

EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO  
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN  
Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA

### I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 23 de noviembre de 2000 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía alusión a lo siguiente:

*«1.- En cumplimiento de la normativa vigente y como una elemental garantía del respeto de los derechos de los funcionarios, resulta imprescindible el conocimiento de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 140/1996, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón deben ser publicadas anualmente, precepto que también viene incumpléndose sistemáticamente. Es otro hecho conocido la existencia de funcionarios que ocupan puestos de trabajo y desempeñan funciones distintas y en diferente ubicación que las de aquéllos que obtuvieron mediante concurso, sin que ello tenga su reflejo en las relaciones de puestos de trabajo. Todo ello es información que permanece oculta, a la que ni los funcionarios ni los Sindicatos que les representan tienen acceso, y que parece que quisiera mantenerse en secreto. Evidentemente, de conocerse, expondría bien a las claras el alto nivel de incumplimiento de la norma y la generalización de situaciones irregulares que existen en nuestra Administración autonómica. ¿Cuánto hace que no se publican las relaciones de puestos de trabajo? ¿Por qué? ¿Recogen fiel y verazmente la situación real de las plazas, cubiertas y vacantes, de la Diputación General de Aragón? ¿Hay algún responsable? ¿Puede exigírsele alguna responsabilidad a alguien?»*

*2.- Es una evidencia la existencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de una cierta cantidad de puestos de trabajo, cuyo número exacto no le es posible conocer a un particular ni a los*

*Sindicatos con representación en la Administración, cubiertos mediante el sistema de comisión de servicios, procedimiento regulado mediante el Decreto 80/1997, ya citado, y la Orden de 15 de abril de 1998 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos.*

*Concretamente, el Decreto 80/1997 establece en su artículo 31, 3 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...". De nuevo es una evidencia que este precepto concreto viene incumplándose en un buen número de casos.*

*Pero el mismo Decreto 80/1997 en el artículo 31, 6 indica además que "en todo caso, los puestos cubiertos provisionalmente por comisión de servicios deberán ser incluidos en la primera convocatoria de provisión que se realice, por el sistema que corresponda", y en el apartado 8 de ese mismo artículo «el periodo de desempeño en comisión de servicio no podrá superar el máximo de un año...", lo que también ha sido reiteradamente incumplido.*

*En consecuencia, me permito solicitar respetuosamente de esa Alta Institución su intervención para instar a la Administración la convocatoria inmediata de los concursos de méritos para la provisión de todos los puestos de trabajo cubiertos en comisión de servicios.*

*Igualmente, y por analogía, me permito también solicitar su intervención para instar la convocatoria inmediata de los concursos de méritos para la provisión de todos los puestos de trabajo cubiertos por funcionarios interinos, en particular de aquéllos correspondientes a piezas de estructura, en Servicios Provinciales y Centrales y a los que en muchas ocasiones, durante años -y en algunos casos conocidos, durante más de nueve años- no han podido optar funcionarios de carrera, así como de todos aquellos puestos de trabajo ubicados en lugar y con funciones distintas de las que figuran en las relaciones de puestos de trabajo y que se han provisto por sistemas distintos de los regulados en la normativa vigente sobre la materia. ¿Cuántas plazas existen en la actualidad en la Administración aragonesa cubiertas en comisión de servicio? ¿Cuántas de ellas exceden del plazo legalmente establecido? ¿Cuántas de ellas superan los tres años en esa situación? ¿Cuántas los cuatro? ¿Cuántas los cinco? ¿Cuántos puestos de trabajo en servicios provinciales y centrales se encuentran cubiertos por funcionarios interinos? ¿Desde hace cuánto tiempo? ¿Cuántos funcionarios de carrera o interinos se encuentran en la actualidad*

*desempeñando su trabajo en ubicación y puesto de trabajo distinto de aquél con el que figura en las últimas Relaciones de Puestos de Trabajo y para el que fueron nombrados? ¿Por qué en lugar de realizar todas esas provisiones irregulares no se realizaron las oportunas convocatorias? ¿Por qué no se han resuelto todas esas irregularidades en el tiempo transcurrido? ¿Cuándo se van a resolver de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente? ¿Cómo se compensa la vulneración de derechos de los funcionarios que hubieran podido optar y obtener alguna de esas plazas vacantes, a las que tienen más derecho que quienes las ocupan? De nuevo, ¿hay algún responsable?*

*3.- Respecto a la valoración de las comisiones de servicio como mérito en posteriores concursos de traslado por parte de los funcionarios beneficiados por ellas, por parte de los Sindicatos se consiguió que el Decreto 80/1997 la rechazara. Su actual redacción la excluye tajantemente. Así, el artículo 31.8. dice textualmente: "El periodo de tiempo desempeñado en comisión de servicio, a los efectos de valoración como mérito por trabajo desarrollado en anteriores puestos, se computará como de desempeño en el puesto de origen del funcionario obtenido con carácter definitivo". Se trataba de evitar así la práctica de actitudes rechazables (clientelismo, amiguismo, nepotismo,...), que se concretan en la adjudicación previa de una plaza en comisión de servicios a determinado funcionario con criterios sesgados -ajenos al mérito y la capacidad- y su posterior valoración como mérito para conseguir la adjudicación al mismo con carácter definitivo. Evitar estas prácticas habría de ser, en buena lógica, un propósito que la propia Administración debería compartir y aún encabezar. Sin embargo, parece como si la Administración deseara eludir todas aquellas normas que limiten la discrecionalidad en su actuación, y ya se sabe que la distancia que separa ésta de la arbitrariedad es del grosor de un cabello. Me temo que esa estrecha distancia ha sido franqueada muchas veces.*

*La posterior publicación de la Orden de 15 de abril de 1998 por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos introdujo de manera subrepticia una modificación sustancial a lo dispuesto en el Decreto 80/1997, que de hecho lo contraviene gravemente, y que hasta la fecha ha pasado desapercibida para funcionarios y Sindicatos.*

*El análisis de lo regulado en la Orden citada revela una declarada voluntad de manipulación y tergiversación del Decreto hasta el punto de dejar sin efecto lo dispuesto en el mismo, en lo referido a la no valoración como mérito de las comisiones de servicio. Ello atenta frontalmente contra*

*el principio de jerarquía normativa, pues una norma de rango Inferior está permitiendo y facilitando exactamente lo mismo que lo que la de rango superior impide, aunque ha tratado de enmascararse mediante artificios semánticos, cuya intencionalidad es clara. Si no estoy equivocado, considero que ello supone, o podría suponer, causa de nulidad de pleno derecho de la Orden de 15 de abril de 1998, que debería ser instada de oficio por las instituciones encargadas de velar por la legalidad de nuestra normativa autonómica, ya que la propia Administración no lo hace.*

*En efecto la Orden de 15 de abril de 1998 establece claramente dos tipos de méritos a valorar en el baremo, específicos y generales, con el esquema siguiente:*

*1. Méritos específicos.*

*a) Especialización.*

*- Por desempeño de puestos de trabajo con destino definitivo o provisional dentro de la misma área funcional o sectorial.*

*- Por desempeño de puestos de trabajo en comisión de servicios dentro de la misma área funcional o sectorial.*

*b) Formación y perfeccionamiento.*

*c) Actividad docente.*

*2. Méritos generales.*

*a) Grado personal consolidado.*

*b) Antigüedad.*

*c) Puestos de trabajo desempeñados.*

*- Por desempeño de puestos de trabajo con destino definitivo o provisional.*

*- Por desempeño de puestos de trabajo en comisión de servicios de carácter forzoso.*

*Igualmente, Establece en su apartado cuarto, 1, c) Puestos de trabajo desempeñados, que “únicamente se valorará, con la puntuación atribuida en cada caso el apartado 2.c) del baremo, el desempeño de los puestos de trabajo que no hayan sido incluidos en el apartado 1.a) - Especialización- del baremo”.*

*Obsérvese cómo mediante un simple cambio en la denominación de los méritos valorados, llamando “Especialización” al desempeño de los años de servicio en puestos de trabajo de la misma área funcional o sectorial que el puesto al que se concursa ha pasado a valorarse el tiempo desempeñado*

*en comisión de servicio, obviando lo ordenado en el Decreto 80/1997. El hecho de que este tiempo desempeñado en comisión de servicio se valore con menor puntuación que el tiempo desempeñado en destino definitivo o provisional en ningún caso supone un perjuicio para el interesado a quien se le valore, que siempre, en toda ocasión, se va a ver favorecido por ello. No hay ni un solo caso de alguien que se haya visto perjudicado por la valoración de una comisión de servicio.*

*Que nos encontramos ante una manipulación es algo evidente. La cesión de la Administración ante la presión de los Sindicatos para impedir una valoración privilegiada de las comisiones de servicio escondía el propósito. que ahora se ha visto claro, de incumplir posteriormente el Decreto.*

*No creo que puedan existir dudas de que bajo el epígrafe o denominación "Especialización" se está realmente valorando el desempeño de puestos de trabajo, primero, porque la misma Orden en el momento de regular la especialización lo dice expresamente: "Por cada mes de desempeño de puestos de trabajo...", con las mismas palabras exactamente que emplea luego para regular el desempeño de puestos de trabajo; segundo, porque emplea exactamente la misma estructura de valoración, como no podía ser de otra manera, y, tercero, porque el tiempo valorado bajo el epígrafe "especialización" y el valorado bajo el epígrafe "desempeño de trabajo" se excluyen mutuamente en la Orden, como no podía ser de otra manera, de nuevo, tal y como se ha señalado más arriba.*

*Efectivamente, el desempeño de los puestos de trabajo en la Administración puede realizarse en una misma área funcional o sectorial que las plazas a las que luego se quiera optar o en áreas distintas. Ello otorga diferentes niveles de especialización que no resulta inapropiado valorar. Pero el hecho de que el tiempo desempeñado en un puesto de trabajo de la misma área funcional o sectorial se valore de manera distinta y mejor que otro no relacionado ni implica ni justifica que se valore de forma privilegiada el desempeñado en comisión de servicio, tal y como el Decreto 80/1997 impide expresamente. No existe en todo el texto del Decreto 80/1997 ninguna disposición que permita realizar una interpretación de la especialización y una valoración de las comisiones de servicio como la que realiza la Orden de 15 de abril. Antes al contrario, existe el mandato expreso de no hacerlo.*

*Además, una gran mayoría de los funcionarios y especialmente en los grupos A y B, más especializados, las áreas funcionales y sectoriales en*

*que desenvuelven sus carreras administrativas suelen ser siempre las mismas: los letrados en áreas jurídicas, los médicos en áreas sanitarias, los informáticos en las suyas, etc. Prácticamente todas las comisiones de servicio, una inmensa mayoría de las mismas, se han otorgado siempre a funcionarios dentro de la misma área funcional o sectorial de su concreta profesión o especialidad, en la que luego desarrollan toda su carrera administrativa. Y prácticamente en el cien por cien de los casos todos los funcionarios a quienes se otorga una comisión de servicio concursan, luego a la misma plaza ocupada en virtud de esa comisión, por lo que prácticamente en el cien por cien de los casos se ven luego beneficiados por la puntuación privilegiada del tiempo en que la han desempeñado, lo que está expresamente prohibido en el Decreto 80/1997. Todavía no conozco ningún caso de nadie que desempeñando un puesto de trabajo en comisión de servicios no haya concursado luego a esa misma plaza cuando se ha convocado para su provisión mediante concurso ordinario.*

*La Administración se está reservando así una facultad discrecional que no tiene, que estaría limitada a los nombramientos para la provisión de los puestos de trabajo definidos como de libre designación y que está extendiendo al conjunto de los puestos de trabajo.*

*Me permito insistir: el que a eso se le llame especialización no puede ocultar el hecho de que se está valorando el tiempo en el desempeño de un puesto de trabajo. Lo sustantivo, el tiempo de desempeño de ese puesto de trabajo, que es lo que realmente se valora, no puede ocultarse o maquillarse por lo adjetivo, que haya sido en la misma o en distinta área funcional, en cuyo caso puede valorarse de diferente manera, o que lo haya sido en destino definitivo o en comisión de servicio, en cuyo caso está claro cuándo puede o no valorarse.*

*Es por eso, por lo que creo, como ya he indicado anteriormente, que la citada Orden contiene un vicio de nulidad que la convierte en inaplicable y por lo que considero que quizás debieran ser incluso revisadas todas las valoraciones realizadas a su amparo y en las que haya constancia de que se han valorado comisiones de servicio.*

*La forma en que ha intentado vulnerarse el Decreto 80/1997, enmascarando además esa vulneración para que pasara desapercibida, para valorar el tiempo de desempeño de las comisiones de servicio de forma que pareciera que se valora otra cosa distinta, evidencia a mi juicio una actitud censurable, en donde ha habido una actuación voluntariamente dolosa y no solamente descuidada o negligente. En esto y en los*

*incumplimientos de la normativa señalados más arriba, ¿puede exigirse alguna responsabilidad a los teóricos responsables por la falta de cumplimiento de sus obligaciones? ¿Puede en realidad llamárseles responsables si no se les pueden exigir responsabilidades? ¿Por qué los ciudadanos que incumplen la Ley incurrir en responsabilidades penales o administrativas y no los responsables -llamámosles así- de la Administración?»*

**SEGUNDO.-** Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas.

En especial se solicitó información acerca del número de comisiones de servicio actualmente existentes que tienen una duración superior a un año así como las razones de su prolongación, en su caso.

En cuanto al personal interino se solicitó asimismo la remisión de una relación del actualmente existente con más de un año de antigüedad en dicha situación, así como las razones de la prolongación de la misma, en su caso.

**TERCERO.-** La Diputación General de Aragón contestó a nuestra solicitud remitiendo con fecha 10 de mayo de 2001, un escrito de la Dirección General de la Función Pública de fecha 18 de abril de 2001 en el que se exponía lo siguiente:

*“En contestación a su solicitud de informe relativa a la queja planteada respecto al estado de las relaciones de puestos de trabajo, los términos de la Orden de 15 de abril de 1998, por la que se aprueba el baremo a aplicar en los concursos de méritos de provisión de puestos de trabajo, y su posible contradicción con lo establecido en el artículo 31.8 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, aprobado por Decreto 80/1987, así como al número y duración de comisiones de servicios y nombramientos de personal interino, se informa lo siguiente:*

1. *Las relaciones de puestos de trabajo son objeto de publicación, en atención a su condición de disposiciones de carácter general, por lo que, si bien es cierto que su publicación no se hace con periodicidad anual, ello no resta conocimiento de la definición de los diferentes puestos de trabajo, pues tanto su creación como sus posibles modificaciones posteriores son objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón, como requisito de validez de las mismas por lo que no hay*

*información alguna relativa a los puestos de trabajo que permanezca "oculta" como indebidamente se afirma en el escrito de queja.*

*Las relaciones de puestos de trabajo son una disposición de contenido objetivo, ceñida a la definición de los puestos de trabajo, por lo que toda posible información sobre la identidad de los ocupantes de los puestos que aparece en el apartado "observaciones" resulta accesoria y carente de valor jurídico, ya que tal circunstancia queda en todo caso subordinada a lo que conste en el Registro General de Personal. En todo caso, por parte de la Dirección General de la Función Pública se desconocen los supuestos de funcionarios que desempeñen funciones distintas y en ubicación diferente a las propias de sus puestos, si bien, según las circunstancias que puedan concurrir, existen figuras jurídicas en la regulación de provisión de puestos de trabajo que pueden dar cobertura a tales situaciones, como es la fórmula de "atribución temporal de funciones", sin que tal situación pueda estimarse en dichos casos como situación irregular. En cualquier caso, considera esta Dirección General infundado hablar de una generalización de tales situaciones.*

*Por otra parte, ha de subrayarse que, al contrario de lo que se afirma en el escrito de queja, los Sindicatos tienen total acceso a la aplicación informática de gestión de las relaciones de puestos de trabajo, por lo que tienen igual nivel de información que la propia Administración sobre el estado de cada puesto de trabajo.*

2. *Tanto las comisiones de servicios como los nombramientos de funcionarios interinos para la cobertura de puestos de trabajo constituyen fórmulas previstas de forma expresa en la vigente normativa de provisión de puestos de trabajo, por lo que nada cabe objetar a su utilización como forma de atender necesidades de carácter urgente en la cobertura de puestos de trabajo en las diferentes unidades administrativas, pues no debe olvidarse el carácter instrumental que el sistema de provisión de puestos de trabajo tiene respecto a la prestación de los servicios públicos que tiene encomendada la Administración Pública, si bien ello, lógicamente, no puede llevar a desnaturalizar el sistema regular de provisión de puestos de trabajo, en el que habrán de primar los valores de profesionalidad y el modelo de carrera administrativa establecido ha de hallar su adecuada expresión.*

*En tal sentido, esta Dirección General viene promoviendo un conjunto de medidas tendentes a primar el concurso de méritos como formar regular y prioritaria de provisión de puestos de trabajo, tratando de reducir a lo estrictamente necesario el recurso a otras fórmulas excepcionales. A tal fin,*



*se van a impartir instrucciones al conjunto de los Departamentos y Organismos con criterios restrictivos respecto a la utilización de las comisiones de servicios y, en particular, respecto a su duración, de manera que la prórroga o renovación de comisiones de servicios actualmente en vigor sólo pueda producirse con su inclusión simultánea en convocatoria de concurso de méritos.*

*Igualmente se va a generalizar la inclusión en los concursos de méritos del conjunto de puestos desempeñados por personal interino, salvo en aquellos supuestos en que, por ocupar puestos reservados a funcionarios de carrera, no resulte posible tal medida.*

*Con ambas medidas se pretende ir deshaciendo de forma progresiva las cadenas de reservas de puestos generadas por las comisiones de servicios y los nombramientos de funcionarios interinos en puestos reservados que no pueden incluirse en concurso sin la previa resolución de las comisiones que han motivado sus nombramientos.*

3. *En tercer lugar, ha de señalarse que la Orden de 15 de abril de 1998, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos, vino a desarrollar lo previsto en el artículo 14 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.*

*El artículo 14 del Reglamento de provisión de puestos establece la estructura de méritos que ha de tenerse en cuenta en el desarrollo de los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo, citándose entre ellos el trabajo desarrollado en puestos anteriores. En tal sentido, el apartado c) del artículo 14.1 señala que "la valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados según se determine en la convocatoria, bien teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel, o bien en atención a la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial a que corresponde el convocado y la similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos, pudiendo valorarse las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados".*

*Tal previsión ha sido objeto de desarrollo por parte de la Orden de 15 de abril de 1998 citada, tipificando como especialización, dentro del apartado de méritos específicos, el desempeño de puestos de igual área funcional o*

*sectorial que el convocado, de manera que el resto de desempeño de puestos que no corresponda a tal apartado de especialización se valorará como mérito general, dentro del apartado de puestos de trabajo desempeñados, en el que lo que se tiene en cuenta básicamente es el nivel de los puestos de trabajo desempeñados.*

*Tal estructura de valoración del conjunto de puestos de trabajo desempeñados por los candidatos de los concursos de méritos se ve modulada, a su vez, por la forma de provisión que determina el desempeño de los mismos, como a continuación se especifica.*

*El artículo 31.8 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, efectivamente, dispone que "el periodo de desempeño en comisión de servicio, a los efectos de valoración como mérito por trabajo desarrollado en anteriores puestos, se computará como de desempeño en el puesto de origen del funcionario obtenido con carácter definitivo". Dado que el baremo distingue, como ya hemos señalado, el apartado "especialización", dentro del bloque de méritos específicos, y el apartado "puestos de trabajo desempeñados", dentro de los méritos generales, se admite que la especialización puede adquirirse por desempeño de puestos de trabajo comprendidos en el área funcional o sectorial a que corresponde el puesto convocado, en cualquiera de sus formas de provisión, si bien en el supuesto de tratarse de puesto cubierto en comisión de servicios el cómputo de tal plazo se limita a un año, por ser éste el periodo máximo que el Reglamento de provisión de puestos prevé para tal figura, lo que acredita la sujeción del baremo aplicado a la regulación de la provisión de puestos de trabajo aprobada por Decreto 80/1997, de 10 de junio.*

*Distinto supuesto es el de valoración de puestos de trabajo desempeñados o carrera administrativa general, en la que efectivamente se toman como referencia únicamente los puestos obtenidos con carácter definitivo, ya que tal apartado no guarda relación con los méritos específicos a atender al apreciar la idoneidad de un candidato.*

*La Orden de 15 de abril de 1998 podría tener otro contenido, como el propuesto en el escrito de queja, en el que se prescindiese de cualquier consideración de los puestos desempeñados en virtud de comisión de servicios, pero ello no implica que la actual regulación no resulte respetuosa con el marco normativo que establece el Reglamento de provisión de puestos de trabajo.*

*Ambas soluciones son igualmente viables, correspondiendo a los titulares de la potestad reglamentaria optar entre los diversos contenidos posibles. La opción contenida en la Orden de 15 de abril de 1998 es no sólo respetuosa con el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, sino que resulta mucho más adecuada para asegurar la idoneidad de los candidatos, pues no cabe rechazar como inexistente la especialización obtenida en el desempeño de puestos en virtud de comisión de servicios, con lo cual se penalizaría indebidamente a quienes, por razones de necesidades de servicio, han debido pasar a desempeñar determinados puestos de trabajo. Tal opción normativa, además, ha quedado atemperada, como ya se ha indicado, por un límite temporal congruente con la regulación del periodo de duración de las comisiones de servicios.*

*La solución contenida en el baremo aprobado por la citada Orden de 15 de abril de 1998 permite además contemplar la totalidad de supuestos que pueden darse en la práctica, resultando más neutra y lógica que la alternativa que se propone en el escrito de queja, ya que, de ignorarse totalmente la existencia de comisión de servicios en un proceso de valoración de méritos, podría darse el resultado de valorar como especialización, dentro del apartado de méritos específicos, un desempeño profesional inexistente en la realidad, por hallarse el funcionario, en virtud de comisión de servicios, desempeñando efectivamente puesto de trabajo en distinta área funcional o sectorial, lo cual no sólo distorsionaría las condiciones de igualdad entre los diferentes candidatos o participantes en una convocatoria de concurso, sino que también provocaría la adjudicación de puestos a candidatos en virtud de méritos "ficticios" al imputarse periodos de experiencia profesional a puestos no desempeñados realmente.*

*Para evitar tal contrasentido, el baremo aprobado por Orden de 15 de abril de 1998, da a lo previsto en el artículo 31.8 un alcance coherente con la finalidad del concurso de méritos, previendo que, en la valoración del apartado de puestos desempeñados, en el que se toma en cuenta exclusivamente el nivel del puesto ocupado, sin intervenir factor alguno de especialización, habrá de tenerse en cuenta el nivel del puesto obtenido con carácter definitivo y no el del que pueda desempeñarse en virtud de comisión de servicios. Tal solución no es sin embargo la aplicada en el apartado de especialización, donde se valora hasta un año, el periodo de duración normativamente previsto para las comisiones de servicios, según las características del puesto ocupado en comisión, computándose el periodo que exceda de dicho periodo como especialización en el área de destino efectivo, ya que lo contrario podría otorgar una especialización*

*inexistente, pero ajustándose al nivel del puesto que se tenga como destino definitivo.*

4. *No obstante entender conforme al ordenamiento jurídico la Orden de 15 de abril de 1998, considerando que la misma no vulnera lo previsto en el artículo 31.8 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, sino que traslada tal provisión a aquellos apartados del baremo de méritos que guardan relación con su contenido, es evidente que las comisiones de r servicios tienen un carácter temporal y que la vigencia de las mismas ha de producirse exclusivamente en tanto se convoca y resuelve el pertinente concurso de méritos para proveer de forma ordinaria y definitiva el puesto de trabajo que se cubre de forma provisional a través de la comisión de servicios.*

*Por ello, esta Dirección General, teniendo en cuenta el mandato del artículo 9 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, en el que se establece que "deberá publicarse una convocatoria de concurso para la provisión de puestos al menos una vez por año", tiene el decidido empeño de confeccionar un programa anual de concursos que se plasmará en la convocatoria, durante el primer semestre del año, de los puestos de trabajo no singularizados correspondientes a la Oferta de Empleo Público, a los que habrá que adicionar aquellos puestos no reservados que se hallen desempeñados por personal interino, convocándose durante el segundo semestre el conjunto de puestos no singularizados que, hallándose desempeñados en comisión de servicios o cubiertos por personal interino, no se encuentren afectados a los procesos selectivos de nuevo ingreso. Asimismo, durante el año se convocarán separadamente dos concursos de puestos singularizados (uno de puestos de jefatura de negociado y asimilados y otro de jefaturas de sección y asimilados), efectuándose una convocatoria en el mes de abril y otra en el mes de octubre.*

*Tal programa constituye, sin duda, un importante reto de gestión, por lo que se hace necesario avanzar en la normalización y automatización de los procesos de provisión para permitir imprimir la debida agilidad a la resolución de tales procesos, sin merma del nivel de garantías para el conjunto de los participantes.*

*En el desarrollo de ese programa de convocatorias cabrá ir normalizando debidamente los diferentes supuestos de comisión de servicios e interinidades. Asimismo, por parte de la Dirección General de la Función Pública se va a aprobar una circular dirigida a introducir criterios restrictivos en la utilización de la comisión de servicios, con el fin de asegurar la regular*

*convocatoria de los puestos de trabajo a través de los concursos de méritos programados a lo largo de cada ejercicio.*

5. *Respecto a la reiterada apelación que en el escrito de queja se hace a los responsables de la aplicación supuestamente irregular o inaplicación de las normas de función pública, es evidente que tal responsabilidad es perfectamente residenciable en el conjunto de órganos que, de acuerdo con la distribución de competencias en materia de personal efectuada por el Decreto 208/1999, desarrollan la gestión de personal en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Al frente de tales órganos, como centro directivo responsable de la función pública de esta Administración, se encuentra esta Dirección General, a la que corresponde impulsar las medidas necesarias para asegurar el correcto funcionamiento del conjunto de la función pública autonómica, buscando el necesario punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de personal de las diferentes unidades administrativas -para lo cual se hace imprescindible acudir a fórmulas como las comisiones de servicios o el nombramiento de personal interino- y el mantenimiento del modelo ordinario de provisión de puestos de trabajo, en el que se aseguren los principios de mérito y capacidad en el acceso a las diferentes funciones públicas, haciendo de tales principios el eje indiscutible de la canea administrativa del conjunto de los funcionarios y demás empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

*Dicho equilibrio no es fácil de mantener en determinadas ocasiones -dado el carácter poco estable de las estructuras administrativas-, pero el "sentido de responsabilidad" en la gestión de los recursos humanos exige huir tanto de la falsa satisfacción y de la negación de los problemas existentes como de la descalificación generalizada y en gran parte infundada en la que en gran medida incurre la queja formulada ante esa Institución.*

6. *Finalmente, respecto a los datos numéricos solicitados en su escrito respecto a las comisiones de servicios con duración superior a un año y motivos de prolongación en su caso, así como respecto a la relación de personal interino con más de un año de antigüedad y motivos de tal permanencia, le comunico que estamos pendientes de recabar tal información del conjunto de Departamentos y Organismos de esta Administración, aportándose a esa Institución, como complemento del presente informe, en el momento en que se disponga de la misma."*

**CUARTO.-** Unos días antes de la emisión del informe que acabamos de transcribir, nuestra Institución tuvo noticia de la existencia de un escrito del

Director General de la Función Pública de fecha 22 de diciembre de 2000 dirigido a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos y a las Secretarías Generales de los Organismos Autónomos que, al parecer, hacía referencia al contenido de la queja, por lo que con fecha 4 de mayo de 2001 se interesó su remisión la cual se llevó a efecto el 31 de mayo de 2001. El escrito de la Dirección General de Función Pública estaba redactado en los siguientes términos:

*“Dadas las graves distorsiones que está produciendo en el conjunto de los Departamentos y organismos públicos de esta Administración la constante utilización de comisiones de servicios de carácter interdepartamental. que esta Dirección General ha tramitado hasta la fecha por entenderlas necesarias para cubrir las nuevas estructuras administrativas resultantes de la reorganización departamental, le comunico que a partir de esta fecha no se tramitará ninguna nueva comisión de servicios de tal carácter. salvo las estrictamente motivadas por la necesidad de atender servicios de nueva creación y no contarse en el Departamento u Organismo interesados con el personal adecuado para el desempeño de tales puestos.*

*En los restantes casos, la cobertura de los diferentes puestos habrá de efectuarse a través de concurso de méritos, como fórmula ordinaria de provisión y único procedimiento para asegurar los principios de mérito y capacidad en la asignación de los puestos de trabajo y garantizar los criterios de igualdad y objetividad en el desarrollo de la carrera administrativa.*

*Con tal medida además se pretende acabar con el posible "mercado de puestos" que el mantenimiento de la actual situación podría generar en el seno de nuestra Administración, con grave riesgo para las relaciones de colaboración y lealtad mutua entre los diferentes Departamentos.*

*Coherentemente con ello, esta Dirección General no va a renovar o prorrogar más comisiones de servicios actualmente en vigor que las referidas a puestos que se hallen incluidos en convocatorias de concurso de méritos o que, tras resolverse éstas. lvan quedado desiertos. Simultáneamente, a lo largo del primer semestre del próximo año se convocarán los concursos de méritos necesarios para la provisión, por tal procedimiento, de todos aquellos puestos que se encuentren cubiertos mediante comisión de servicios. Similar medida se adoptará respecto a los puestos cubiertos por funcionarios interinos.*

*Dada la competencia que corresponde a ese Centro respecto a las comisiones de servicios de carácter intradepartamental, le ruego que la utilización de la misma se restrinja a lo estrictamente necesario y que, en*

*cualquier caso, se remita a esta Dirección General copia de todas las comisiones que se acuerden, así como una relación de todas las actualmente en, vigor, con indicación de la fecha en que fueron adoptadas. a fin de programar las oportunas convocatorias de concurso de méritos. Dicha relación de comisiones de carácter intradepartamental habrá de enviarse inaplazablemente a esta Dirección General antes del 31 de enero de 2001.*

*La necesidad de reconducir las situaciones provisionales en materia de provisión de puestos de trabajo a los sistemas ordinarios y regulares previstos en el ordenamiento no es una preocupación exclusiva de esta Dirección General, como puede apreciarse en la queja trasladada por el Justicia de Aragón a este Centro, de la que se acompaña fotocopia con este escrito para su conocimiento.”*

**QUINTO.-** La Dirección General de la Función Pública en su escrito de 18 de abril de 2001 comprometió la remisión de los datos numéricos solicitados respecto a las comisiones de servicio y las interinidades de duración superior a un año. Sin embargo, ante la falta de envío de estos datos, con fecha 23 de noviembre de 2001 se remitió un escrito instando el envío inmediato de esta información.

El día 23 de enero de 2002 tuvo entrada en el Justicia de Aragón el siguiente escrito de la Dirección General de Función Pública:

*“En relación con el escrito de esa Institución de fecha 21 de noviembre de 2001, relativo a la información disponible sobre comisiones de servicios con duración superior a un año, con indicación del motivo de prolongación de las mismas, así como relación del personal interino con más de un año de antigüedad, le comunico que la elaboración de dicha información se preveía efectuar mediante la confección de sendas bases de datos, diseñadas a su vez como elementos de apoyo en la gestión de los concursos de méritos y en la elaboración de la oferta de empleo público.*

*Tal previsión fue incorporada en los planes de automatización de procedimientos de la Inspección General de Servicios, pero su desarrollo práctico no ha sido posible hasta el momento por la propia programación de las actuaciones de dicho órgano.*

*En consecuencia, se dispone exclusivamente de los listados obtenidos directamente de las bases de datos del Registro de Personal y de la aplicación de gestión de las Relaciones de puestos de trabajo, cuya información se viene utilizando por este Centro Directivo para elaborar las*

*convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.*

*La escasez de efectivos de estas fechas dificultan la obtención de dicha información, por lo que tal documentación se remitirá a comienzos del próximo ejercicio, una vez obtenidos los oportunos listados informáticos.”*

**SEXTO.-** Mediante escritos de fechas 16 de abril, 24 de mayo y 2 de julio de 2002 se reiteró la solicitud de remisión de la información comprometida por la Diputación General de Aragón.

Finalmente, el Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales ha remitido mediante escrito de fecha 23 de octubre de 2002, con entrada en el El Justicia de Aragón el día 28 de octubre de 2002, un informe elaborado por la Dirección General de Función Pública con fecha 26 de junio de 2002 al que adjunta datos estadísticos referidos a comisiones de servicio e interinidades existentes a 31 de diciembre de 2001.

*“De acuerdo con lo requerido por esa Institución, en expediente seguido sobre queja formulada en relación con la posible contradicción entre la Orden de 15 de abril de 1998, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos, y el artículo 31.8 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, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, y al objeto de completar el informe remitido en su día a esa Institución, se remite cuadro indicativo del número de puestos de trabajo cubiertos a través de comisión de servicios o desempeñados por personal interino -tanto funcionario como laboral-, cuadros que asimismo se han remitido al Defensor del Pueblo, con motivo de una actuación de oficio de dicha Institución sobre la problemática de la temporalidad del empleo en las Administraciones Públicas.*

*Los datos se refieren a fecha 31 de diciembre de 2001 e indican exclusivamente el número y la duración de tales situaciones, no resultando posible indicar de forma pormenorizada la causa justificativa de cada uno de los supuestos, ya que ello obligaría a la consulta individualizada de los expedientes personales de los ocupantes de los puestos en tal situación, tarea que excede las posibilidades de este Centro Directivo y que resultaría incompatible con la atención de sus obligaciones de gestión.*



*En cualquier caso, y al margen de los datos contenidos en los cuadros adjuntos, procede reiterar el compromiso de esta Dirección General de reducir tanto las interinidades de duración prolongada -mediante los procesos selectivos de oferta de empleo público convocados con regularidad y la realización de concursos ordinarios de provisión de puestos de trabajo- como el uso excesivo de las comisiones de servicios como fórmula de provisión, reconduciendo tales coberturas provisionales, cuando no exista causa que impida su convocatoria, a provisión definitiva mediante concurso de méritos.*

*La frecuencia y el volumen de convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo puede constatarse con la mera consulta del Boletín Oficial de Aragón, si bien la atención de las necesidades de funcionamiento de los diferentes sectores de la Administración de la Comunidad Autónoma no permite, en muchos casos, aguardar a la cobertura ordinaria de los puestos, debiendo anticipar la misma a través de comisión de servicios o nombramiento de funcionario interino, y asimismo en la posterior convocatoria de concursos es necesario considerar, en determinados supuestos, la garantía de un mínimo de estabilidad en el desempeño de los puestos y de continuidad en la atención de los diferentes servicios públicos, circunstancia que, dada la diversidad y complejidad de las tareas atendidas, aconseja en determinados casos posibilitar el agotamiento de los plazos máximos de duración de las formas provisionales de provisión de puestos.*

*No obstante lo anterior, esta Dirección General tiene entre sus prioridades de gestión el establecimiento de instrumentos de control que permitan asegurar que los supuestos de interinidad y de comisión de servicios, cuando no exista causa legal que lo impida, sean reconducidos dentro de los plazos normativamente previstos al sistema ordinario de provisión mediante funcionarios de carrera, a través de la adjudicación de destino al personal de nuevo ingreso o de la movilidad resultante de convocatorias de concursos de méritos.”*

**FUNCIONARIOS INTERINOS 31-12-2001**

GRUPO DE TITULACIÓN	CUERPO O ESCALA	POR VACANTE				POR SUSTITUCIÓN				TOTAL
		<1 año	>=1 < 3 años	>= 3 años	Total	<1 año	>=1<3años	>=3años	Total	
A	200111 Administradores Superiores	13	19	5	37	5	10		15	52
A	0221 Arquitectos	3	2		5	2	1		3	8
A	200222 Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos	1	1	2	4	1	2		3	7
A	200223 Ingenieros Industriales		3		3					3
A	200224 Ingenieros Agrónomos	2	4	2	8		3	2	5	13
A	200225 Ingenieros de Montes	1	2	1	4	4	1		5	9
A	200228 Ingenieros de Telecomunicaciones	1			1					1
A	200231 Médicos de Ad. Sanitaria	5	1	1	7	2	1		3	10
A	200232 Farmacéuticos de Ad. Sanitaria	1	1	2	4				0	4
A	200233 Veterinarios de Ad. Sanitaria	29	9	208	246	9	1	2	12	258
A	200241 Facultativos Sup. Especialistas	4	12		16	9	2	1	12	28
A	200251 Facultativos Sup. de Patrimonio Cultural	2	3		5		1		1	6
A	200361 Especialistas de Área	9	34	1	44	7	2	1	10	54
A	200362 Médicos de Atención Primaria	14	25	4	43	3	10	1	14	57
A	200363 Farmacéuticos Titulares	6	10	130	146					146
A	200471 Investigación Agraria					2	2		4	4
A	200472 Investigación Industrial					1			1	1
A	200501 Escala de Letrados de los Serv. Jurídicos		2		2		1		1	3
A	200681 Escala de Economistas	1			1	1			1	2
B	201 1 1 1 Técnicos de Gestión General	8	8	1	17	9	1		10	27
B	2011 13 Técnicos de Informática	2	2	3	7					7
B	201221 Arquitectos Técnicos		9		9	2	1		3	12
B	201222 Ingenieros Técnicos de Obras Públicas					1	1		2	2
B	201223 Ingenieros Técnicos Industriales	2	13	1	16	1	3		4	20
B	201224 Ingenieros Técnicos en Espec. Agrícolas	7	26	3	36	7	7	2	16	52
B	201225 Ingenieros Técnicos Forestales			1	1	2	3		5	6
B	201226 Ingenieros Técnicos de Minas		2	1	3					3
B	201228 Ingenieros Técnicos de Telecomunicaciones		2	1	3					3
B	201235 Asistentes Sociales	3	10		13	5	3		8	21
B	201241 Facultativos Técnicos Especialistas	2	5		7					7
B	201242 Agentes de Extensión Agraria		1		1					1

B	201251 Facultativos Técnicos de Patrimonio Cultural	1	2		3					3
B	201361 A.T. S. de Atención Especializada	9	47	1	57	29	7		36	93
B	201362 A.T.S. de Atención Primaria	7	22	1	30	2	4		6	36

**FUNCIONARIOS INTERINOS 31-12-2001**

GRUPO DE TITULACIÓN	CUERPO O ESCALA	POR VACANTE				POR SUSTITUCION				TOTAL
		< 1 año	>=1 < 3 años	>= 3 años	Total	< 1 año	>=1 < 3 años	>= 3 años	Total	
B	201363 Matronas de Atención Primaria	1	2		3	2			2	5
	201364 Fisioterapeutas					1				
C	202111 Administrativos	47	60	36	143	48	25	4	77	220
C	202113 Ejecutivos de Informática	1	9		10	1	2	1	4	14
C	202221 Delineantes	1		1	2	1			1	3
C	202222 Planimetradores y Calculistas					2			2	2
C	202223 Analistas de Laboratorio	1			1		1		1	2
C	202225 Inspectores de Campos y Cosechas		1		1					1
C	202231 Especialistas Sanitarios	1	13		14		1		1	15
C	202251 Agentes socio culturales		1		1					1
C	202253 Técnicos en Jardín de Infancia	4	1		5	2	1		3	8
C	202341 Escala Ej.de Agentes Protec. Naturaleza	4	9	1	14	1	4		5	19
D	203111 Escala Auxiliar Administrativa	101	81	3	185	52	44	1	97	282
D	203223 Ayudantes y Auxiliares de Laboratorio	2			2		1		1	3
D	203431 Escala Auxiliar de Enfermería	64	107	3	174	28	12		40	214
E	2041 Escala de Ordenanzas. Telef. Conduct.			1	1					1
	<b>TOTAL</b>	<b>360</b>	<b>561</b>	<b>414</b>	<b>1335</b>	<b>242</b>	<b>158</b>	<b>15</b>	<b>415</b>	<b>1750</b>

**Personal Laboral Temporal. Efectivos a 31-12-2001**

Grupo Prof.	Categoría	Interinidad								Obra o serv. determinado				Circunstancias producción				Prácticas			Alta Dirección	Otros	Total
		POR VACANTE				POR SUSTITUCION				< laño	>=1 año < 3 años	>=3 años	Total	<= 6 meses	<= 1 año	> 1 año	Total	<= 2 años	> 2 años	Total			
		< laño	>=1 año < 3 años	>=3 años	Total	< laño	>=1 año < 3 años	>=3 años	Total														
A	01		5	3	8	1	1		2	13	15	4	32	2	1		3	24		24	4	7	80
B	02	9	16	1	26	11	6	8	25	5	11	3	19	12	1		13			0	2	2	87
B	03		2	1	3	4	4		8				0	1			1			0			12
C	01	1	2	2	5		1		1				0				0			0			6
C	06	3	2	2	7	2	1		3				0				0			1			11
C	07				0				0	1	1		2				0			2			4
C	09		1		1				0				0	1			1	1		1			3
C	10	3	5		8	1			1				0				0			0			9
C	11		2		2				0				0				0			0			2
C	13		1		1				0	2	3		5				0			0			6
C	14		2	1	3	1	1		2	2			2				0			0			7
C	15				0			1	1	1	4	2	7				0			0			8
C	16				0				0				0				0	2		2			2
D	02	5	5		10	1		1	2		2		2				0			0			14
D	03	1	1		2				0				0				0			0			2
D	04	10	22		32	1	1		2				0				0			0			34
D	05	5	22	2	29		1	1	2		2		2				0			0			33
D	06	1			1				0				0				0			0			1
D	07	1	1	1	3				0				0				0			0			3
D	08	10	30	4	44	6	6	2	14				0				0			0			58
D	99	1			1				0				0				0			0			1
D	10		4	1	5				0				0				0			0			5
D	12	8	17		25	3			3		4	1	5			1	1	10		10		65	109
D	13	4	32	5	41	12	8		20				0	1		1	2		0				63
D	14	1	4		5				0				0				0			0			5
D	15	1	2	1	4				0	3	6	1	10				0			0			14
D	18	2	23	9	34	46	31	22	99				0			1	1			0			134
D	19	2	3	1	6	3		2	5				0				0			0			11
D	20				0	1			1				0				0	1		1			2
D	24	3	25	1	29	10	2		12	6			6	1			1			0			48
E	01				0				0		1		1				0			0		1	2
E	02	1	1		2				0				0				0			0			2
E	03	20	41	5	66	5	2	1	8				0	2			2			0			76
E	04	37	95	2	134	23	15	5	43				0	5	1		6			0			183
E	06		2	4	6	1			1				0				0			0			7
E	07	36	241	54	331	61	45	23	129		1	2	3	2		1	3			0			466
E	08		8		8				0				0				0			0			8
<b>TOTAL</b>					<b>882</b>				<b>384</b>				<b>96</b>				<b>34</b>			<b>41</b>	<b>6</b>	<b>75</b>	<b>1518</b>

**ANEXO**

<b>Grupo Prof.</b>	<b>Categoría</b>	<b>Denominación</b>
A	01	Titulado Superior
B	02	Titulado Grado Medio
B	03	Educador
C	01	Jefe Unidad
C	06	Administrativo
C	07	Operador Ordenador
C	09	Analista Laboratorio
C	10	Capataz
C	11	Ayudante
C	13	Capataz de Brigada
C	14	Tec. Jardín Infancia
C	15	Técnico Sanitario
C	16	Monitor
D	02	Capataz de Cuadrilla
D	03	Capataz de Explotación
D	04	Oficial 1ª Conductor
D	05	Oficial 1ª Oficios Varios
D	06	Mecánico Revisor
D	07	Encargado
D	08	Oficial 1ª Cocinero
D	09	Vigilante Obra
D	10	Telefonista-Recepción
D	12	Oficial 2ª Oficios Varios
D	13	Oficial 2ª Ayudante Cocina
D	14	Oficial 2ª Explotación
D	15	Auxiliar Administrativo
D	18	Auxiliar Sanitario
D	19	Auxiliar Salud Mental
D	20	Auxiliar Laboratorio
D	24	Auxiliar en Educación Especial
E	01	Auxiliar Internado
E	02	Guarda
E	03	Peón Especializado
E	04	Personal Serv. Auxiliares
E	06	Peón
E	07	Personal .Esp. Serv. Doméstico
E	08	Celador Instit. Sanit. y Socio -S



**Funcionarios en Comisión de Servicios de duración superior a 1 año a 31-12-2001**

GRUPO DE TITULACIÓN	CUERPO O ESCALA	EN PUESTO VACANTE	EN PUESTO RESERVADO
A	200111 Administradores Superiores	9	1
A	200221 Arquitectos	2	
A	200222 Ingenieros de Caminos,Canales y Puertos	2	
A	200223 Ingenieros Industriales	1	
A	200224 Ingenieros Agrónomos	1	1
A	200225 Ingenieros de Montes	6	3
A	200231 Médicos de Ad. Sanitaria	2	
A	200233 Veterinarios de Ad. Sanitaria	4	4
A	200241 Facultativos Sup. Especialistas	5	2
A	200361 Especialistas de Area	1	2
A	200362 Médicos de Atención Primaria	3	2
A	200471 Investigación Agraria	2	2
A	200472 Investigación Industrial	1	1
A	200501 Escala de Letrados de los Serv.Jurídicos		1
A	0506 Cuerpo Docente		1
A	0509 Cuerpo Docente		2
A	0510 Cuerpo Docente	2	
A	0590 Cuerpo Docente	11	2
A	0592 Cuerpo Docente	1	
A	1166 Cuerpo Sup.de Sistemas y Tec. Informaticos	1	
A	3051 Cuerpo Técnico Ad. Gral Ad. Local		1
B	201111 Técnicos de Gestión General	11	3
B	201113 Técnicos de Informática	1	
B	201221 Arquitectos Técnicos	4	1
B	201222 Ingenieros Técnicos de Obras Públicas	2	
B	201223 Ingenieros Técnicos Industriales	3	1
B	201224 Ingenieros Técnicos en Espec. Agrícolas	13	4
B	201225 Ingenieros Técnicos Forestales	4	1
B	201235 Asistentes Sociales	2	
B	201243 Agentes de Apoyo y Formación		1
B	201361 A.T.S. de Atención Especializada	6	
B	0517 Cuerpo Docente	1	
B	0597 Cuerpo Docente	2	
B	1122 Cuerpo Gestión del Estado	1	1
C	202111 Administrativos	31	9
C	202113 Ejecutivos de Informática	2	1
C	202222 Planimetradores y Calculistas	1	
C	202442 Escala a Extinguir de Agentes Ec.Doméstica		1





GRUPO DE TITULACION	CUERPO O ESCALA	EN PUESTO VACANTE	EN PUESTO RESERVADO
C	1 135 Cuerpo Gral. Administrativo de la Ad. del Estado	2	2
C	2029 Escala Ejecutiva a Extinguir	4	
D	203111 Escala Auxiliar Administrativa	34	15
D	1 146 Cuerpo Gral. Auxiliar de la Ad. del Estado	1	
D	2039 Escala Auxiliar a Extinguir	7	
D	6032 Escala Auxiliar de Organismos Autónomos	1	
	TOTAL	187	65

**SÉPTIMO.-** El expediente de queja ha sido tramitado por el Asesor D. Ignacio Murillo.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Se plantean en esta queja diversas cuestiones, que podemos resumir en los siguientes puntos:

- Se denuncia que la Diputación General de Aragón está incumpliendo la obligación que le impone la normativa vigente de publicar anualmente las relaciones de puestos de trabajo. Ello impide un adecuado control de la actuación administrativa en este campo al no tener información segura acerca de la situación administrativa de los diferentes puestos de trabajo (si están ocupados o vacantes, o si en caso de estar ocupados, ésta se ha producido con carácter definitivo, provisional o interino)

- Según el presentador de la queja esta falta de control permite que se desarrollen situaciones anómalas. Por una parte se entiende que tanto en los Servicios Centrales como en los Servicios Provinciales existe un número considerable de puestos de trabajo cubiertos durante muchos años por personal interino, sin que se haya dado opción a acceder a los mismos a funcionarios de carrera. Por otra parte, se denuncia el uso excesivo que se realiza de las comisiones de servicios al prolongarlas durante años sin ofertar estos puestos de trabajo a través de los procedimientos ordinarios de provisión.

- Finalmente, el presentador de la queja considera que la Orden de 15 de abril de 1998, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos vulnera lo dispuesto en el artículo 31.8 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo aprobado por el Decreto 80/1997 al valorarse el tiempo desempeñado en comisión de servicio en el apartado de “especialización” dentro del baremo de méritos específicos.

**SEGUNDA.-** Sobre alguno de los temas planteados ha tenido nuestra Institución ocasión de pronunciarse recientemente. Así, con relación a la falta de publicación anual de las relaciones de puestos de trabajo actualizadas hace escasas fechas (15 de octubre de 2002) se realizó un Recordatorio Formal a la Diputación General de Aragón en los siguientes términos, tras constatar el efectivo incumplimiento de este mandato legal (expediente de queja DI-729/2002-4):

*“Recordar a los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Empleo la obligación que les impone el artículo 17.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de publicar anualmente en el B.O.A. las Relaciones de Puestos de Trabajo actualizadas.”*

Nos centraremos en el resto de los asuntos suscitados en la queja, sin perjuicio de advertir la sensible incidencia sobre el control de la actuación administrativa en este campo que, como se denuncia en la queja, puede tener la falta de publicación anual de las relaciones de puestos de trabajo al dificultarse el conocimiento real de la situación del personal de los diversos servicios administrativos.

**TERCERA.-** Para facilitar un adecuado examen de la queja se solicitó información acerca del número de comisiones de servicio existentes que tienen una duración superior a un año así como las razones de su prolongación, en su caso. En cuanto a los interinos se solicitó asimismo la remisión de una relación del personal existente con más de un año de antigüedad en dicha situación, así como las razones de la prolongación de la misma, en su caso. Tras diversas dilaciones, la Diputación General de Aragón ha facilitado dicha información.

Debe advertirse, sin embargo, que la información enviada no es completa y se encuentra además desfasada, ya que a pesar de habérsenos remitido con fecha 28 de octubre de 2002, los datos están referidos a 31 de diciembre de 2001. Sin embargo, es suficientemente significativa y permite realizar una evaluación de la política de personal seguida por la Administración aragonesa en relación con las comisiones de servicio y las situaciones de interinidad.

Debemos hacer otra precisión. Los datos aportados por la Dirección General de Función Pública no hacen referencia a todo el personal funcionario, laboral o estatutario al servicio de la Diputación General de Aragón, pues no hemos recibido información acerca del personal docente (12.000 funcionarios a 31 de diciembre de 2001), ni acerca del personal procedente del Insalud, ya que su transferencia tuvo efectos de 1 de enero de 2002.

Por ello el análisis se centra en la Administración General, es decir en un conjunto de 14.000 empleados con relación al cual se observan los siguientes datos globales:

- A 31 de diciembre de 2001 había **1.750 funcionarios interinos**, de los que 1.335 eran por vacante y 415 por sustitución. De los 1.335 interinos por vacante, 975 llevaban más de un año en dicha situación de interinidad.

A éstos hay que sumar **1.518 empleados laborales de carácter temporal**, de los que 882 tenían contrato de interinidad por vacante y 384 por sustitución. De los 882 interinos por vacante, 717 llevaban más de un año en dicha situación de interinidad.

En resumen, sobre un total de 14.000 empleados, a la fecha indicada había **3.268 empleados de carácter temporal o interino (23,34 % sobre el total)**.

Las circunstancias legales de la interinidad por vacante y por sustitución son bien diferentes. Así, la primera se ejerce sobre puestos de trabajo que reúnen las características precisas para su inclusión en las Ofertas de Empleo Público (bien sea de carácter laboral o funcionarial) que apruebe el Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma o, en su caso, para su ofrecimiento a funcionarios de carrera o personal laboral fijo a través de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo. Por ello su duración es forzosamente limitada. Las segundas suponen la cobertura de puestos de trabajo que se encuentran reservados a sus titulares y pueden durar tanto tiempo como persista la situación que dio origen a la reserva.

Nos interesa de modo especial la **situación de interinidad por vacante** dada su vinculación con las Ofertas de Empleo Público y los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y la existencia de preceptos legales y reglamentarios específicos que obligan a la Administración a reducir al mínimo su duración.

En conjunto, a 31 de diciembre de 2001 la Diputación General de Aragón tenía **2.217 empleados interinos** en puestos vacantes, es decir el **15,83%** (1335 funcionarios y 882 laborales), De ellos, **1.682 empleados** llevaban **más de un año** en tal situación, lo que supone el **12,01%** sobre el total de la plantilla.

Puede alegarse que dentro de esta cifra se encuentran los interinos procedentes de los antiguos Cuerpos de la Sanidad Local, que han merecido un tratamiento legal específico (Ley 11/1997). Sin embargo, se trata únicamente de 338 personas (208 veterinarios y 130 farmacéuticos), por lo que las cifras globales expuestas no sufren una variación apreciable en sus magnitudes. Así, descontando a estas personas, el número de interinos de más de un año de antigüedad sería de **9,67 %**.

Debemos comparar estas cifras con las correspondientes a las últimas Ofertas de Empleo Público aprobadas por el Gobierno de Aragón. Así puede destacarse que la Oferta correspondiente a 1999 incluía 215 puestos de trabajo y la correspondiente a 2000 incluía 513 puestos de trabajo (más 25 puestos de administrativo para promoción interna): Por otra parte, no ha habido Oferta de Empleo en el año 2001 ni en el 2002 (hasta el momento presente, dejando aparte la correspondiente al personal docente no universitario que queda fuera de este estudio)

Como conclusión evidente de estos datos se puede afirmar que las Ofertas de Empleo que aprueba el Gobierno de Aragón carecen de la dimensión y de la periodicidad necesarias para absorber esta bolsa de interinos por vacante que parece aumentar progresivamente.

En efecto, los puestos vacantes en muchas categorías profesionales a 31 de diciembre de 2001 cubiertos por interinos con más de 1 año de antigüedad son muy superiores a los incluidos en las convocatorias acumuladas de esas mismas categorías correspondientes a las Ofertas de 1999 y 2000 (a modo de ejemplo se ofertan 40 puestos de Administrativos cuando hay 96 puestos con más de 1 año de situación de interinidad). Por otra parte, la situación se ha agravado al no haberse aprobado Oferta de Empleo Público ni en 2001 ni en 2002 -salvo para el personal docente no universitario- (siguiendo con el mismo ejemplo de los Administrativos, en el año 2001 se generaron 47 puestos vacantes cubiertos por interinos).

Podría argumentarse que la legislación vigente en materia de Ofertas de empleo impone ciertas restricciones. Así las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido estableciendo en los últimos años la limitación de que “...el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25 por cien de la tasa de reposición de efectivos” (en este sentido, art. 21.1 Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2002). Sin embargo, esta alegación debe ser desechada pues estas mismas Leyes prevén como excepción a la referida regla el caso que estamos contemplando. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 21.1 *in fine* de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2002, que afirma:

*“No obstante lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, las Administraciones Públicas podrán convocar los puestos o plazas que, estando presupuestariamente dotados e incluidos en sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas, se encuentren desempeñados interina o temporalmente”.*

En conclusión, con relación a los puestos cubiertos de forma interina no juega la limitación indicada del 25% de la tasa de reposición de efectivos.

**CUARTA.-** Existe un problema adicional que se proyecta sobre la gestión de las Ofertas de Empleo. Además de ser más reducidas de lo debido y de no hacerse todos los años, se ejecutan con notoria dilación, de modo que muchas de las convocatorias se prolongan más allá del plazo de 6 meses establecido por el artículo 24.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública. Ello puede deberse a un inadecuado dimensionamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública.

Con motivo de la tramitación de anteriores expedientes de queja (DI-235/2001-4 y DI-288/2001-4) nuestra Institución tuvo ocasión de manifestarse sobre diversos problemas relacionados con la ejecución de las convocatorias incluidas en las últimas Ofertas de Empleo Público de la Diputación General de Aragón. Decíamos entonces: *“... del contenido de los dos informes transcritos se desprende la existencia de un problema organizativo que se concreta en que el Instituto Aragonés de Administración Pública no está dotado de suficientes medios personales y materiales para llevar a cabo su función con la debida agilidad.*

*Esta falta de medios puede condicionar los buenos propósitos expresados por el Director General de Función Pública, ya que tanto el informe por él suscrito como el elaborado por el Director del IAAP asumen como hecho inevitable el escalonamiento temporal de los diferentes procesos selectivos, para permitir su adecuada gestión.*

*Además, es necesario recordar que las oposiciones no concluyen con la convocatoria. El artículo 24.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón obliga a concluir los procesos selectivos en un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la convocatoria. Los problemas de gestión de listas y Tribunales pueden dilatar la anómala situación con grave perjuicio tanto para el interés general como para el de los aspirantes admitidos.*

*Esta institución es consciente del incremento cuantitativo de los procesos de selección de personal en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como del aumento de su complejidad. Múltiples razones han contribuido a ello, como por ejemplo la dimensión adquirida por la Diputación General de Aragón tras las nuevas transferencias del Estado y de las Diputaciones Provinciales; la coincidencia temporal de procesos selectivos específicos de gestión complicada como los relativos al personal*

*procedente de los antiguos Cuerpos de la Sanidad Local, en ejecución de la Ley 11/1997 o los realizados dentro del proceso de funcionarización del personal laboral; la introducción de mayores niveles de exigencia en relación con la necesaria garantía de los derechos de los interesados en los procedimientos selectivos, lo que a veces genera retrasos en la tramitación de los mismos; la existencia de modificaciones normativas o convencionales que han afectado a la gestión de estos procesos; o incluso la misma existencia de dos Departamentos con competencias en la materia que han de coordinarse para sacar adelante los procesos selectivos -Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Empleo-.*

*La Diputación General de Aragón debe plantearse la necesidad de dimensionar de modo adecuado el Instituto Aragonés de Administración Pública, cuyos medios personales y materiales son a todas luces insuficientes para hacer frente a la demanda social y al propio compromiso asumido por el Gobierno de Aragón al aprobar sus Ofertas de Empleo Público.*

*No es misión del Justicia de Aragón detallar el modo en que debe organizarse la estructura del IAAP. Debe ser la propia Diputación General de Aragón la que, a la luz de la experiencia acumulada, decida esta cuestión. En todo caso, es necesario insistir en que esta mejora de medios personales y materiales se concrete a la mayor celeridad pues el número de procesos selectivos pendientes es ya muy considerable y pueden acumularse en breve los correspondientes al año 2001”.*

Pues bien, dos años después, la situación aparece enquistada. El problema organizativo se ha resuelto de modo inapropiado a través del recurso a la no aprobación de nuevas Ofertas de Empleo Público.

Debe tenerse en cuenta que este bloqueo general implica un grave perjuicio para las personas que desean acceder a la función pública aragonesa (entre las que se incluyen también los propios interinos que ven cómo su situación provisional se perpetúa, con la inevitable disminución de la intensidad de su preparación para las oposiciones que puedan convocarse en su día). Además, como ya hemos dicho en otra ocasión “... *La preparación de oposiciones supone una grave carga para los opositores y sus familias ya que el aumento de nivel de exigencia en los procesos selectivos ha obligado a una generalización de la práctica consistente en la preparación de los exámenes en academias especializadas.*

*El retraso en la celebración de los procesos incrementa de modo notable el costo económico de la preparación y supone además un factor que potencia la situación de incertidumbre que padecen los opositores.*

*Por otra parte, la dilación de los procesos selectivos conlleva necesariamente la prolongación de las situaciones de interinidad. La Diputación General de Aragón es consciente de las consecuencias de todo orden que produce la existencia de interinidades de larga duración, por lo que debe procurar evitar esta situación y acotar la interinidad a sus límites naturales”.*

**QUINTA.-** Debe analizarse otro aspecto de la cuestión. Como hemos dicho, muchas de las plazas desempeñadas por interinos se mantienen en esta situación por 1, 2, 3 ó más años. Una queja reiterada a lo largo de los 15 años de existencia de esta Institución es la relativa a la falta de ofrecimiento en concurso de méritos a funcionarios de carrera de puestos de trabajo (y en especial, los ubicados en la ciudad de Zaragoza) que se encuentran cubiertos por personal interino.

El Reglamento de provisión de puestos de trabajo aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, obliga a la Administración aragonesa a ofrecer las plazas ocupadas por interinos en el primer concurso que se convoque (con excepción de los casos de sustitución de funcionarios con derecho a reserva - artículo 39.3) y a publicar anualmente una convocatoria de concurso (artículo 9).

Por su parte, y con relación a las plazas de personal laboral en situación de cobertura interina por vacante, el vigente Convenio Colectivo también obliga a la Administración a incluirlas en la primera Oferta de Empleo Público que se convoque (artículo 42) lo que conlleva su sometimiento a los turnos de traslados y acceso con carácter previo a su ofrecimiento para provisión por trabajadores de nuevo ingreso (artículo 40).

Recordemos que, en conjunto, a 31 de diciembre de 2001 la Diputación General de Aragón tenía **2.217 empleados interinos** en puestos vacantes (1335 funcionarios y 882 laborales), De ellos, **1.682 empleados** llevaban **más de un año** en tal situación (975 funcionarios y 707 laborales).

**SEXTA.-** La Diputación General de Aragón ha remitido algunos datos generales sobre la situación de las comisiones de servicio a 31 de diciembre de 2001. Se limita a incluir por categorías el número de las comisiones que tienen a esa fecha una duración superior a un año, evitando especificar si algunas de ellas se prolongan durante 2, 3, 4 o más años.



Los datos aportados muestran un uso considerable de la comisión de servicios más allá del tiempo máximo que permite la normativa vigente. En efecto, el artículo 31.1 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo prevé que se acuda a esta forma extraordinaria de provisión únicamente “... *en caso de urgente e inaplazable necesidad...*”. El párrafo tercero del mismo artículo precisa que las comisiones de servicio tendrán una “... *duración máxima de seis meses prorrogables por otros seis en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo*”. Como colofón, el apartado 9 del artículo 31 del Reglamento citado afirma que “*el período de desempeño en comisión de servicio no podrá superar el máximo de un año...*” salvo que la comisión venga a recaer en un puesto legalmente reservado a su titular y el apartado 6 del mismo artículo señala que “*el todo caso, los puestos cubiertos provisionalmente por comisión de servicios deberán ser incluidos en la primera convocatoria que se realice, por el sistema que corresponda*”.

Debe tenerse en cuenta la existencia de una norma específica para el personal docente que ocupa en comisión de servicios puestos de carácter administrativo (Disposición Adicional Quinta de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón). En virtud de esta Disposición, las comisiones que afectan al personal docente se pueden prolongar por más tiempo (dos años con posibilidad de prórroga). Esta situación afecta a 17 personas de las 187 incluidas por la Diputación General de Aragón en su listado.

En conclusión, a 31 de diciembre de 2001 había 170 puestos vacantes cubiertos en comisión de servicios de más de 1 año de antigüedad, lo que vulnera lo ordenado por el artículo 31 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo. Estos puestos deberían ser ofrecidos en concurso de méritos a la mayor brevedad (siempre que a día de hoy se mantenga su situación).

**SÉPTIMA.-** Manifiesta el presentador de la queja algunas dudas acerca de la adecuación a derecho de la Orden de 15 de abril de 1998, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos. Así, afirma que esta Orden vendría a vulnerar lo dispuesto en el artículo 31.8 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo aprobado por el Decreto 80/1997 al valorarse el tiempo desempeñado en comisión de servicio en el apartado de “especialización” dentro del baremo de méritos específicos.

El 31.8 establece una regla para la valoración de trabajo desarrollado en anteriores puestos:

*“El periodo de tiempo desempeñado en comisión de servicio, a los efectos de valoración como mérito por trabajo desarrollado en anteriores puestos, se computará como de desempeño en el puesto de origen del funcionario obtenido con carácter definitivo”*

Para definir lo que se entiende como “*mérito por trabajo desarrollado en anteriores puestos*” debe acudirse al propio Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo que contiene un precepto que detalla esta cuestión. En efecto, el artículo 14 regula los “Méritos” que se pueden valorar en los concursos y establece los criterios precisos para efectuar tal valoración.

El apartado 1.c) del citado artículo regula la valoración del “trabajo desarrollado”. Dentro de este concepto incluye dos aspectos:

- Tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel.
- Experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial a que corresponde el convocado y similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos.

El carácter taxativo del mandato contenido en el artículo 31.8 del Reglamento de Provisión obliga a defender su aplicación a todo lo que el artículo 14.1.c) considera como valoración por trabajo desarrollado en anteriores puestos (y por tanto no sólo el tiempo de permanencia sino también la experiencia y especialización), sin que la norma parezca autorizar otras interpretaciones.

La Orden de 15 de abril de 1998, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales incluye los dos aspectos de la valoración del trabajo desarrollado distinguiendo el tiempo de permanencia en los puestos, que se valora dentro del baremo de “Méritos Generales” y la especialización en razón de la relación del puesto desempeñado con el área funcional o sectorial del puesto a que se concursa, que se valora dentro del baremo de “Méritos Específicos”.

Pues bien, en la “especialización” se valoran los puestos desempeñados en comisión de servicio, si bien con el límite temporal de un año. Pueden plantearse dudas acerca de la adecuación a derecho de esta regulación teniendo en cuenta el contenido del artículo 31.8 del Reglamento de Provisión en relación con el artículo 14.1.c) del mismo Reglamento.

Cierto es que como señala la Administración en uno de sus informes parece más adecuado poder valorar dentro de los méritos específicos el trabajo realmente desempeñado por los funcionarios. Sin embargo, el origen del artículo 31.8 se vincula a la existencia de una dilatada práctica administrativa que prolongaba de forma excesiva la duración de las comisiones de servicio, otorgando ventajas notorias ante futuros concursos de méritos a las personas favorecidas por aquéllas.

Quizás si se lograra reconducir las comisiones de servicio a sus estrictos términos, perdería sentido la inclusión de una norma tan rígida como la contenida en el artículo 31.8 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle las siguientes

### **RECOMENDACIONES**

- 1.- Deben adoptarse las medidas precisas para mejorar el control estadístico de las situaciones de interinidad y las comisiones de servicio. Debe tenerse en cuenta que el retraso en la obtención de esta información impide a la Diputación General de Aragón una adecuada gestión al producirse necesariamente una tardía respuesta a los problemas que se plantean.
- 2.- Debe potenciarse la intervención de la Inspección General de Servicios en el ejercicio de sus competencias en este campo, evaluando la entidad de este problema en los diferentes sectores de la Administración aragonesa y su repercusión en el adecuado funcionamiento de los servicios.
- 3.- La Diputación General de Aragón debe aprobar Ofertas de Empleo con la periodicidad anual que le impone el artículo 23 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 4.- Al aprobar las Ofertas Anuales de Empleo, la Diputación General de Aragón debe tener en cuenta todas las interinidades por vacante existentes en ese momento.
- 5.- La Diputación General de Aragón debe dimensionar de modo adecuado el Instituto Aragonés de Administración Pública, cuyos medios personales y materiales son a todas luces insuficientes para hacer frente a la demanda social y al propio compromiso asumido por el Gobierno de Aragón al aprobar sus Ofertas de Empleo Público.
- 6.- La Diputación General de Aragón debe procurar reducir al mínimo imprescindible el tiempo de duración de las comisiones de servicio. Asimismo deben ofertarse en concurso de méritos todos aquellos puestos vacantes que estén desempeñados en comisión de servicios desde hace más de un año.

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

**10 de Diciembre de 2002**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**