatoria de pruebas restringidas. Ciertamente, el Parlamento de Andalucía podría considerar como excepcional la situación derivada del prolongado tiempo que lleva desempeñando sus puestos el personal funcionario interino y el personal eventual. No obstante, debemos advertir que la situación a la que

obedece la proposición de ley no encaja en lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido hasta ahora como situación excepcional que permitiría convocar dicho tipo de pruebas. Por otra parte, la proposición de ley no se preocupa de explicar suficientemente la concurrencia de dicha excepcionalidad.

e) La proposición de ley resulta incompatible con el carácter excepcional que el artículo 61.6 del EBEP asigna al concurso. No explica adecuadamente la previsión del uso de este sistema selectivo de funcionarios de carrera. Además, la conversión del concurso en un sistema ordinario y masivo de acceso a la función pública del personal al que abarcaría el ámbito de aplicación de la ley que eventualmente se aprobara resultaría contradictoria con la excepcionalidad de dicho sistema prevista en el artículo 61.6 del EBEP, que tiene carácter básico.

f) La proposición de ley resulta incompatible con el reparto de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía, por cuanto incluye en la oferta de empleo público extraordinaria que prevé las plazas ocupadas por funcionarios interinos de la Administración de Justicia en Andalucía en las que concurren las circunstancias previstas en la Ley 3/2017.

g) En nuestra opinión, la proposición de ley, en su texto actual, resulta también contraria al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por cuanto podría conllevar una anulación sorpresiva y retroactiva de las ofertas de empleo público abiertas por el Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, y 406/2019, de 5 de marzo, y de las convocatorias que, en ejecución de aquéllas, estuvieran en curso a la entrada en vigor de la nueva ley, y todo ello con el único objetivo de ofertar nuevamente las mismas plazas mediante un sistema que excluiría a las personas sin experiencia laboral previa en la Administración.

h) Finalmente, hay que subrayar que el estatus del personal interino, temporal o eventual de la Administración es, en estos momentos, objeto de debate, como consecuencia de la jurisprudencia, en ocasiones vacilante, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la recepción de aquélla en los tribunales nacionales. Hay que hacer, pues, una llamada a la prudencia a la hora de regular estas situaciones. En particular, debe llamarse la atención sobre el hecho de que próximamente se resolverán dos cuestiones prejudiciales presentadas por jueces españoles ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que plantean, entre otras cosas, si, en el marco del Derecho de la Unión Europea, puede considerarse sanción frente al abuso en la



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

contratación temporal por parte de la Administración la decisión de sacar la plaza a oposición, la conversión del personal temporal en indefinido no fijo y la concesión de una indemnización a este tipo de trabajadores por su despido. La sentencia que se dicte podría hacer necesario, en su caso, replantear el proceso de estabilización de este personal.

En Sevilla, a 23 de julio de 2019.

El Letrado

Manuel Carrasco Durán

sindicato
andaluz de
funcionarios