

Expte.

DI-624/2018-1

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la duración máxima de las comisiones de servicio.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Fue registrada en esta Institución una queja presentada por una entidad sindical, en relación con la “utilización de la comisión de servicios de forma continuada como sistema general de provisión de puestos de trabajo”, lo que, al decir de dicha Entidad, sería contrario a lo dispuesto en el artículo 27 del vigente Pacto de aplicación al Personal Funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza 2016-2019, en cuanto establece que, en el último trimestre del año, debe convocarse la provisión de puestos vacantes mediante concursos de méritos.

En la queja se hace referencia a que la organización sindical se ha dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza con el fin de interesar el cumplimiento de lo previsto en el art. 31 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, y en el ya mencionado art. 27 del vigente Pacto de aplicación al Personal Funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza 2016-2019. Asimismo, es objeto de mención la declaración contra el uso de la comisión de servicios como sistema de provisión de puestos de trabajo, que fue aprobada el día 25 de abril de 2018 por parte del Pleno de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Zaragoza.

Finalmente, en la queja de constante reseña, se ha traído a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 15 de julio de 2016 (en cuanto expresa que “las citadas comisiones de servicios tendrán una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis, en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo”), así como la Sugerencia del Justicia de Aragón dictada en el Expediente DI-1072/2000-4, en la que se exhortaba al Sr. Consejero competente por razón de la materia a que se procurara “reducir al mínimo imprescindible el tiempo de duración de las comisiones de servicio” y que se ofertaran “en concurso de méritos todos aquellos puestos vacantes que estén desempeñados en comisión de servicios desde hace más de un año”.

SEGUNDO.- Admitida la anterior queja a supervisión, se solicitó la oportuna información al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que, finalmente, ha hecho llegar un amplio informe en el que literalmente se ha explicado lo que sigue:

“El pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión celebrada el 1 de junio de 2018 aprobó por unanimidad una moción presentada por el Grupo Municipal de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, por la que se insta al Gobierno de la Ciudad para que proceda a efectuar a la mayor brevedad posible la convocatoria de los concursos de méritos de traslado para la provisión de los puestos que se encuentren en la actualidad cubiertos a través de comisión de servicios según el art. 64 del Reglamento de puestos de trabajo en la Administración.

A la vista de este acuerdo, el Gobierno de la ciudad va a tomar las medidas necesarias para resolver una problemática que ha adquirido carácter estructural y para ello ha encargado a la Oficina de Recursos

Humanos el diseño, estudio y programación de las soluciones técnicas precisas para llevar a término este objetivo.

En materia de recursos humanos, el primer objetivo del Gobierno Municipal al comienzo de la legislatura fue impulsar la ejecución de diversas ofertas de empleo público que estaban prácticamente paralizadas durante los años de la crisis, y solucionar en la medida de lo posible el alto índice de interinidades de larga duración en la plantilla municipal.

Una vez encauzadas las acciones necesarias destinadas a este fin, se debe abordar la solución de los múltiples problemas que plantea la provisión definitiva de los puestos de trabajo.

El déficit de la administración municipal en relación con la forma de provisión de puestos de trabajo tiene carácter estructural y prolongado en el tiempo que se arrastra de Corporaciones anteriores, derivado de la complejidad en la ejecución de los procesos de provisión definitiva de puestos de trabajo, que se ha generado por diversas causas.

Desde la Oficina de Recursos se considera que para poder llevar a cabo la provisión de puestos de trabajo a través de concursos de méritos es necesario primero articular los mecanismos de gestión que permitan ejecutar, con la agilidad y seguridad jurídica necesaria, dichos procesos. Para ello, primero sería necesario:

1º.- La revisión del número y tipologías de puestos de trabajo singularizados de la Relación de Puestos de Trabajo vigente, reduciendo la tipología y simplificando el número de puestos de trabajo con el fin de:

-. Por un lado, facilitar el diseño de un sistema de carrera horizontal, que permita programar la carrera administrativa de los funcionarios de forma automática, basado en criterios objetivos de aplicación directa, que permita motivarles, incentivarles y satisfacer sus expectativas y aspiraciones de progresión en su carrera profesional, tanto a medio como a largo plazo, y que no tengan que ver esa posibilidad solo a través de la participación en

procesos de provisión de puestos de trabajo.

- Por otro lado, reducir y agilizar el número de procesos de provisión de puestos de trabajo, que facilitaría su provisión a través de concursos de méritos.

Actualmente, el 23 % de los puestos de la Relación de Puestos de Trabajo son singularizados (1.270), y de ellos el 58 % tienen distinta terminología, es decir, hay 738 puestos singularizados con denominaciones distintas.

Si analizamos la relación de puestos de trabajo agrupándolos por grupo, nivel y estrato, nos encontramos con 67 tipos de puestos de trabajo singularizados que se podrían revisar para trabajar para homogeneizar e incluso unificar tipologías.

2º.- Una revisión de los criterios de valoración recogidos en el artículo 27 del Pacto de aplicación a personal funcionario municipal (carrera vertical), que vienen a desarrollar y concretar los que fija la Ley con carácter general, pero en algunos casos de forma ambigua y abierta a interpretaciones, lo que origina dificultades de aplicación e interpretativas que terminan con frecuencia en los tribunales de justicia. Ralentizan y generan no solo retrasos en los procesos, sino también un alto nivel de conflictividad y judicialización de los mismos.

3º.- La dotación de la estructura organizativa y de los recursos humanos especializados necesarios para la generalización de este tipo de procesos.

En definitiva, el Ayuntamiento tiene el compromiso ineludible de implantar sistemas de carrera horizontal y vertical adecuados, que permitan desarrollar de forma adecuada una carrera profesional de sus empleados públicos, así como realizar procesos ágiles de provisión definitiva de puestos de trabajo a través de concursos de méritos. Poder cumplir este objetivo con plenas garantías y eficacia, depende de acometer adecuadamente las necesidades anteriormente descritas.

4°.- *En esta línea de actuación, en cumplimiento del mandato corporativo expresado, la Oficina de Recursos Humanos ha considerado oportuno priorizar la realización de los procesos de provisión de aquellos puestos de trabajo correspondientes a las Jefaturas de Departamento, de Oficina Técnica y de Servicio, en la medida que los futuros titulares de estas conformarán las comisiones de valoración del resto de procesos de provisión de puestos, así como por el previsible menor número de participantes en los mismos y que permitan la puesta en marcha de la gestión de los procesos de provisión de manera paulatina y progresiva.*

Se ha mantenido a lo largo de estos últimos meses un intenso período de negociación con la representación sindical para sentar con el más amplio consenso un modelo general de bases para estos procesos de provisión por concurso de méritos específicos, que a su vez pudiera servir como punto de partida para la negociación de las bases de los concursos generales de méritos, por cuanto los criterios de baremación establecidos en el Pacto de aplicación a los funcionarios municipales no se han alterado desde 1992 y técnicamente resultan obsoletos, de difícil aplicación y constituyen el germen de una previsible alta litigiosidad.

Acordadas estas bases, y a la par que se realizan los estudios necesarios para la negociación de un modelo de bases para los concursos generales de méritos, se encuentran ya en tramitación los procedimientos para la provisión definitiva de puestos de trabajo de Jefatura de nivel 28 y que proseguirá en el presente año.

Asimismo, deberán estar consensuadas las nuevas bases de los concursos generales de méritos y los criterios de simplificación y agilización de estos procesos que nos permitan avanzar en las convocatorias y tramitación de la provisión definitiva de más de 500 puestos de trabajo que actualmente se encuentran vacantes o cubiertos de forma provisional.

5°.- *Con independencia de lo anterior, y con el fin de atender la prestación de los servicios públicos encomendados, la cobertura de puestos*

singularizados se efectúa a través de comisiones de servicios de carácter temporal por razones de urgente e inaplazable necesidad debidamente motivadas, de acuerdo a lo previsto en el artículo 31.1 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón.

Estas provisiones temporales se efectúan con arreglo al siguiente procedimiento:

- Convocatoria pública que se publica en la Intranet municipal.*
- Presentación de instancias del personal interesado que cumpla los requisitos de participación y para el desempeño del puesto de trabajo.*
- Nombramiento en comisión de servicios del candidato que resulte más idóneo o adecuado a la luz de los principios de mérito y capacidad, de acuerdo con el informe propuesta motivada que debe emitir Coordinador General del Área correspondiente en relación a las candidaturas presentadas.*

Cabe señalar que este procedimiento ha sido avalado por diversas sentencias judiciales, pudiendo citar entre otras la dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de 15 de julio de 2016, ratificada en apelación por Sentencia del TSJA de 5 de mayo de 2017”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, en el informe remitido, ha hecho llegar a esta Institución una amplia descripción de la situación del personal que presta servicios en la Corporación. De este modo, se manifiesta que ha sido intención del Gobierno de Zaragoza solucionar en la medida de lo posible los altos niveles de interinidad, debido a la paralización de la ejecución de las ofertas de empleo público.

En la respuesta de la Administración, dado el importante porcentaje de funcionarios interinos, y de acuerdo también con una moción aprobada en sesión plenaria de 1 de junio de 2018, se informa que se pretenden resolver los múltiples problemas existentes relacionados con la provisión de puestos de trabajo y, entre ellos, la necesidad de proveer las plazas que se encuentran desempeñadas en régimen de comisión de servicios.

A los efectos de facilitar la provisión de puestos de trabajos, la Oficina de Recursos Humanos, de acuerdo con el informe remitido, ha previsto varias medidas, a saber: a) la revisión del número y tipologías de puestos de trabajo singularizados de la Relación de Puestos de Trabajos vigente, reduciendo la tipología y simplificando el número de puestos de trabajo, con el fin de favorecer un sistema de carrera horizontal y de reducir el número de procesos de provisión; b) la revisión de los criterios de valoración por su carácter en parte ambiguo que alienta la conflictividad judicial; c) la creación de una estructura organizativa y de personal para abordar esta tarea; d) priorización de los procesos de provisión de los procesos de provisión de los puestos de trabajo correspondientes a las Jefaturas de Departamento, de Oficina Técnica y de Servicio; y e) en caso de urgencia, seguimiento del procedimiento ratificado judicial de cobertura de determinados puestos de trabajo en régimen de comisión de servicios.

SEGUNDA.- Esta Institución debe agradecer el amplio diagnóstico realizado por la Corporación de la situación de los medios personales al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

Sin embargo, y aun reconociendo las innegables dificultades de diversa naturaleza que existen en la gestión de personal en la Corporación, esta Institución debe efectuar algunas precisiones que son, ante todo, recordatorios legales, que pasan a explicarse.

En efecto, no puede dejar de recordarse que la normativa impone plazos expresos con vistas a limitar la duración máxima de las comisiones de servicio, tal y como se prevé en el art. 31 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, de aprobación del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 80/1997) y normativa concordante.

En esta línea, pueden citarse pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, interpretando la anterior regulación, como el presente en la Sentencia de 18 de mayo de 2015, en la que puede leerse:

“Las comisiones de servicios, por definición, son temporales, para cubrir puestos de trabajo en casos de urgente e inaplazable necesidad (artículo 31.1 del Decreto 80/1997), por una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis (artículo 31. 3). Excepcionales son también las comisiones de servicios en distinta escala o clase de especialidad (artículo 31 bis) y las interadministrativas se dan por razones de naturaleza que lo justifiquen, de carácter temporal de hasta dos años de duración (artículo 32. 1). Por muy favorable que pueda ser la interpretación de este precepto parece que dos años sería el límite máximo, sin previsión de prórroga como sucedía en el caso anterior”.

Adicionalmente, y aplicando la normativa estatal, cabe reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de marzo de 2015, en la que se dice:

“(…) la Administración ha obrado con corrección al limitar el

nombramiento en comisión de servicios a dos años, cesando en el momento en que ha transcurrido el citado plazo”.

Por su parte, desde esta Institución, se recomendó hace ya tiempo, si bien a una Administración diferente, que procurase “reducir al mínimo imprescindible el tiempo de duración de las comisiones de servicio” (Expediente DI-1072/2000-4, citado por la propia entidad que ha formulado la queja).

Esta Institución debe, por tanto, exhortar al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza para que procure acomodar la duración de las comisiones de servicios a la regulación y jurisprudencia precitadas, con los efectos legales que sean procedentes en cuanto a la posible provisión, en su caso, de los correspondientes puestos de trabajo.

A título complementario, interesa notar que la Corporación, que ya efectúa convocatoria pública de las comisiones de servicio (según se desprende de su informe), deberá tener en cuenta la incidencia que pueda derivarse de la interpretación judicial del art. 81.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Texto Refundido de la Ley de Estatuto Básico del Empleado Público y que podría afectar, en su caso, a los criterios reflejados en las Sentencias dictadas por los Tribunales contencioso-administrativos con sede en Aragón. En este punto, debe subrayarse que está pendiente de resolución, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación admitido a trámite en virtud de Auto de 3 de julio de 2017, rec. 1594/2017, en el que el interés casacional se ha fijado del siguiente modo:

“Si, dada la redacción del artículo 81. 3 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y del artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de

10 de marzo (Reglamento de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo), es o no imprescindible que la cobertura de puestos de trabajo en comisión de servicios deba ir precedida de una convocatoria pública cuando -teniendo en cuenta el tenor literal del primero de aquellos preceptos- no consta la existencia de normas de aplicación que señalen un plazo específico para proceder a tal convocatoria”.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

SUGERIR al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza que procure acomodar la duración máxima de las comisiones de servicios a lo previsto en el Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón y normativa concordante.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 12 de marzo de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN