

EXCMO. SR. CONSEJERO DE
ECONOMIA, HACIENDA Y EMPLEO
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Plaza de los Sitios, 7
50001 ZARAGOZA

I.- ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 6 de octubre de 2003 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a lo siguiente:

"PRIMERA. El motivo de la queja que someto al Justicia de Aragón lo es con relación a los puestos de trabajo denominados TÉCNICO DE CONTROL DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS (números de RPT 4443, 4939, 5377, 5590, 5539, 5564) figura como requisito para su desempeño: "experiencia en inspección y control de centros y establecimientos farmacéuticos y aplicación legislativa sanitaria sobre productos farmacéuticos. Experiencia mínima 3 años".

SEGUNDA. Que en la Orden 4 de Febrero de 1999 de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento, por la que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo actualizada del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo y en la Orden 27 de Junio de 2000, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la relación de puestos de trabajo del Organismo Autónomo Servicio Aragonés de la Salud (RPT 4939 y 5377), únicamente figuraban como características de dichos puestos "funciones técnico-burocráticas de Salud Pública".

TERCERA. Que hasta la fecha dichas plazas son ocupadas por funcionarios del Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Facultativa superior, clase Farmacéuticos de Administración Sanitaria, ya que la superación de las pruebas de oposición necesarias para acceder a dicho cuerpo, implica una formación específica tanto en materia de salud pública como en materia de control farmacéutico. De hecho se da la paradoja de que personal que ha

aprobado en la última convocatoria y tomando posesión en este año (RPT 4939) puede pasar a ocupar las plazas recurridas, mientras que personal funcionario que aprobó la misma oposición en los inicios de la Administración autonómica, les queda vedado el acceso a las mismas por las condiciones ahora establecidas, creando una situación netamente injusta y arbitraria para los funcionarios que estamos desempeñando con los mismos requisitos plazas diferentes.

CUARTA. Que hasta el año 2000 estos puestos (excepto el 5564) dependían de las Secciones de Sanidad Ambiental, realizando el trabajo también el resto de Farmacéuticos de Administración Sanitaria de dicha Sección, y como los demás programas de la Sección, bajo la supervisión de la Jefa de la Sección.

QUINTA Que en el año 2000, a raíz de crear la Dirección General de Ordenación, Planificación y Evaluación, actual Dirección General de Planificación y Aseguramiento, quedan las RPT 4443 y 5564 adscritas a dicha Dirección General, continuando su denominación como Farmacéuticos de Administración Sanitaria, sin exigir ningún requisito para su desempeño (Orden de 11 de Julio de 2000 de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la RPT de los Servicios Centrales del Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social).

SEXTA. Que nunca para esos puestos se ha exigido formación específica. En el concurso de méritos para la provisión de la única plaza dotada con el complemento específico B (RPT 5564), año 1999 no se valoró el estar trabajando en temas sobre control farmacéutico.

SEPTIMA. Que es injusto que por modificar la denominación de estas RPT, se incluyan unos requisitos tan específicos para su desempeño, cuando los funcionarios que actualmente están en estos puestos no los reunían cuando accedieron a ellas, siendo unos puestos base que ocuparon casualmente estas plazas. Mayor discriminación se crea con la resolución ahora recurrida si consideramos que en este último tiempo, a los funcionarios que se les ha asignado esas RPT, se les ha facilitado la asistencia a cursos específicos, cuando no ha sido así para el resto de funcionarios, preparando en vistas a un próximo concurso un terreno desigual.

OCTAVA. Que siendo que estos puestos de trabajo, sin modificar funciones ni responsabilidad, se justifica su rectificación en la RPT por no crear agravios comparativos con los inspectores farmacéuticos del antiguo INSALUD, mayor discriminación se crea con funcionarios que hemos realizado y supervisado el mismo trabajo, somos del mismo cuerpo, superamos la misma oposición y especialmente con las que están ocupando

la Jefatura de Sección Sanidad Ambiental con nivel 25, con responsabilidad en la coordinación de distintos programas y personal técnico que las realizan.

NOVENA. En definitiva, se dota del nivel 26 a determinadas plazas en franca discriminación de otras en las que se desempeña y desarrolla un trabajo de superior entidad e importancia cuando además, como ya se ha expuesto, para el acceso a las mismas se han exigido siempre los mismos requisitos académicos, la misma oposición, y los mismos criterios técnico - sanitarios, y tal y como también se ha expresado en este escrito, se crea esa diferencia de nivel entre funcionarios que en definitiva, han superado idénticas pruebas, ostentan la misma cualificación profesional han desarrollado las mismas funciones, y en mi caso en concreto, coordinado y supervisado. Se rompe así el criterio de igualdad y mérito que debe presidir cualquier modificación de Relación de puestos de trabajo, no debiéndose olvidar que tales criterios tienen el máximo rango jurídico como puede observarse claramente en la Constitución Española que proclama y garantiza tales principios y obliga a las Administraciones Públicas a actuar de conformidad plena con las mismas.”

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada. En especial se solicitó información acerca de los motivos por los que se había establecido para el desempeño de los referidos puestos de trabajo la posesión de una experiencia mínima de tres años, recabándose a tal objeto una copia de los informes evacuados con motivo de la tramitación de esta modificación de la RPT del Departamento de Salud y Consumo y solicitándose información sobre las previsiones existentes acerca de la convocatoria de estas plazas en concurso de méritos.

Tercero.- El Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón contestó a la petición de información remitiendo el siguiente informe de la Dirección General de la Función Pública:

“1. La configuración de los puestos de trabajo de Técnico de Control de Productos Farmacéuticos –con números de RPT. 4443, 4939, 5539, 5564 y 5590- se efectuó mediante Orden de 6 de julio de 2003, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales (BOA nº 96, de 6 de agosto de 2003), tras la tramitación de la propuesta elaborada por la Secretaría General Técnica de dicho Departamento conforme al procedimiento establecido por el Decreto 140/1996, de 26 de julio, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Orden de 7 de agosto de 1996, del Departamento

de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se desarrolló el citado Decreto.

Como se señalaba en el preámbulo de la referida Orden de 6 de julio de 2003, la finalidad de la misma era adaptar la relación de puestos de trabajo del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales a la modificación organizativa resultante del traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma de Aragón, llevado a cabo en virtud del Decreto 1475/2001, de 27 de diciembre.

2. La redefinición de las características de los puestos de trabajo nº RPT. 4443, 4939, 5539, 5564 y 5590 quedó fundamentada en los informes justificativos del Departamento proponente en el contenido funcional de los citados puestos de trabajo, reforzándose tal argumentación con la necesaria equiparación de tales puestos con el asignado al personal transferido del Instituto Nacional de la Salud que tenía asignadas similares funciones de inspección farmacéutica.

En principio, y sin perjuicio de que las condiciones de acceso a unos determinados puestos de trabajo no se hallasen inicialmente diferenciadas en relación con otros puestos de trabajo de la misma Clase de especialidad, nada impide que la especialización funcional de las tareas asumidas por tales puestos, en atención a la evolución de las mismas y, en el presente caso, a la incorporación a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de traspasos de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud de profesionales con actividad de control similar y con puestos de trabajo claramente singularizados, lleve a la Administración a entender necesaria la asignación de un nivel superior a tales puestos y, consiguientemente, se establezcan requisitos de desempeño referidos a experiencia profesional o administrativa concreta o conocimientos específicos de una materia determinada, ya que, desaparecida la igualdad de valoración de tales puestos respecto al conjunto de puestos no singularizados de Farmacéuticos de Administración Sanitaria, no resulta arbitrario ni contrario al artículo 23.2 de la Constitución el establecimiento de tales requisitos de desempeño.

3. Respecto a la situación de los titulares de tales puestos de trabajo, tras la modificación del nivel de complemento de destino de los mismos, ha de señalarse asimismo que, por parte de la Dirección General de la Función Pública, no se estimó procedente la remoción de los mismos, conforme a lo previsto en el artículo 39.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, según párrafo adicionado por la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, al entender que la asignación de nivel superior a los mismos no constituía modificación singularizada de un puesto de trabajo, sino revisión de un conjunto de puestos de trabajo de iguales características, motivado por razones de carácter organizativo, al objeto de

equiparar determinados puestos de trabajo funcionalmente coincidentes con los que habían quedado incorporados a las relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia de los traspasos de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

4. Por todo ello, cabe entender que la determinación de requisitos de desempeño efectuada se corresponde con la singularización funcional de los puestos de trabajo indicados, entendiendo que el requisito de experiencia profesional es criterio generalizado para el desempeño de puestos de trabajo con funciones de control o inspección.

Coherentemente con ello, y dado que con anterioridad a la modificación efectuada, los referidos puestos de trabajo tenían la consideración de puestos no singularizados propios de la Clase de especialidad Farmacéuticos de Administración Sanitaria, su provisión, mediante concurso de méritos, se efectuó conforme a la definición que se contenía en la relación de puestos de trabajo, lo cual en modo alguno constituye impedimento para la posterior modificación de las características o requisitos de desempeño, ya que esta modificación es congruente con su nueva configuración como puestos de trabajo singularizados.

5. No obstante lo anterior, por parte de la Dirección General de la Función Pública se están tramitando diversas reclamaciones de funcionarios frente a la reclasificación de los referidos puestos, por entender que el incremento de nivel experimentado por los mismos debería conllevar la remoción de sus titulares, en aplicación de lo establecido en el artículo 39.1, segundo párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, según redacción dada por Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

Tras el análisis de las razones expresadas en tales reclamaciones, cabría reconsiderar el criterio aplicado a tales modificaciones de puestos de trabajo, al no considerarlas modificaciones singulares y no aplicar, por lo tanto, la remoción de sus titulares.

6. De conformidad con lo indicado en su escrito de solicitud de informe, se acompaña copia de los informes emitidos en el procedimiento de modificación de los referidos puestos de trabajo, significándole, por otra parte, que al no haberse producido remoción de los titulares que ocupan tales puestos como destino definitivo, lógicamente no cabe previsión alguna de convocatoria de concurso de méritos.”

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

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Constituye el objeto de esta queja la modificación que ha introducido la Diputación General de Aragón en la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales (en la actualidad, Salud y Consumo) mediante Orden de 6 de julio de 2003, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo (B.O.A. nº 96, de 6 de agosto de 2003), en lo que respecta a los puestos de trabajo con número de RPT 4443, 4939, 5377, 5539, 5564 y 5590.

Todos estos puestos habían sido configurados con anterioridad (Órdenes de 4 de febrero de 1999 y de 11 de julio de 2000 de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo) como puestos base “no singularizados” de “Farmacéutico/a de Administración Sanitaria”, teniendo asignado el nivel mínimo de complemento de destino del intervalo correspondiente al Grupo A (nivel 22) y “funciones técnico-burocráticas de salud pública”. Para acceder a estos puestos no se requería más que la pertenencia a la clase de especialidad de “Farmacéuticos de Administración Sanitaria” (clave 2002-32). La nueva RPT aprobada por Orden de 6 de julio de 2003 convierte estos puestos en “singularizados”, dándoles la denominación de “Técnico de control de productos farmacéuticos” y asignándoles un nivel 26 de complemento de destino y unas funciones de “control, inspección farmacéutica y de aplicación de la legislación sobre productos farmacéuticos”. Para acceder a los mismos no basta con pertenecer a la clase de especialidad de “Farmacéuticos de Administración Sanitaria” (clave 2002-32), sino que además se exige como requisito: “experiencia en inspección y control de centros y establecimientos farmacéuticos y aplicación de la legislación sobre productos farmacéuticos. Experiencia mínima 3 años”.

El Departamento de Economía, Hacienda y Empleo expone en su informe que la atribución del nivel 26 de complemento de destino a estos puestos de trabajo obedece a la necesaria equiparación de los mismos con el asignado al personal transferido del Instituto Nacional de la Salud –por Real Decreto 1475/2001, de 27 de diciembre- que tenía encomendadas similares funciones de inspección farmacéutica, si bien añade la existencia de otras razones que quedaron recogidas en los informes elaborados por el Departamento de Salud y Consumo con motivo de la tramitación del expediente de modificación de la RPT y, singularmente, los cambios producidos por la transferencia a la Comunidad Autónoma de Aragón llevada a cabo por Real Decreto 612/1999, de 16 de abril, de las competencias de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos así como por la aprobación del Real Decreto 437/2002, de 10 de mayo, por el que se

establecen los criterios para la concesión de licencias de funcionamiento de los fabricantes de productos sanitarios, al atribuirse a las Comunidades Autónomas competencia para autorizar a los establecimientos la fabricación de productos sanitarios a medida.

El examen de la cuestión requiere que analicemos con carácter previo la situación de partida en el momento de realizarse la transferencia a la Comunidad Autónoma de las funciones, servicios y medios inherentes a la competencia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, llevada a cabo mediante Real Decreto 612/1999, de 16 de abril. De acuerdo con un informe emitido el 5 de junio de 2002 por el Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación Sanitaria y Social, que reproduce textualmente el apartado B) del Anexo del Real Decreto 612/1999, como consecuencia de esta transferencia se asumieron las funciones siguientes:

“- Autorización de los mensajes publicitarios para difusión limitada a la Comunidad Autónoma.

Control de la promoción dirigida a profesionales sanitarios.

Verificar que los laboratorios farmacéuticos realizan los controles exigidos.

Acciones inspectoras que desencadenen suspensión o revocación de las autorizaciones.

Programas de control de calidad de los medicamentos.

Información de las reacciones adversas a medicamentos.

Inspección en materia de ensayos clínicos.

Inspección de ejecución de productos farmacéuticos.

Potestad sancionadora en materia de productos farmacéuticos.

Cierre temporal de establecimientos.

Realización de inspecciones de buenas prácticas de laboratorios”.

La Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo aprobada por Orden de 4 de febrero de 1999, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. nº 18, de 15 de febrero de 1999) es anterior a la fecha de asunción por la Diputación General de Aragón de estas nuevas funciones transferidas.

Sin embargo, debe observarse que por Orden de 11 de julio de 2000, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. nº 92, de 2 de agosto de 2000) se aprueba una nueva Relación de Puestos de Trabajo de los Servicios Centrales del Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social que incluye a dos de los puestos que constituyen el objeto de esta queja (números de RPT 5564 y 4443) manteniendo su configuración como puestos base “no singularizados” de “Farmacéutico/a de Administración Sanitaria”, así como el nivel 22 (mínimo del intervalo correspondiente al Grupo A) y las “funciones técnico-burocráticas de salud pública”, a pesar de ejercer las nuevas funciones asumidas en 1999.

La deficiente valoración de estos puestos, así como de los que desempeñaban estas funciones en los Servicios Provinciales no se pone de manifiesto, al parecer, hasta 2002 año en que, según expone la Dirección General de Función Pública en su informe, se integran en la Administración aragonesa profesionales que realizan actividades “... de control similar y con puestos de trabajo claramente singularizados” como consecuencia de la efectividad del traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, lo que lleva a entender necesaria la singularización de los puestos existentes ya en la Diputación General de Aragón y la asignación a los mismos de un nivel superior.

Se produce aquí una situación paradójica. Normalmente las Administraciones valoran sus puestos de trabajo con criterios propios de modo que cuando tiene lugar un traspaso de funciones de una Administración a otra la valoración de los puestos transferidos se acomoda a la ya existente en la Administración receptora. Sin embargo, en este caso ha sido al revés. La valoración realizada por la Diputación General de Aragón se contrasta con la realizada por la Administración del Estado y, al considerar aquella inadecuada, se decide acomodarla a esta última. Parece con ello que se reconoce la existencia de un error en la valoración de algunos puestos de la estructura del Departamento.

Es cierto que en los informes del Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social se argumenta la existencia de un incremento de funciones en 2002. Pero las funciones de control e inspección de productos farmacéuticos se ejercían desde unos años antes y, sin embargo, hasta que no se realiza la transferencia de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud no se acomete la revisión de los niveles de los puestos. Además, el alegado incremento de funciones producido en 2002 es posterior a la transferencia del Insalud y posterior, por tanto, a la valoración realizada del nivel correspondiente a los profesionales transferidos que realizan actividades “... de control similar...” a los funcionarios que ya pertenecían a

la Diputación General de Aragón. En consecuencia, parece carecer de relevancia para justificar la elevación de nivel, ya que el desajuste entre los dos grupos se había puesto de manifiesto con anterioridad.

Si nos limitamos a analizar la situación descrita desde un plano puramente organizativo podríamos concluir afirmando que parece haber existido una inadecuada valoración de unos puestos que ha sido corregida, aunque de forma tardía. Sin embargo, existe otro elemento esencial que debe ser considerado: Más allá de lo puramente organizativo, los puestos de trabajo se desempeñan por funcionarios de acuerdo con unas reglas precisas que ordenan su carrera administrativa.

Desde esta segunda perspectiva, la deficiencia organizativa se proyecta inevitablemente sobre la carrera administrativa del conjunto de los funcionarios que pueden acceder a estas plazas, es decir, de los integrantes de la clase de especialidad de Farmacéuticos de Administración Sanitaria, alterando de forma irregular el normal devenir de su adecuada promoción profesional.

Conviene explicar la anterior afirmación. La asunción de nuevas funciones vinculadas al ejercicio de la nueva competencia sobre control e inspección de productos farmacéuticos debía haber dado lugar ya en ese mismo año de 1999 a una primera medida organizativa, ante la que cabían dos posibilidades:

- O bien entender que la naturaleza de las nuevas funciones permitía su incorporación a determinados puestos ya existentes en la estructura del Departamento a través de un expediente de modificación sustancial de estos puestos justificada precisamente en la asunción de nuevas competencias.

- O bien considerar que la alteración tenía tal entidad que justificaba la creación "ex novo" de unos puestos específicos de Técnico de Productos Farmacéuticos.

A nuestro parecer lo más adecuado hubiera sido seguir la segunda alternativa, es decir, la creación "ex novo" de unos puestos específicos dado que, a la vista de la descripción realizada por las dos RPT, las diferencias entre los antiguos puestos y los nuevos tienen tal entidad que cabe considerar que estamos no ante un supuesto de modificación de funciones sino ante dos tipos de puestos de trabajo plenamente diferenciados. Recuérdese que por un lado tenemos puestos base "no singularizados" de "Farmacéutico/a de Administración Sanitaria", con el nivel mínimo de complemento de destino del intervalo correspondiente al Grupo A (nivel 22) y "funciones técnico-burocráticas de salud pública", siendo el único requisito de acceso la pertenencia a la clase de especialidad de "Farmacéuticos de Administración Sanitaria" (clave 2002-32), mientras que, por el otro, los

nuevos puestos son “singularizados”, reciben la denominación de “Técnico de control de productos farmacéuticos” y se les asigna un nivel 26 de complemento de destino y unas funciones de “control, inspección farmacéutica y de aplicación de la legislación sobre productos farmacéuticos”. Para acceder a los mismos no basta con pertenecer a la clase de especialidad de “Farmacéuticos de Administración Sanitaria” (clave 2002-32), sino que además se exige como requisito: “experiencia en inspección y control de centros y establecimientos farmacéuticos y aplicación de la legislación sobre productos farmacéuticos. Experiencia mínima 3 años”.

Si se hubiera hecho de esta manera los puestos habrían sido ofertados en concurso y se habrían adjudicado a los Farmacéuticos de Administración Sanitaria que acreditaran más méritos. Sin embargo, se ha optado por el camino de la modificación sustancial que no nos parece adecuado porque no parece haber una variación del contenido de los puestos sino una transformación completa de la descripción de los mismos.

Puede pensarse que la Administración se ha visto abocada a acudir al procedimiento de modificación sustancial de los puestos de trabajo porque la decisión se adopta transcurridos cuatro años desde que los funcionarios que los vienen desempeñando comenzaron a ejercer las nuevas funciones, situación de hecho que puede haber condicionado la decisión administrativa. Sin embargo este argumento no nos parece determinante ya que una situación “de facto” no debe condicionar ni alterar la adecuada aplicación de las normas jurídicas.

Obsérvese la aleatoriedad que conlleva la solución adoptada por la Diputación General de Aragón. Determinados funcionarios accedieron a puestos base no singularizados de “Farmacéutico de Administración Sanitaria” sin más requisito que la pertenencia a Escala y clase de especialidad. No se les exigió la posesión de 3 años, al menos, de experiencia en inspección y control de centros y establecimientos farmacéuticos y en la aplicación de la legislación de productos farmacéuticos. Es posible que en 1999, en 2000 o en 2001 no cumplieran ese requisito y que en cambio otros Farmacéuticos de Administración Sanitaria sí que lo cumplieran. En todo caso, 4 años después de desempeñar los puestos es evidente que los primeros ya lo acreditan. Se produce una carrera administrativa puramente aleatoria que es frustrante para el buen orden de esta Clase de Especialidad de Farmacéuticos de Administración Sanitaria.

Una última paradoja debe ser puesta de manifiesto: el Real Decreto 612/1999, de 16 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación de productos farmacéuticos, que es el que desencadena, a juicio de la Administración, la transformación de 6 puestos

de trabajo, se limitó a transferir a la Diputación General de Aragón una sola plaza vacante, de lo que parece desprenderse la escasa entidad de las nuevas funciones que se agregan a las funciones generales de Inspección de Farmacia que ya venían realizándose con anterioridad a 1999.

Segunda.- La medida finalmente adoptada por la Diputación General de Aragón presenta un aspecto que debe ser examinado con detalle:

La Diputación General de Aragón, como acabamos de exponer, resuelve acudir al procedimiento de modificación sustancial de los puestos de trabajo afectados. Sin embargo, rechaza que se trate de una modificación singularizada de estos puestos, exponiendo que en realidad lo que hay es una “revisión de un conjunto de puestos de trabajo de iguales características, motivado por razones de carácter organizativo”, de lo que deduce como consecuencia la inaplicación al caso del artículo 39.1 párrafo segundo de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública y la consecuente imposibilidad para el resto de funcionarios de acceder mediante concurso de méritos a los puestos modificados. Sin embargo debe advertirse que el propio informe de la Dirección General de Función Pública matiza su postura al indicar que se han presentado diversas reclamaciones “... por entender que el incremento de nivel experimentado por los mismos debería conllevar la remoción de sus titulares, en aplicación de lo establecido en el artículo 39.1, segundo párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, según redacción dada por Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas”, y que a la vista de las mismas eventualmente “...cabría reconsiderar el criterio aplicado a tales modificaciones de puestos de trabajo...”

No nos parece convincente el argumento utilizado por la Dirección General de Función Pública para excluir la aplicación del artículo citado. El hecho de que la modificación realizada afecte no a un solo puesto de trabajo sino a varios (en este caso a 6) no cambia su naturaleza. Es “singularizada” en cuanto afecta a unos puestos concretos (sean uno o seis). Distinto sería el caso de una modificación que afectara a toda la Diputación General de Aragón (tal fue el caso producido en 1988) o incluso una modificación que afectara a todos los puestos desempeñados por los funcionarios pertenecientes a una determinada Escala (por ejemplo, la Sanitaria) o incluso a una determinada clase de Especialidad (por ejemplo, los Farmacéuticos de Administración Sanitaria). Pero una modificación que afecta a unos concretos puestos (6 puestos base de “Farmacéutico/a de Administración Sanitaria”) y que prescinde del resto de puestos de la misma naturaleza existentes en la organización administrativa no puede recibir otro calificativo que el de “modificación singularizada”. Obsérvese que los

puestos de que hablamos, dada su naturaleza inicial de “puestos no singularizados” tenían asignadas las mismas funciones que los restantes puestos base no afectados por la medida. Todos ellos eran puestos “no singularizados” con genéricas funciones técnico-burocráticas de naturaleza indistinta dentro de la Clase de Especialidad y por tanto absolutamente intercambiables. Seis de ellos se “singularizan” frente al resto, por lo que la conclusión es evidente.

Ignoramos cuál es la decisión finalmente adoptada pero, a nuestro parecer, la Diputación General de Aragón no puede esquivar la aplicación del párrafo segundo de artículo 39.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma ya que ha realizado una modificación sustancial de unos concretos puestos de trabajo que, por tanto, debe ser conceptuada como “singularizada”.

Tercera.- Se plantea asimismo en el escrito de queja la discrepancia con la exigencia como requisito para acceder a estos puestos de “Técnico de Control de Productos Farmacéuticos” de “experiencia en inspección y control de centros y establecimientos farmacéuticos y aplicación de la legislación sobre productos farmacéuticos. Experiencia mínima 3 años”. Se argumenta que aunque estos puestos se ofertasen en concurso de méritos, el transcurso de un lapso de 4 años desde que se iniciaron estas funciones hasta el momento de la modificación del contenido de los mismos puede hacerlos inalcanzables para cualquier persona que no se encuentre ejerciéndolos.

Debemos examinar en primer lugar el marco constitucional. Para el Alto Tribunal (STC 48/1998) es constitucionalmente admisible que la Ley, para definir las características esenciales de los puestos de trabajo a desempeñar por los funcionarios públicos, recurra a un instrumento técnico como la Relación de Puestos de Trabajo, a cuyo través se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades del servicio. En tal función, las relaciones de puestos de trabajo pueden contener un detalle preciso de los requisitos que se exigen para el desempeño de cada puesto de trabajo y así lo prevé expresamente el artículo 17 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero).

Sin embargo, estos requisitos y condiciones no pueden ser establecidos de modo arbitrario. Así, las posibles diferencias de trato que resulten de su exigencia deberán, en primer lugar, presentar una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad que impone el artículo 23.2 de la Constitución Española. En segundo término, las

consecuencias jurídicas derivadas de estas diferencias de trato han de ser adecuadas y proporcionadas al fin perseguido.

Concluye el Tribunal Constitucional que, sentados estos parámetros, debe distinguirse con especial atención si los requisitos se establecen términos positivos (por ejemplo, una determinada titulación, experiencia...) o negativos (por ejemplo, prohibición general de acceso a determinados colectivos, al margen de que en algunos de sus integrantes concurren los requisitos anteriores) y afirma que la configuración de las condiciones de acceso a un determinado puesto por vía negativa requiere una mayor y más severa justificación objetiva y racional para superar el juicio que el art. 23.2 C.E. impone.

En este sentido, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón nº 785/2001, de 16 de octubre señala lo siguiente:

“SEGUNDO.- No puede negarse que la definición de las concretas características de los puestos, y en definitiva de las atribuciones o competencias que se pretenda por parte de la Administración que los aprueba que habrán de desarrollar quienes los ocupen estará íntimamente conectada con la potestad de autoorganización de que goza la Administración en el ámbito en el que nos encontramos, dentro del respeto a la legislación básica del Estado, y la discrecionalidad que de aquella deriva, teniendo declarado el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de octubre de 1987 que "la potestad de las Administraciones Públicas para organizarse sólo puede tener el límite representado por las normas de superior rango a aquéllas mediante las cuales se ejercita tal potestad de tal modo que la impugnación de un acto o norma dictados en ejercicio de esa potestad requiere para su viabilidad la incontestable demostración de que los mismos vulneran una norma de rango superior, lo que viene impuesto igualmente por la propia naturaleza de esta jurisdicción, a la que corresponde enjuiciar la adecuación del acto al ordenamiento jurídico -art. 83 de la Ley - y no la apreciación y valoración de los criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el ejercicio de la potestad organizativa de la Administración"; y más recientemente, en la sentencia de 17 de febrero de 1997, que la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas "atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en art. 103.1 CE, sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato; potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio, no confundible con la arbitrariedad, siempre prohibida". Tal discrecionalidad, ciertamente, puede controlarse por los mecanismos también reconocidos por la jurisprudencia,

fundamentalmente la proscripción de la arbitrariedad consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución,...”

En consecuencia la Diputación General de Aragón dispone de un amplio margen de libertad en la determinación del contenido de los puestos y de los requisitos para acceder a ellos. Desde un plano constitucional y legal debe entenderse que el establecimiento de unos requisitos rigurosos de experiencia para poder acceder a unos puestos singularizados puede encontrar una justificación objetiva y racional. Sin embargo, sería preciso examinar si la exigencia como requisito de la posesión de tres años de experiencia propuesta por el Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales en 2002 y finalmente aceptada en 2003 al aprobarse la Relación de Puestos de Trabajo responde a criterios objetivos y racionales o si pretende restringir el acceso de cualquier otro funcionario priorizando a quienes los vienen desempeñando desde 1999.

En todo caso, a nuestro parecer sería adecuado que la Diputación General de Aragón no se limitara a realizar el análisis desde el plano anterior, sino que examinara además los efectos sobre el buen orden administrativo que presenta una decisión como la adoptada, conciliando la libertad de que goza con la debida consideración a las carreras administrativas y a las expectativas del conjunto de profesionales que integran la Clase de Especialidad de Farmacéuticos de Administración Sanitaria. Obsérvese en este sentido que para la propia Diputación General de Aragón ha sido posible acceder a estos puestos con las funciones actuales sin más exigencia que la pertenencia a la Escala y Clase de Especialidad durante 4 años desde que incorporaron las nuevas funciones, es decir entre 1999 y 2003. No es función de nuestra Institución precisar cuál sería el contenido más adecuado para conseguir el fin indicado, si bien cabe señalar a modo de ejemplo que, a la vista de los precedentes, no habría un obstáculo especial para que la “experiencia” se estableciera como mérito y no como requisito.

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

SUGERENCIAS

1.- La Diputación General de Aragón debe dar cumplimiento al contenido del párrafo segundo de artículo 39.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma con relación a los puestos de trabajo con número de RPT 4443, 4939, 5377, 5539, 5564 y 5590.

2.- La Diputación General de Aragón debe reconsiderar las actuaciones llevadas a cabo al modificar mediante Orden de 6 de julio de 2003, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo (B.O.A. nº 96, de 6 de agosto de 2003), los puestos de trabajo indicados, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la presente Resolución de modo que se atemperen los requisitos establecidos para acceder a los mismos.

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

23 de Febrero de 2004

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE