

Expte.

DI-969/2004-4

EXCMO. SR. VICXEPRESIDENTE DEL
GOBIERNO Y CONSEJERO DE PRESIDENCIA
Y RELACIONES INSTITUCIONALES

SR. PRESIDENTE DE LA COMARCA DE ...

6 de octubre de 2005

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 5 de julio de 2004 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 que "... la práctica totalidad de las Comarcas, con la aquiescencia del Gobierno de Aragón, están conculcando el principio constitucional de capacidad en el acceso a la función pública, permitiendo acceder a procesos de selección para la provisión de plazas de Técnicos en Turismo a personas que, en virtud de la titulación que poseen, no pueden avalar ni conocimiento ni práctica alguna en materia de Turismo, y contribuyendo de este modo al desprestigio de la profesión turística"

La queja adjuntaba un escrito que se había remitido a la Dirección General de Administración Local y Política Territorial de la Diputación General de Aragón en el que se hacían diversas reflexiones sobre esta cuestión:

"... Concretamente, y en cuanto a la selección de personal por parte de las Comarcas, la situación que se está dando, me parece simplemente increíble.

TÉCNICO EN TURISMO. REQUERIMIENTOS

- TITULACIÓN

Para acceder a la plaza de Técnico en Turismo, en la casi totalidad de las Comarcas no se exige ser Diplomado en Turismo. Basta con poseer cualquier Diplomatura.

En otras, se apunta hacia una Titulación Universitaria Superior.

Alguna, sitúa el nivel académico exigible en el título de Bachiller, siendo suficiente haber superado los tres primeros cursos de alguna Licenciatura.

En otra, se exige el Título de Licenciado en Derecho.

- PROCESOS DE SELECCIÓN

En unos casos, el Técnico en Turismo comarcal, es contratado como funcionario de carrera; en otros, como personal laboral.

El proceso de selección se realiza, en unos casos, mediante el procedimiento de Concurso; en otras Comarcas, a través de Concurso-Oposición.

Tanto las fases de Concurso como las de Oposición, se establecen de manera distinta en función de la Comarca convocante. Temarios distintos, méritos distintos, valoración de méritos distintos, pruebas diseñadas con criterios distintos, ...

Hay convocatorias en las que, en cuanto a la fase de oposición, la parte del temario referido a gestión turística, es prácticamente testimonial.

En unas Comarcas, se requiere poseer permiso de conducir, en otras no; en alguna incluso disponer de vehículo propio.

CREACIÓN DE HÍBRIDOS

Mención aparte merece la proliferación de una suerte de seres fabulosos en la Relación de Puestos de Trabajo de algunas Comarcas: Cabeza de Técnico en Turismo, y cuerpo de Técnico en Cultura, o viceversa. O, aún más espectacular, el diseñado en la Comarca del Aranda: Cabeza de Técnico en Turismo, cuerpo de Técnico en Cultura, y cola de Técnico en Juventud. Realmente fantástico.

INJERENCIA DE LAS COMARCAS

Las comarcas se atribuyen competencias que no les corresponden.

Una cosa es que las Comarcas tengan la potestad, y la obligación, de crear su propia plantilla laboral, y otra muy distinta, que decidan a su imagen y semejanza lo que es un Técnico en Turismo.

Técnico en Turismo es un Diplomado en Turismo, Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas, ó Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Estos tres títulos, a todos los efectos equivalentes, son los únicos títulos homologados en España, con un nivel académico de Diplomado Universitario, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, que

capacitan para el desempeño de las funciones de gestión y/o dirección, en materia de Turismo, en empresas y entes, públicos y privados.

No existe ningún otro título universitario homologado en España, ni Diplomatura ni Licenciatura Universitaria, que avale dicha capacitación.

...

LÓGICA Y COHERENCIA

En la revista Territorio y Desarrollo Local (11 época-número 1), que edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, y haciendo alusión al proceso de Comarcalización en Aragón, puede leerse, y cito textualmente:

El vicepresidente del Gobierno afirma que sólo desde un proyecto "lógico y coherente" como el impulsado en la Comunidad Autónoma "es posible encarar el futuro con garantías e ilusión".

Según me consta, el proyecto de Comarcalización persigue, entre otras cosas, pero de manera fundamental, el equilibrio económico y de las condiciones de vida en todo el territorio aragonés.

Se entiende como prioritario el desarrollo turístico de las Comarcas, como factor dinamizador de su economía, y como revulsivo que sirva, entre otras cosas, para invertir la tendencia imparable del éxodo rural.

Si tanta importancia tiene el desarrollo turístico para Aragón, y la tiene, lo lógico, también lo deseable, sería que los profesionales encargados de gestionar las competencias comarcales en materia de Turismo, cuando menos lo fueran.

Puesto que las competencias transferidas en materia de Turismo son exactamente las mismas para todas las Comarcas, lo coherente sería que los parámetros que definieran el puesto de Técnico en Turismo en la Relación de Puestos de Trabajo de todas las Comarcas fueran exactamente los mismos, y que las exigencias para acceder a dicho puesto, fueran, igualmente, las mismas, independientemente de cuál fuera la Comarca.

Precisamente porque existe una gran diversidad de espacios turísticos en el territorio aragonés, es imprescindible la aplicación de criterios homogéneos para conformar una base sólida que permita el desarrollo turístico de Aragón.

Hasta donde alcanzo a entender, el fin último no es el desarrollo turístico comarcal como hecho aislado, sino la sinergia de todos los esfuerzos comarcales con un fin superior: Aragón como destino turístico.

¿Cómo vamos a lograr este objetivo sin profesionales que lo lleven a cabo?"

Segundo.- Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse a las diferentes Comarcas aragonesas con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en el mismo y, en particular, qué plazas de carácter técnico con cometidos en materia de turismo existen en cada una de ellas y qué características tienen: denominación, titulación exigida, sistema de selección, naturaleza jurídica de la relación de servicios y contenido funcional.

Tercero.- 30 de las 32 Comarcas consultadas han remitido la información a lo largo de estos meses, sin que hayan dado contestación alguna, no obstante haberles reiterado la solicitud, las **Comarcas de Cinco**

Villas y de la Comunidad de Calatayud.

Podemos establecer varios grupos en función de las contestaciones facilitadas, así como de la información obtenida del examen de las plantillas de personal aprobadas por las Comarcas y publicadas en los Boletines Oficiales de las Provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza:

1.- **Las Comarcas de Bajo Martín, Cinca Medio, Cuencas Mineras, Jiloca, la Litera y Valdejalón** han expuesto que no disponen en sus plantillas de ningún puesto de trabajo específico de carácter técnico para el desempeño de las competencias que ostentan en materia de turismo.

Dentro de este grupo podemos incluir también a las **Comarcas de Cinco Villas y de la Comunidad de Calatayud** pues no aparece puesto alguno de estas características en sus plantillas de personal correspondientes a 2005, publicadas respectivamente en los B.O.P. de Zaragoza números 41, de 21 de febrero y 1, de 3 de enero.

2.- Un segundo grupo de Comarcas exponen en sus informes que no disponen en sus plantillas de ningún puesto de trabajo específico de carácter técnico para el desempeño de las competencias que ostentan en materia de turismo, si bien éstas se ejercen transitoriamente por diversos empleados que también realizan otras funciones. Dentro de este grupo podemos incluir a la **Comarca de Campo de Cariñena** que señala lo siguiente:

"- Entre las transferencias efectuadas a la Comarca de Campo de Cariñena, se encuentra la relativa a Inspección de Turismo.

- *En un primer momento, el Gobierno de Aragón firmó Convenios por los que se encomendaba la gestión de esta competencia a los Técnicos de la Administración de la CCAA, al no contar las Comarcas con personal técnico*

competente siendo igualmente muy difícil el convocar una plaza de tal carácter dado que la dedicación a tal servicio requerida era muy pequeña y ya que todavía las Comarcas no tenían encomendadas otras competencias que requiriesen de tal personal.

- Por parte del Consejo Comarcal de la Comarca de Campo de Cariñena se adoptó acuerdo solicitando la prórroga del Convenio de encomienda de gestión de la competencia a la CCAA sin que fuese atendido el mismo.

- En una reunión mantenida en el Gobierno de Aragón, así como en sucesivas, desde la Dirección General de Administración Local se reiteró que podrían convocarse plazas de Administrativo de Administración general a las que se les encomendase la labor de Inspección, sugerencia que fue personalmente contestada manifestando la disconformidad al respecto por la persona que ocupa el puesto de trabajo de Secretaria de la Comarca, así como por otros Secretarios-as de otras Comarcas.

- En esa misma reunión se aportó un informe jurídico considerando legal con carácter excepcional la encomienda de tal función a los Secretarios-as de las Comarcas.

- Igualmente se comentó que se daría formación al personal de las Comarcas, cosa que no se ha realizado hasta la fecha.

- Ante la necesidad de ejercer tal función dado que en otro caso era imposible la tramitación de diversos expedientes de Turismo conculcando con ello el derecho al trámite de los interesados, esta Comarca optó por nombrar con carácter excepcional para tal función a la persona que desempeña el puesto de trabajo de Secretaría (Licenciado en Derecho), con la colaboración e informe de Arquitectos Superiores que prestan sus servicios en la Comarca

-También se está estudiando la celebración de Convenios con otras Comarcas que contraten Técnico competente.

3.- Un tercer grupo de Comarcas ha creado puestos de los Grupos C y D para el desempeño de las funciones en materia de turismo, clasificándolos dentro de la Escala de Administración General al ponderar el peso de las funciones de inspección turística y la tramitación de procedimientos administrativos.

La Comarca del Bajo Cinca tiene una "...plaza de funcionario administrativo perteneciente a administración general adscrito al servicio de turismo". Es propia de personal funcionario perteneciente a la Escala de Administración General, Subescala Administrativa (Grupo C, nivel 17). La titulación exigida es la de Bachiller Superior, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente y el sistema de acceso: concurso-oposición. Sus funciones son las de responsable de la inspección turística, así como las de trámite de los expedientes del área de turismo y las demás correspondientes a la categoría de la plaza.

La Comarca de la Comunidad de Teruel cuenta con una plaza perteneciente a la Escala de Administración General, Subescala Administrativa (grupo C), para la que se exige una titulación de Bachiller o Formación Profesional de Segundo Grado. En su informe argumenta de modo detallado las razones al amparo de las cuales se ha adoptado esta decisión:

"En materia de promoción del turismo la Comarca de la Comunidad de Teruel ha asumido las competencias que recoge el apartado F) del Decreto 25012003, de 30 de septiembre del Gobierno de Aragón. En concreto las

funciones que se transfieren las recoge el Art. 12 de la Ley 23/01, de 26 de diciembre de Medidas de Comarcalización y el propio Decreto 250/03, no traspasándose medios personales.

Para el desempeño de las funciones transferidas por la Diputación General de Aragón en materia de Promoción del Turismo, no se exige la posesión de una titulación específica por la actual normativa, por lo tanto, esta entidad no cree necesario la creación de una plaza perteneciente a la Subescala Técnica de Administración Especial.

Para la asunción de las tareas y funciones transferidas, la Comarca Comunidad de Teruel ha ofertado una plaza perteneciente a la Escala de Administración General, Subescala administrativa, para la que se exige una titulación de Bachiller o F.P. de 2º grado. Esta plaza, cuando sea cubierta a través del proceso de selección legalmente previsto, junto con las demás existentes en plantilla, constituirán los medios personales con los que esta Administración debe afrontar sus competencias, de manera que se respete los principios de eficiencia, racionalidad y economía en la gestión de plantillas de personal (Art. 90 LRBRL).

El R.D. 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, garantiza que en las pruebas de acceso se respeten los principios constitucionales de mérito, capacidad, igualdad y publicidad, a los que hace referencia en su exposición de motivos. Por lo tanto, esta Administración, sometida al principio de legalidad en su actuación, deberá respetar en la convocatoria de las plazas el citado R.D. Si por el interesado se entendiese que los méritos requeridos y/o el temario propuesto no se corresponden con las funciones y servicios que deberá desempeñar la persona seleccionada, podrá interponer contra las bases de la convocatoria los recursos administrativos y jurisdiccionales legalmente contemplados. La correspondencia entre las pruebas de acceso y

las funciones a desempeñar viene establecida por el citado R.D. 896/1991, de 7 de junio.

En resumen, conforme a la legislación vigente, sólo cuando la normativa exija la posesión de una determinada titulación para el desempeño de tareas propias de una profesión, la titulación concreta será requisito inexcusable para el acceso a la plaza. En otro caso, se deberá respetar el nivel de formación que prevé el R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, quedando salvaguardado el principio de capacidad en el acceso a la función pública a través del respeto a lo dispuesto por el R.D. 896/1991, de 7 de junio, Arts. 8 y 9".

La Comarca de Campo de Borja por su parte cuenta con:

- Una plaza de Auxiliar Administrativo del Servicio Comarcal de Turismo, personal laboral indefinido fijo provista mediante concurso-oposición exigiendo la titulación de Graduado Escolar o equivalente, estando equiparado dicho puesto de trabajo al Grupo D del personal funcionario.

- Una plaza de Administrativo, personal funcionario, que no está dentro del Servicio Comarcal de Turismo exclusivamente sino que está calificado como Administrativo de Administración General dentro de la Escala de Administración General, Subescala Administrativa, que desempeña asimismo funciones de inspección entre ellas las de inspección turística en desarrollo de las competencias atribuidas por el Gobierno de Aragón a las Comarcas por la Ley 23 / 2001 de 26 de Diciembre de Medidas de Comarcalización en materia de promoción turística en el artículo 12 de la citada ley. Esta plaza actualmente en proceso de selección exige para su provisión que los aspirantes posean el título de Bachiller Superior, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente.

En esta Comarca, a diferencia de otras que han convocado procesos selectivos de plazas de Técnicos de Turismo, no se ha llevado a cabo dicha convocatoria ni por el momento existe intención de llevarlo a cabo. Si se quería destacar que sería oportuno clarificar la titulación requerida para plazas de este tipo, puesto que las Comarcas como Entidades Locales carecen de competencia para clasificar los puestos de trabajo y determinar el tipo de titulación exigido para proveer las correspondientes plazas de cara a evitar situaciones como la planteada.

La **Comarca de la Ribera Alta del Ebro** dispone también de una plaza de Administrativo a la que se le asignan, además de otras funciones, las de Inspector Turístico. Esta plaza es propia de personal funcionario perteneciente a la Escala de Administración General, Subescala Administrativa (Grupo C, nivel 18). La titulación exigida es la de Bachiller Superior, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente y el sistema de acceso: oposición.

4.- La **Comarca de La Jacetania** ha optado por crear un puesto específico para el ejercicio de las competencias de inspección turística, denominado Técnico en Turismo, funcionario, Grupo C, nivel 21, de acuerdo con la plantilla de personal publicada en el B.O.P. de Huesca nº 140, de 21 de julio de 2005.

Por otra parte, las de promoción e información turística ... se desempeñan por personal que comparte otras funciones, y que se engloban en los Grupos B y A, como personal laboral, con titulación concordante".

5.- Algunas Comarcas han creado o tienen previsto crear puestos correspondientes a los Grupos A ó B (en algunos casos acompañados de puestos del Grupo C) para el desempeño de las funciones en materia de turismo.

La **Comarca del Maestrazgo** ha creado dos puestos diferenciados, uno laboral con cometidos específicos en Turismo y Patrimonio Cultural, desempeñado de forma provisional por una Licenciada en Historia, y otro funcional, Administrativo (Grupo C) con funciones de inspección de turismo.

La **Comarca Campo de Belchite** tiene previsto cubrir estos cometidos con "*... una plaza de funcionario, con funciones inspectoras y para la que se valorará, entre otras condiciones, estar en posesión de la titulación requerida para acceder al Grupo B de la Administración, así como acreditar sus conocimientos sobre la materia*".

La **Comarca de Ribera Baja del Ebro** cuenta con dos plazas, una de Técnico de Cultura y Turismo, laboral grupo B- y otra de Administrativo con funciones de inspección turística, funcionario grupo C-.

"Que en relación con la solicitud de informe sobre el número y características de plazas técnicas con cometidos turísticos existentes en esta Comarca (-denominación titulación exigida, su sistema de selección, naturaleza jurídica de la relación de servicios y su contenido funcional-), pongo en su conocimiento lo siguiente:

a) *Que las plazas técnicas con cometidos turísticos existentes en esta Comarca son dos, según la adjunta Relación de Puestos de Trabajo de esta Corporación (-publicada en el Boletín Oficial de la Provincia nº 125 de fecha de 4 de junio de 2004-) . La primera, de Técnico de Cultura y Turismo (plaza laboral de duración determinada bajo la modalidad de contrato de obra o servicio-), y la segunda de Administrativo funcionario con funciones de inspección turística.*

b) Respecto de la primera de ellas: Técnico en Cultura y Turismo, ya se advertía que para acceder a tal plaza laboral de Técnico en Cultura y Turismo se requería "como titulación académica el haber superado los tres primeros años de carrera universitaria en Filosofía y Letras, o en Historia del Arte, o Bellas Artes o Diplomado universitario en Turismo", -tal y como se indica en la adjunta R.P. T.- estando configurada dicha plaza como laboral de duración determinada mediante contrato de obra o servicio (-tal y como se indica en la adjunta R.P.T.-) habiéndose previsto que su provisión se realice mediante concurso-oposición tal y como se determina en la adjunta Oferta de Empleo Público de esta Comarca para 2004 aprobada por el Consejo Comarcal de esta Comarca de la Ribera Baja del Ebro en sesión celebrada el pasado 5 de abril de 2004 , publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 97 de 3 de mayo de 2004, en el Boletín Oficial de Aragón nº 48 de 28 de abril de 2004, y en el Boletín Oficial del Estado nº 118 de 15 de mayo de 2004.

...

c) Respecto de la segunda de ellas: "Administrativo funcionario con funciones de inspección turística" dicha plaza está configurada como funcionario de la Escala de Administración General. Subescala administrativa, Grupo C. Nivel 15, (-tal y como se indica en la adjunta R.P.T.) debiendo de disponer de la titulación académica de Bachiller Superior o Formación Profesional de Segundo Grado para poder acceder a tal plaza, habiéndose previsto que su provisión se realice mediante concurso-oposición tal y como se determina en la adjunta Oferta de Empleo Público de esta Comarca para 2004 aprobada por el Consejo Comarcal de esta Comarca de la Ribera Baja del Ebro en sesión celebrada el pasado 5 de abril de 2004 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 97 de 3 de mayo de 2004, en el Boletín Oficial de Aragón nº 48 de 28 de abril de 2004, y en el Boletín Oficial del Estado nº 118 de 15 de mayo de 2004.

...

Que las tareas asignadas a dicho puesto de trabajo son, además de la de inspección turística, las de gestión interna e impulsión de expedientes

administrativos así como la llevanza de la Contabilidad, gestionando diferentes programas informáticos y las distintas aplicaciones informáticas de Windows.

d) Que cuando se publicaron los perfiles de las funciones y contenidos de dichos puestos de trabajo de esta Corporación nadie impugnó la configuración de tales funciones y puestos de trabajo antes mencionados."

La **Comarca de Tarazona y el Moncayo** dispone de una plaza de Técnico de Promoción Turística, laboral (Grupo B), para la que se exige estar en posesión del título de diplomado universitario o equivalente, siendo el sistema de acceso el concurso-oposición.

La **Comarca de Bajo Aragón-Caspe** dispone de una plaza de Técnico de Turismo y Cultura, funcionario (Grupo B), perteneciente a la Escala de Administración Especial, Técnicos Medios, para la que se exige estar en posesión del título de diplomado universitario en Turismo o haber superado los tres primeros cursos de la carrera universitaria de Filosofía y Letras o Humanidades, siendo el sistema de acceso el concurso-oposición.

La **Comarca de la Hoya de Huesca** cuenta con una plaza de Técnico Inspector, funcionario (Grupo B), perteneciente a la Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales, para la que se exige estar en posesión del título de diplomado universitario o similar.

La **Comarca del Aranda** nos ha informado de que en su plantilla existe una plaza de Técnico de Promoción Turística, Cultural y Juvenil, laboral, siendo el sistema de acceso el concurso-oposición. La titulación exigida es la de Diplomado Universitario "*...motivado entre otras razones, por no corresponderse, íntegramente, el contenido de la plaza con ninguna titulación académica específica, no obstante pese a ello en la fase de*

concurso incluida en el proceso selectivo se prevé valorar con una mayor puntuación aquellas titulaciones académicas que guarden algún tipo de relación con alguna de las materias que integran el contenido de la plaza". Por otra parte, el informe expone que el contenido de esta plaza "... es el de la promoción, organización, dirección y coordinación de las actividades culturales, juveniles y turísticas de la comarca del Aranda".

La **Comarca de Matarraña** ha informado con fecha 28 de enero de 2005 que dispone de una plaza de Técnico en Promoción Turística y Gestión de la Oficina Comarcal de Turismo, laboral, que fue cubierta en un proceso selectivo para el que se exigió título universitario superior o técnico de Empresas y Actividades turísticas, siendo el sistema de acceso el concurso.

Las funciones del puesto, son las siguientes (de acuerdo con las bases de la convocatoria del puesto que se publicó en el B.O.P. de Teruel nº 216, de 13 de noviembre de 2002):

"- Gestión de la Oficina Comarcal de Turismo. - El fomento de una información turística de la Comarca del Matarraña/Matarranya eficaz. - La Coordinación de la red de oficinas de turismo y cualquier otro punto de información turística en la Comarca. - La planificación y ejecución de actuaciones en materia de oficinas de turismo - El fomento de la creación de productos turísticos y su comercialización en coordinación con el sector privado. - Sensibilizar sobre el turismo, sus posibilidades y problemas a la población y a los agentes turísticos de la Comarca del Matarraña/Matarranya. - Dinamizar a los agentes turísticos de la zona, aumentando la coordinación y el asociacionismo y fomentando o impulsando la realización de proyectos tendentes a la creación de la oferta complementaria, el desarrollo de nuevos productos, la formación de paquetes turísticos, la integración de la oferta turística de la zona con la de otras complementarias, el aumento de la calidad, la mejora de los procesos de gestión, la promoción y comercialización conjuntas, etc. - La relación con mayoristas y agencias de viajes. - Participación en la Gestión de las infraestructuras turísticas. - Apoyo

a la gestión de los procedimientos asociados a las Competencias Comarcales en materia de Turismo. - Apoyo a la gestión y control de los presupuestos Comarcales en materia de Turismo".

Es de destacar que, según la plantilla de personal publicada en los B.O.P. de Teruel números 35 y 106 de 2004 y 89 de 2005, la Comarca de Matarraña cuenta con 2 plazas de Técnico en Turismo.

La **Comarca del Bajo Aragón** ha informado lo siguiente:

"Existe en la plantilla de personal funcionario de esta Comarca, entre otras, una plaza de Técnico en Turismo y Cultura, Escala Administración Especial, Subescala Técnica, Clase Técnicos Medios. Dicha plaza implica el desempeño de funciones de inspección turística, así como tareas en materia de fomento, promoción y cualesquiera otras relacionadas con el turismo y la cultura.

La forma de provisión de la plaza ha sido mediante concurso-oposición libre, siendo un requisito para ser admitido estar admitido estar en posesión del título de diplomado universitario o equivalente."

Por su parte, la **Comarca de Gúdar-Javalambre** cuenta con una plaza de Técnico de Turismo y Cultura, laboral (Grupo B), para la que se exige estar en posesión del título de diplomado universitario en Turismo o haber superado los tres primeros cursos de la carrera universitaria de Filosofía y Letras (en las especialidades de Historia o Historia del Arte), o Humanidades si se trata de carreras en las que no se expida diplomatura universitaria-, siendo el sistema de acceso el concurso-oposición. Se trata de un contrato de duración determinada vinculado a la puesta en funcionamiento del Programa de Sistema Integral de Calidad Turística en Destino (SICTED).

En el informe que nos ha remitido esta Comarca se expone que *"... el hecho de que en esta Comarca se plantease que el técnico fuera de Cultura y Turismo, se debió principalmente a que se consideró por parte del Consejo Comarcal importante que se optimizasen recursos, de forma que una misma persona realizase los trabajos relacionados con dos de las Consejerías Delegadas de esta Comarca, Turismo y Cultura y Patrimonio."*

La **Comarca de Andorra-Sierra de Arcos** tiene en su plantilla un puesto de Técnico medio de Cultura y Turismo, funcionario (Grupo B, nivel 18), perteneciente a la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, para la que se exige estar en posesión de titulación universitaria de grado medio o equivalente. Por otro lado, se valora como mérito la posesión de titulación más específica para los cometidos del puesto: Licenciatura o Diplomatura en Turismo, Historia del Arte, Geografía, Arqueología o Bellas Artes, siendo el sistema de acceso el concurso-oposición.

Además, como personal laboral temporal cuenta con dos Técnicos en Turismo (Grupo C, nivel 14), según resulta de la plantilla de personal para 2005 publicada en el B.O.P. de Teruel nº 58, de 28 de marzo de 2005

La **Comarca de la Sierra de Albarracín** cuenta con un puesto de Gerente del Plan de Dinamización Turística de la Comarca, con contrato laboral temporal.

La **Comarca de Ribagorza** dispone de un puesto de Técnico de Turismo, personal laboral, Grupo A, Licenciado en Derecho, cuyas funciones son las siguientes:

"1. Gestión administrativa de los expedientes (aperturas, bajas, cambios de titularidad, reclamaciones, denuncias, procedimientos sancionadores ...) de los establecimientos turísticos de competencia de las

Comarcas: bares, cafeterías, restaurantes, viviendas de turismo rural, empresas de turismo activo y de aventura, albergues, refugios y alojamientos al aire libre.

2. Apoyo técnico en inspecciones.

3. Actuaciones de promoción turística: material publicitario, ferias y certámenes.

4. Coordinación de las Oficinas de Turismo de la Comarca.

5. Gestión de subvenciones comarcales en materia de turismo.

6. Asesoramiento y apoyo jurídico en materia de turismo.

7. Asesoramiento y apoyo jurídico al resto de servicios comarcales."

Las **Comarcas de Somontano de Barbastro y de Sobrarbe** han constituido una agrupación para el sostenimiento en común de una plaza de Inspector Turístico y otras funciones del Área de Turismo, funcionario (Grupo B, nivel 16), perteneciente a la escala de Administración Especial, subescala de Servicios Especiales.

Según se expone en el informe remitido por la Comarca de Somontano de Barbastro, "... *Dicha plaza agrupada se ha configurado en plantilla como Grupo B, nivel 16 y se ha convocado, siguiendo el procedimiento legalmente establecido ... con carácter interino mediante concurso-oposición; estableciéndose como requisito la condición de diplomado universitario y puntuándose en la fase de concurso tanto las titulaciones específicas en Turismo como la de licenciado en derecho. Se entendió que ambos perfiles podían ser adecuados para una plaza de servicios especiales que, fundamentalmente, realizará cometidos de Inspección Turística*".

La Comarca de Somontano de Barbastro dispone además de un puesto laboral "... *de Gerente del Plan de Dinamización Turística del Somontano de Barbastro (objeto de convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía, la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comarca de*

Somontano de Barbastro, la Asociación de Empresarios de Barbastro y la Asociación profesional de empresarios de la Sierra de Guara). Dicha convocatoria (BOP nº 213 de 15 de septiembre de 2.003) culminó en la selección para el puesto de una Diplomada en Técnico de Empresas y Actividades Turísticas".

La Comarca de Sobrarbe dispone, además, por su parte, de un puesto de Técnico Medio de Desarrollo y Turismo, laboral, grupo B, para el que se exige la posesión de una diplomatura universitaria.

La **Comarca de los Monegros** encomienda las funciones de *gestión en materia de turismo* a un contratado laboral fijo. La titulación que posee la persona que desempeña este puesto es de Licenciado en Derecho, titulación que la Comarca considera "...*conveniente y adecuada para las funciones de gestión administrativa que realiza*". Si bien la Comarca no nos precisa la denominación y características del puesto de trabajo, el examen de la plantilla publicada en el B.O.P. de Huesca nº 62, de 1 de abril de 2005 nos llevan a considerar que se trata del puesto denominado "Técnico de Grado Medio (Área de Turismo, Comercio e Industria)".

Por otra parte, "*las tareas de inspección son realizadas por el Secretario-Interventor de la Comarca, como personal funcionario, puesto que no existe ningún cuerpo especial de inspectores turísticos...*".

La **Comarca de Alto Gállego** remitió el siguiente informe:

"En esta Comarca existe una plaza de carácter técnico con cometidos en materia de turismo (la plaza se denomina "Responsable área Turismo"), plaza que esta cubierta en propiedad por la persona que quedó en primer lugar en el concurso oposición que se llevó a cabo en su día.

La plaza tiene carácter laboral y esta incluida en la plantilla de la

Comarca perteneciendo al grupo B. En el proceso selectivo se exigió estar en posesión del título de Diplomado.

La persona que ocupa la plaza es diplomada en Empresas y Actividades Turísticas.

Los contenidos de la misma son llevar a cabo las competencias transferidas a esta Comarca en materia de turismo, y en concreto las siguientes:

A. En el ámbito de la promoción turística:

- La coordinación de la red de oficinas de turismo de la Comarca.*
- El fomento de la creación de productos turísticos y su comercialización en coordinación con el sector privado.*

B. En el ámbito de la gestión de infraestructuras turísticas:

- La planificación, coordinación y establecimiento de controles de las infraestructuras turísticas públicas.*
- La participación en su explotación y la coordinación de la actividad de las infraestructuras de servicios del sector público y privado.*

C. En el ámbito de la ordenación y regulación de las actividades turísticas:

- La planificación y ejecución de actuaciones en materia de oficinas de turismo.*
- La emisión de informe sobre la declaración de fiestas de interés turístico.*

- En general, la ejecución de actuaciones relativas a la mejora, modernización y coordinación del sector turístico".

La **Comarca de Daroca** nos ha informado de que en su plantilla existe una plaza de Técnico de Turismo, laboral, siendo el sistema de acceso el concurso. La titulación exigida es la de Diplomado en Turismo. Las funciones que ejerce son las siguientes:

"- Coordinar, planear, programar y evaluar la actividad turística comarcal en los términos de la legislación aplicable.

- Someter a la consideración del Presidente de la Comarca y del Consejero de Turismo de la Comarca los asuntos encomendados al departamento de Turismo y participar activamente en las comisiones y convenios que incluyan aspectos de la jurisdicción y competencia del departamento.

- Participar y representar a la Comarca en las comisiones, congresos, ferias etc. nacionales e internacionales en las que participe la misma, en materia de Turismo.

- Promover el desarrollo turístico de la comarca, realización de actividades, publicidad, etc.

- Atender los asuntos comarcales en materia de Turismo así como la celebración y cumplimiento de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación turística, de igual forma concertar acciones en materia turística con otras dependencias y entidades, y celebrar acuerdos de coordinación con Gobiernos Municipales.

- Presentar proyectos de programas-presupuestos anuales del departamento.

- *Conocer, intervenir y resolver, en su caso, recursos administrativos que se interpongan contra actos del departamento*

- *Coordinar, asesorar y apoyar a los establecimientos turísticos de la Comarca.*

- *Ejercer las demás facultades que las disposiciones legales le confieran".*

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- - El artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, obliga a todos los poderes públicos y entidades afectados por la misma a auxiliar al Justicia en sus investigaciones. Las Comarcas de Cinco Villas y de Comunidad de Calatayud han incumplido dicho mandato al dejar de atender la solicitud de información que les ha dirigido nuestra Institución en dos ocasiones.

Sin perjuicio de lo indicado, debemos señalar que esta falta de información ha podido ser subsanada, al menos parcialmente, mediante el examen de las plantillas de personal de estas dos Comarcas correspondientes a 2005, publicadas respectivamente en los B.O.P. de Zaragoza números 41, de 21 de febrero y 1, de 3 de enero.

Segunda.- El escrito de queja plantea una cuestión concreta relativa a la titulación que debe requerirse dentro de la estructura organizativa de las Comarcas para los puestos de trabajo que asuman el desempeño de cometidos específicos relacionados con el turismo.

Sin embargo, subyace en la queja un problema de fondo referido a la estructuración de las comarcas para ejercer las competencias asumidas en materia de turismo, que debemos tomar también en consideración a la vista de la gran variedad de las soluciones adoptadas por las Comarcas.

Parece necesario hacer con carácter previo una recapitulación somera del estado de la cuestión.

La Ley 10/1993, de 26 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, puso en marcha el proceso de creación de unos nuevos entes locales territoriales con la pretensión de lograr una mejor vertebración del territorio aragonés y favorecer una más eficaz prestación de servicios y de gestión de actividades de ámbito supramunicipal. Este proceso culminó con la aprobación por las Cortes de Aragón de 32 Leyes de creación de Comarcas, entre los años 2001 y 2003. La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización posibilita que las Comarcas puedan ejercer en su territorio, entre otras, competencias en las materias de: ordenación del territorio y urbanismo, acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte y juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil, prevención y extinción de incendios, agricultura, sanidad, enseñanza o protección del medio ambiente, especificando en su artículo 12 las funciones y competencias concretas que, en materia de turismo, corresponden a las Comarcas.

Artículo 12.--Promoción del turismo.

1. En lo relativo a turismo, corresponde, con carácter general, a las comarcas:

a) La promoción de la actividad y de la oferta turística de la comarca en los diversos mercados existentes, en coordinación con la propia actividad de la Comunidad Autónoma.

b) La promoción de la creación y gestión de infraestructuras

turísticas comarcales.

c) El desarrollo de las directrices autonómicas para la ordenación de la actividad turística en la comarca.

2. En particular, corresponde a las comarcas:

A) En el ámbito de la promoción turística:

a) La coordinación de la red de oficinas de turismo en la comarca.

b) El fomento de la creación de productos turísticos y su comercialización en coordinación con el sector privado.

B) En el ámbito de la gestión de infraestructuras turísticas:

a) La planificación, coordinación y establecimiento de controles de las infraestructuras turísticas públicas.

b) La participación en su explotación y la coordinación de la actividad de las infraestructuras de servicios del sector público y privado.

C) En el ámbito de la ordenación y regulación de las actividades turísticas:

a) La planificación y ejecución de actuaciones en materia de oficinas de turismo.

b) La emisión de informe sobre la declaración de fiestas de interés turístico.

c) En general, la ejecución de actuaciones relativas a la mejora, modernización y coordinación del sector turístico.

3. En las actividades reseñadas en los apartados anteriores, las comarcas colaborarán con los municipios, con las diputaciones provinciales y con el órgano autonómico competente en la materia. "

El Gobierno de Aragón procedió al traspaso de funciones y servicios vinculados a las competencias que asumían las nuevas Comarcas de acuerdo con sus leyes de creación y el marco general definido por la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, mediante los correspondientes Decretos que fueron aprobados entre los años 2002 y 2003: Decreto 76/2002, de 26 de febrero, de transferencias a la Comarca del Alto Gállego; Decreto 77/2002, de 26 de febrero, de transferencias a la Comarca de la Comunidad de Calatayud; Decreto 78/2002, de 26 de febrero, de transferencias a la Comarca del Aranda; Decreto 79/2002, de 26 de febrero, de transferencias a la Comarca de Tarazona y el Moncayo; Decreto 105/2002 de 19 de marzo, de transferencias a la Comarca de Valdejalón; Decreto 106/2002, de 19 de marzo, de transferencias a la Comarca de Campo de Borja; Decreto 213/2002, de 25 de junio, de transferencias a la Comarca de Cinca Medio; Decreto 214/2002, de 25 de junio, de transferencias a la Comarca del Matarraña/Matarranya; Decreto 215/2002, de 25 de junio, de transferencias a la Comarca de Gúdar-Javalambre; Decreto 216/2002, de 25 de junio, de transferencias a la Comarca de Somontano de Barbastro; Decreto 260/2002, de 23 de julio, de transferencias a la Comarca de la Ribera Alta del Ebro; Decreto 294/2002, de 17 de septiembre, de transferencias a la Comarca del Bajo Aragón; Decreto 295/2002, de 17 de septiembre, de transferencias a la Comarca de Maestrazgo; Decreto 296/2002, de 17 de septiembre, de transferencias a la Comarca de La Ribagorza; Decreto 297/2002, de 17 de septiembre, de transferencias a la Comarca de la Ribera Baja del Ebro; Decreto 298/2002, de 17 de septiembre, de transferencias a la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos; Decreto 375/2002, de 17 de diciembre, de transferencias a la Comarca de La Jacetania; Decreto 376/2002, de 17 de diciembre, de transferencias a la Comarca de Campo de Daroca; Decreto 377/2002, de 17 de diciembre, de transferencias a la Comarca de Los Monegros; Decreto 13/2003, de 28 de enero, de transferencias a la Comarca La Litera/Llittera; Decreto 14/2003, de 28 de enero, de transferencias a la Comarca de Campo de Belchite; Decreto 36/2003, de 25 de febrero, de transferencias a la Comarca de Cinco

Villas; Decreto 37/2003, de 25 de febrero, de transferencias a la Comarca de Hoya de Huesca / Plana de Uesca; Decreto 38/2003, de 25 de febrero, de transferencias a la Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca; Decreto 56/2003, de 25 de marzo, de transferencias a la Comarca de Campo de Cariñena; Decreto 64/2003, de 8 de abril, de transferencias a la Comarca de Cuencas Mineras; Decreto 112/2003, de 3 de junio, de transferencias a la Comarca de Sobrarbe; Decreto 113/2003, de 3 de junio, de transferencias a la Comarca de la Sierra de Albarracín; Decreto 114/2003, de 3 de junio, de transferencias a la Comarca del Bajo Martín; Decreto 248/2003, de 30 de septiembre, de transferencias a la Comarca del Jiloca; Decreto 249/2003, de 30 de septiembre, de transferencias a la Comarca de Bajo Aragón-Caspe/Baix Arago-Casp; Decreto 250/2003, de 30 de septiembre, de transferencias a la Comarca de la Comunidad de Teruel.

Las funciones y servicios transferidos en materia de turismo concretadas por los citados Decretos, han sido modificados en fecha reciente por el Decreto 4/2005, de 11 de enero, como consecuencia de la aprobación de algunas leyes sectoriales y, en concreto, en la parte que aquí afecta, por la aprobación de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón, que regula las competencias de las comarcas en esta materia en su artículo 13:

"Artículo 13.-Comarcas.

1. Las comarcas ejercerán las competencias sobre turismo que les atribuye la legislación de comarcalización.

2. Corresponden a las comarcas, en todo caso, las siguientes competencias sobre turismo:

a) El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia.

b) La elaboración y aprobación del Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la

Comunidad Autónoma.

c) La promoción de los recursos y de la oferta turística de la comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral.

d) La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal.

e) La gestión de las oficinas comarcales de turismo y la coordinación de las oficinas municipales de turismo ubicadas en el ámbito territorial comarcal.

f) La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico comarcal.

g) El ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación turística.

h) La cooperación con los municipios tendente a potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales.

i) La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.

j) La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.

k) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente.

3. Para el desarrollo y ejercicio de sus competencias, las comarcas podrán prestar los servicios turísticos y realizar las actividades económicas de carácter supramunicipal que consideren convenientes, utilizando para ello las formas de gestión de servicios públicos y de realización de iniciativas socioeconómicas previstas en la legislación de régimen local".

La competencia de inspección de las actividades turísticas, que tiene un singular interés en la presente queja, se desarrolla en los artículos 72 y siguientes de la Ley de Turismo de Aragón que reproducimos a continuación:

"Artículo 72.-Inspección de las actividades turísticas.

1. *La Administración de la Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios, atendiendo a los principios de cooperación y coordinación interadministrativa, llevarán a cabo funciones de información, asesoramiento y comprobación del cumplimiento de la legislación turística y de la relativa a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.*

2. *Corresponde a las comarcas la inspección general de establecimientos extrahoteleros, salvo apartamentos turísticos; empresas de restauración y de turismo activo, bajo la coordinación del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo.*

3. *Corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo el ejercicio de las restantes funciones inspectoras en relación con empresas y establecimientos turísticos.*

Artículo 73.-Inspectores turísticos.

1. *Los funcionarios encargados de la inspección de turismo tendrán el carácter de autoridad en el ejercicio de su función y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra en su correspondiente ámbito competencial, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y de los Agentes de Protección de la Naturaleza.*

2. *Los inspectores turísticos deberán acreditar en todo caso su condición con la correspondiente credencial. Podrán entrar y permanecer libremente y en cualquier momento en establecimientos y demás lugares sujetos a su actuación inspectora. Cuando para el ejercicio de las funciones inspectoras sea precisa la entrada en un domicilio particular, deberán contar con la oportuna autorización judicial, salvo consentimiento del afectado".*

El Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos de transferencia de funciones y traspaso de

servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas ha fijado el marco de las funciones y servicios turísticos que deben ejercer las Comarcas en los siguientes términos:

"F.-En materia de Promoción del Turismo.

F.1. Referencia a las normas constitucionales, del Estatuto de Autonomía, de la legislación de comarcalización y de la legislación sectorial aplicable.

Además de las normas recogidas en el apartado F.1. del Anexo al anterior Decreto del Gobierno de Aragón, se añade la referencia a la siguiente legislación sectorial:

Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento en el que se establecen las normas de construcción e instalación para la clasificación de los establecimientos hoteleros.

Decreto 102/1991, de 20 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre acreditación del cumplimiento de las normas contra incendios en establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 193/1994, de 20 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, sobre régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 84/1995, de 25 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Albergues y Refugios como alojamientos turísticos, modificado por el Decreto 216/1996, de 11 de diciembre.

Decreto 69/1997, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón, por que aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de los alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural.

Decreto 175/1998, de 20 de octubre, del Gobierno de Aragón, sobre el régimen y procedimiento para la concesión de ayudas en materia de turismo.

Decreto 81/1999, de 8 de junio, del Gobierno de Aragón, por que se establecen normas sobre la ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile.

Decreto 146/2000, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios

de turismo activo y aventura, modificado por Decreto 92/2001, de 8 de mayo.

Decreto 125/2004, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Alojamientos Turísticos al aire libre.

Orden de 16 de julio de 1999, del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, por la que se regula el procedimiento de comunicación de precios de Establecimientos de Hostelería y Empresas Turísticas.

F.2. Funciones que se transfieren y servicios que se traspasan.

El apartado F.2. del Anexo al anterior Decreto del Gobierno de Aragón queda íntegramente redactado en los siguientes términos:

F.2.1. Identificación de tareas y actuaciones que corresponden a la Comarca.

La Comarca, en el ámbito de su territorio, es competente en las siguientes funciones y servicios en materia de Promoción del turismo, en los términos previstos en el art. 12 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, en el artículo 13 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, el Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se transfieren funciones y se traspasan servicios de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca y el presente Acuerdo, sin perjuicio de las actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento que, en virtud de interés supracomarcal, pudiera ejercer la Comunidad Autónoma y de la eventual autonomía propia de los centros, entidades e instituciones afectadas.

Las tareas y actuaciones que corresponden a la Comarca en el ejercicio de la competencia de Promoción del turismo son las relacionadas con las instalaciones y empresas de turismo rural, alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada, albergues y refugios, restaurantes, cafeterías y bares así como las empresas de turismo activo. En particular, corresponde a la Comarca:

A) Funciones y servicios que ya se enmarcaban en las competencias atribuidas en la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización:

a) Actuaciones turísticas en la Comarca conforme a las Directrices del Manual de señalización turística de la Comunidad Autónoma.

b) *Imposición de sanciones y medidas accesorias por la comisión de infracciones leves y graves sobre las materias de su competencia. Cuando la Comarca, iniciado el procedimiento sancionador, estime que procede la imposición de una sanción de carácter muy grave remitirá el expediente sancionador a la Dirección General de Turismo para que concluya la tramitación del mismo, cuya resolución comunicará tanto al interesado como a la Comarca.*

c) *La emisión de informe en la calificación de interés social por motivos turísticos a efectos de la autorización de ubicación de alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada.*

d) *La emisión de informe previo a la declaración de fiesta de interés turístico de Aragón o de interés turístico nacional.*

e) *Tramitación de expedientes y emisión de informes técnicos en procedimientos de dispensa de requisitos mínimos en los establecimientos de su competencia.*

B) Funciones y servicios que corresponden a las nuevas competencias atribuidas a la Comarca por la Ley 6/2003, del Turismo de Aragón:

a) *El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia.*

b) *La elaboración y aprobación de un Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma.*

c) *La promoción de los recursos y de la oferta turística de la Comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral.*

d) *La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la Comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal.*

e) *La gestión de las oficinas comarcales de turismo y la coordinación de las oficinas municipales de turismo ubicadas en el ámbito territorial comarcal.*

f) *La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico comarcal.*

g) *El ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación turística.*

h) La cooperación con los municipios tendente a potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales.

i) La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.

j) La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.

k) La emisión de informe previo a la declaración de municipio turístico.

l) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida por la Administración competente.

F.2.2. Identificación de tareas y actuaciones que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Son competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón las siguientes funciones y servicios, sin perjuicio de aquellas otras actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento de interés supracomarcal o de carácter general.

a) La formulación y aplicación de la política turística del Gobierno de Aragón.

b) La planificación y ordenación territorial de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma, coordinando las actuaciones que en esta materia lleven a cabo las entidades locales.

c) El ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las empresas, establecimientos y profesiones turísticas.

d) El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia y sobre las profesiones turísticas así como la coordinación de tales potestades cuando sean ejercidas por las entidades locales.

e) La protección y promoción, en el interior y en el exterior, de la imagen de Aragón como destino turístico integral.

f) La coordinación de las actividades de promoción turística que realicen las entidades locales fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

g) El impulso y coordinación de la información turística.

h) El fomento de las enseñanzas turísticas y de la formación y perfeccionamiento de los profesionales del sector.

i) La elaboración y mantenimiento de bases de datos y estadísticas turísticas de la Comunidad Autónoma.

j) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular el patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.

k) Registro de Turismo de Aragón y su coordinación con las Comarcas.

l) La resolución de los expedientes sancionadores, iniciados por la Comarca en el ámbito de sus funciones, cuando pueda proceder una sanción de carácter muy grave.

m) La declaración de fiestas de interés turístico de Aragón.

n) La tramitación de los expedientes sobre declaración de fiestas de interés turístico nacional.

o) Resolver los expedientes de solicitud de dispensas.

p) Cualquier otra relacionada con el turismo que se le atribuya en la Ley 6/2003, del Turismo de Aragón o en el resto del ordenamiento jurídico.

F.2.3. Identificación de tareas compartidas y principios de relación y colaboración entre ambas Administraciones.

1.-Sin perjuicio de lo establecido en el apartados anteriores, la Comarca podrá gestionar o colaborar en la gestión de determinadas actuaciones de competencia de la Comunidad Autónoma, estableciéndose en cada caso la fórmula de colaboración más apropiada y la financiación asociada para su desarrollo.

2.-A efectos de asegurar los equipamientos adecuados en la Comarca que permitan una oferta homogénea en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma y garantizar la suficiencia financiera de la Comarca, las inversiones y equipamientos de carácter turístico podrán ser financiadas de forma parcial o total por la Comunidad Autónoma, ajustándose, en todo caso, a los criterios de planificación y regulación de la Diputación General de Aragón.

3.-La Comarca, directamente o bien mediante las aportaciones de los Ayuntamientos que la integran, se responsabilizará de los gastos originados por la ejecución de las funciones y servicios establecidos en el apartado primero y la

financiación resultante de la aplicación del párrafo número 2 anterior.

4.-La Comunidad Autónoma de Aragón financiará las actuaciones recogidas en el párrafo número 1 anterior en la cuantía y condiciones fijadas en la fórmula de colaboración que se adopte.

5.-La financiación para hacer frente a los gastos originados por el desarrollo de las funciones y servicios establecidos en el apartado primero se efectuará de forma anticipada con los fondos provenientes de la Sección 26 del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma, en cumplimiento de la Ley de Medidas de Comarcalización.

6.-Cuando la financiación provenga del Fondo de Cohesión Comarcal la Comarca deberá justificar los fondos recibidos, de acuerdo con los criterios aprobados por el Gobierno de Aragón.

7.-Colaboración entre ambas Administraciones.

a).-El Departamento competente en materia de Promoción del turismo y la Comarca colaborarán e intercambiarán la información necesaria con el fin de que por parte de la Comunidad Autónoma se lleven a cabo las tareas de planificación, promoción y fomento turístico para el conjunto del territorio y, por otra parte, la Administración Comarcal sea conocedora de todas las actuaciones que afecten al desarrollo de su competencia.

b).-El Departamento competente en materia de Promoción del Turismo prestará el asesoramiento y asistencia técnica que la Comarca precise en esta materia facilitando a la Comarca, para el inicio de su actividad, modelos de hojas oficiales de reclamaciones, declaración de precios y distintivos de los establecimientos turísticos. Asimismo, le facilitará la información y documentación de interés para el desarrollo de sus funciones.

c).-El Departamento competente en materia de Promoción del Turismo ofertará anualmente un plan de formación para los profesionales de la Comarca en esta materia, dentro de la planificación para la formación de los empleados públicos, hasta que se consideren alcanzados los objetivos formativos.

d).-Además de las actuaciones sectoriales de mutua colaboración

establecidas en los puntos anteriores, la cooperación y la participación de la Comarca se llevará a cabo en el marco de actuación del Consejo de Cooperación Comarcal."

La puesta en marcha de las Comarcas requirió en un primer momento la colaboración de la Diputación General de Aragón que se instrumentó en este ámbito concreto del ejercicio de competencias turísticas, mediante la firma en los años 2002 y 2003 de 29 convenios con otras tantas Comarcas para que los servicios de la DGA realizasen "*las tareas propias de inspección sobre las instalaciones, condiciones en la prestación de servicios, trato dispensado a la clientela y el cumplimiento de la legalidad en materia de precios, con relación a bares, restaurantes y cafeterías, albergues, refugios, Viviendas de Turismo Rural, campamentos de turismo y otras modalidades de acampada y turismo activo y de aventura*".

Todo ello en tanto las Comarcas no contasen con personal propio, dado que no se transfirieron medios personales vinculados al desempeño de estas funciones, pero sí dotaciones económicas para que las Comarcas seleccionaran su propio personal.

Tercera.- Una vez expuesto lo anterior, hemos de analizar cómo se están organizando las comarcas para desempeñar las funciones turísticas asumidas desde los años 2002/2003, funciones que tienen por una parte un considerable contenido de gestión administrativa, que se concreta en el ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia y, por otra parte, tienen un contenido técnico de gestión y promoción de los recursos turísticos de la Comarca.

La importante carga de gestión administrativa que tienen las competencias transferidas a las Comarcas en materia de turismo se

manifiesta en el apartado F7 del Anexo de los 32 Decretos de transferencias aprobados entre 2002 y 2003, que describe los procedimientos administrativos afectados por la transferencia:

"7. Procedimientos administrativos asociados a las funciones transferidas.

a) Los correspondientes a las acciones de promoción y fomento en Turismo sin perjuicio de aquellos que pudiera ejercer la Comunidad Autónoma.

b) Autorización de apertura y cierre de campamentos de turismo y otras modalidades de acampada, así como al asignación, modificación y revisión de las categorías, según Decreto 79/1990 por el que se aprueba el Reglamento sobre campamentos de turismo y otras modalidades de acampada.

c) Autorización de alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural, en cascos urbanos de menos de mil habitantes, según Decreto 69/1997 por el que se aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural.

d) Apertura de Albergues y Refugios, así como de las modificaciones, ampliaciones y demás incidencias sobre el régimen de albergues y refugios autorizados, según consta en el Decreto 84/1995 por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Albergues y Refugios como alojamientos turísticos.

e) Autorización del ejercicio de restaurantes y cafeterías, así como la determinación de grupo de categoría de bares, restaurantes y cafeterías y establecimiento con música, espectáculo y baile, así como sus modificaciones, conforme al Decreto 81/1999 por el que se establecen normas sobre ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile, y las Ordenes ministeriales de 19 de junio de 1970, de 19 de junio de 1974, 29 de junio de 1978 y de 10 de julio de 1981.

f) Emisión de informe en la calificación de interés social por motivos turísticos a efectos de la autorización de ubicación de un establecimiento de camping o área de acampada, según Decreto 79/1990 por el que se aprueba el Reglamento sobre campamento de turismo y otras modalidades de acampada.

g) Emisión de informe previo a la declaración de Fiestas de Interés Turístico de Aragón, según Decreto 58/1991, de 4 de abril, por la que se crea la calificación de «Fiestas de Interés Turístico de Aragón».

h) Emisión de informe previo en las solicitudes de declaración de Fiestas de

Interés Turístico Nacional, según Orden de 29 de diciembre de 1987, por la que se regulan las declaraciones de Interés Turístico Nacional e Internacional.

i) Inspección general en materia turística e imposición de sanciones de carácter leve y grave en materia de disciplina turística, conforme a la Ley 5/1993 por la que se establece el régimen de inspección y procedimientos en materia de disciplina turística.

j) Recepción de precios con anterioridad a su aplicación; de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile, según Decreto 81/1999 por el que se establecen normas sobre ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculos y baile, y Ordenes Ministeriales de 19 de junio de 1970, de 19 de junio de 1974, 29 de junio de 1978 y 10 de julio de 1984, así como por la Orden de 16 de julio de 1999 por la que se regula el procedimiento de comunicación de precios de Establecimientos de Hostelería y Empresas Turísticas.

k) Comunicación de precios de establecimientos de hostelería y empresas turísticas por la Orden de 16 de julio de 1999 por la que se regula el procedimiento de comunicación de precios de Establecimientos de Hostelería y Empresas Turísticas.

l) Recepción de la comunicación previa de precios, y sus modificaciones, de los establecimientos de alojamiento turístico, así como el diligenciado de los carteles de precios conforme al Decreto 194/1994 sobre régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.

m) Tramitación de la inscripción, variaciones de datos y bajas en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, reglamentadas y no reglamentadas, así como la petición de información periódica para el mismo, según el Decreto 23/1985 por el que se crea el Registro de Empresas y Actividades Turísticas y se regula su funcionamiento y Decreto 146/2000 por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y aventura."

Pues bien, en la información que nos han facilitado las Comarcas a la que hemos hecho referencia al comienzo, se pone de manifiesto que una gran mayoría de ellas o bien ha procedido a crear nuevos puestos de trabajo para desempeñar (en todo o en parte) estas funciones de gestión

administrativa así como las de gestión y promoción de los recursos turísticos, o bien ha asignado el ejercicio de éstas a alguno o algunos de los puestos ya existentes en su organización. También es de reseñar que 8 comarcas de las 32 (Bajo Martín, Cinca Medio, Cuencas Mineras, Jiloca, la Litera, Valdejalón, Cinco Villas y Comunidad de Calatayud) no parecen disponer de puestos de trabajo específicos para el desempeño de estas funciones (al menos, de acuerdo con las plantillas que han publicado en el Boletín Oficial de Aragón y sus propias manifestaciones).

Dentro de las 24 Comarcas que afirman disponer de algún puesto específico en mayor o menor medida para el desempeño de las funciones relacionadas con el turismo, se aprecia la adopción de criterios organizativos muy dispersos. Nos encontramos con Comarcas que sólo han regulado lo relativo a la gestión administrativa del turismo (y en especial los cometidos de autorización e inspección), mientras que otras se han enfrentado también a los problemas de la gestión técnica de los recursos turísticos. Los puestos de trabajo son enormemente variados. Así, mientras unos han creado puestos de funcionario, otros han configurado puestos laborales, incluso en algunos casos de carácter temporal, no obstante tratarse de funciones permanentes. El nivel de titulación exigido también es muy dispar, desde la propia del Grupo C (Bachiller, FP II o equivalente) hasta la propia del Grupo A (Licenciado o equivalente).

Si examinamos las funciones de inspección turística, que parecen preocupar especialmente a las Comarcas, dado el tenor de las contestaciones recibidas, en unos casos se entiende que pueden desempeñarlas los Secretarios-Interventores, mientras que en otros casos se considera que este cometido les es ajeno. Por otra parte, si bien con carácter general se atribuye este cometido a funcionarios, los perfiles profesionales y funcionariales son muy dispares, habiéndose encuadrado los puestos en unos casos en la Escala de Administración General (Subescalas Técnica y Administrativa) y en otros en la Escala de Administración Especial

(Subescalas Técnica y de Servicios Especiales)-.

No es nuestro objeto analizar las diversas soluciones organizativas adoptadas por cada Comarca, pero dada la situación existente entendemos que es conveniente realizar algunas reflexiones al respecto que puedan contribuir a racionalizar la organización administrativa de las Comarcas, favoreciendo una mejor prestación de los servicios turísticos y una utilización más eficiente de los recursos públicos.

Cuarta.- El punto de partida para analizar la cuestión viene dado por la constatación de la potestad que tienen las Comarcas para establecer su propia organización administrativa, reconocida en el artículo 3 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, en relación con el art. 4 de la Ley de Bases de Régimen Local, como manifestación de la garantía institucional de la autonomía local. En su virtud las Comarcas disponen de una amplia libertad para crear los puestos de trabajo que consideren adecuados para el desempeño de sus funciones, sin otros límites que los que resultan de las normas de régimen local y función pública aplicables.

Por una parte, el artículo 31 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón establece que *"... el personal al servicio de la Comarca se regirá por lo dispuesto con carácter general para el personal al servicio de la Administración Local, en concreto en el título VII de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local"*, previsión que debe ser completada con el contenido de las diferentes Leyes de creación de las Comarcas aragonesas que afirman lo siguiente: *"La estructura y régimen jurídico del personal al servicio de la comarca se regirá por la legislación básica del Estado y la normativa aragonesa sobre Administración Local"*.

La determinación de la naturaleza laboral o funcionarial de un puesto

de trabajo no es libre sino que está sometida, de modo necesario, a los criterios contenidos en la legislación de Administración Local y de Función Pública.

Pues bien, si analizamos la legislación de Régimen Local, deberemos tener en cuenta, de modo especial, el artículo 92.2 de la Ley de Bases de Régimen Local que considera funciones públicas "*... cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad ...*", y, además de una serie de funciones específicas que allí se enumeran, "*... en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*". El artículo 167 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local agrupa a los funcionarios de carrera de la Administración local que no tengan habilitación de carácter nacional en dos Escalas: Administración General y Administración Especial. De acuerdo con el artículo 169 del mismo Texto Refundido de Régimen Local, corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, es decir, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos. En concreto, "*pertenecerán a la Subescala Técnica de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior*", "*pertenecerán a la Subescala de Gestión de Administración General los funcionarios que realicen tareas de apoyo a las funciones de nivel superior*" y "*pertenecerán a la Subescala Administrativa de Administración General, los funcionarios que realicen tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración*".

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 170 del citado Texto Refundido, tienen la consideración de funcionarios de Administración Especial "*...los que tengan atribuido el desempeño de funciones que*

constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio". Pertenece a la Subescala Técnica de Administración Especial "...los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales" (art. 171 TRRL), dividiéndose esta Subescala en Técnicos Superiores, Medios y Auxiliares, en atención al carácter y nivel del título exigido.

Finalmente, pertenecen a la Subescala de Servicios Especiales "...los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados" (art. 172 TRRL)

Debemos completar el marco legal aplicable analizando la legislación de función pública. Así, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, "... los puestos de trabajo de la Administración ... serán desempeñados por funcionarios". El artículo 8 del mismo texto legal detalla los puestos que, por excepción, pueden ser desempeñados por personal laboral. Entre ellos se incluyen los puestos de naturaleza no permanente, los puestos cuyas actividades sean propias de oficios o los puestos de carácter instrumental correspondientes a diversas áreas funcionales (mantenimiento y conservación de edificios, equipos, instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social), así como los puestos de las áreas de expresión artística, servicios sociales o protección de menores. Obsérvese que la regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón difiere en este punto de la establecida para la Administración General del Estado, ya que en esta última es posible crear con carácter laboral "*puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y de apoyo administrativo*", de acuerdo con el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984, que es un precepto que no tiene el carácter de básico, mientras que la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública, aplicable a las relaciones de puestos de trabajo de las Comarcas aragonesas

(de acuerdo con el artículo 236.2 de la Ley de Administración Local de Aragón en relación con el artículo 35 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización), no permite esta posibilidad.

Todas estas normas deben, además, ser interpretadas a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 99/1987, cuyo Fundamento Jurídico Tercero afirma lo siguiente:

"El art. 15 se refiere a las "relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado", debiendo circunscribirse su impugnación al último inciso del ap. 1º de este precepto, donde se encomienda al Mº Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, "debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos". Para los recurrentes la redacción y sentido de esta norma debiera ser contraria, si se tiene en cuenta que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición. Por lo mismo, la norma impugnada habría contrariado los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3).

Teniendo ahora en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de Ley introducida por el art. 103.3 CE, esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes

no posean la condición de funcionario.

No se hizo así, como se ve, en el último inciso del art. 15.1 que ahora se examina."

A la vista del marco legal descrito podemos señalar que en la configuración de algunos de los puestos de trabajo analizados se ha excedido el margen de libertad de que disponen las Comarcas para establecer su propia organización.

Como antes hemos indicado, existen dos grupos de funciones relacionadas con el turismo que están claramente diferenciadas, de modo que en bastantes Comarcas han sido objeto de tratamiento independiente:

1.- la gestión administrativa del turismo (y en especial los cometidos de autorización, registro, inspección y sanción).

2.- la gestión técnica de los recursos turísticos.

Parece claro que los puestos permanentes que tengan por objeto el desempeño de funciones vinculadas a la gestión de los procedimientos administrativos relacionados con el turismo deben ser puestos propios de funcionarios, pertenecientes a la Escala de Administración General (cuyo ámbito propio tiene por objeto las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa). En cuanto al nivel de titulación exigido para desempeñarlos, los puestos cuyos cometidos sean de trámite y colaboración deberán pertenecer a la Subescala Administrativa (Grupo C, Bachiller, FP 2 o equivalente), mientras que los que asuman funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior deberán pertenecer a la Subescala Técnica (Grupo A, Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente) y los que realicen tareas de apoyo a las funciones de nivel superior deberán pertenecer a la Subescala de Gestión (Grupo B,

Diplomado, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o equivalente).

Si centramos la cuestión en las funciones de inspección, es evidente que será preciso que las tareas de tramitación sean desempeñadas por funcionarios pertenecientes como mínimo al Grupo C, pero las funciones de estudio y propuesta sólo pueden ser llevadas a cabo por funcionarios de los Grupos A y B.

La cuestión relativa a la asunción por los Secretarios-Interventores de las competencias en materia de inspección también tiene una respuesta clara. Estos cometidos son ajenos a las funciones propias de los funcionarios con habilitación nacional de acuerdo con lo que dispone el artículo 92.3 de la Ley de Bases de Régimen Local y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de constatar que en varias Comarcas se ha acudido con carácter excepcional y transitorio a este recurso al amparo de un informe de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón.

Por otra parte, también resulta claro que los puestos permanentes vinculados a la gestión técnica de los recursos turísticos deben ser asimismo propios de funcionarios, ya que en ellos no parece concurrir ninguno de los motivos que detalla el artículo 8 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública para que pueda ampararse su configuración como plazas de carácter laboral. Cuestión distinta es la de los puestos que se han creado en algunas Comarcas con carácter temporal, que sí son, por su naturaleza, propios de personal laboral (si bien no podemos dejar de observar que parece anómalo crear puestos temporales para el desempeño de funciones permanentes).

En cuanto a la Escala funcional en que procedería encuadrar a estos puestos debemos señalar que, en la medida en que su desempeño requiera el desarrollo de tareas que son objeto de una carrera, profesión, arte u oficio, habría que pensar en la Escala de Administración Especial.

Dada la especificidad del turismo, que es objeto de estudios universitarios (Diplomatura en Turismo) podríamos considerar la viabilidad jurídica de la creación de puestos de trabajo vinculados al desempeño de cometidos propios de esta titulación académica, debiendo en tal caso integrarse en la Subescala Técnica.

Sin embargo debe recordarse aquí que el Tribunal Supremo mantiene una posición muy cuidadosa en relación con la posibilidad de limitación en exclusiva del ejercicio de una determinada función pública a una específica profesión titulada cuando no existe una norma de rango legal que así lo establezca. Cabe citar la sentencia de 27 de mayo de 1998, en cuyo FJ 2º se recuerda la existencia de: *"... reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se viene a afirmar que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados ... de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica..."*.

Por otra parte, hemos de recordar la amplia potestad de autoorganización de que disponen las Administraciones Públicas. Al amparo de ella y en la medida en que las funciones de que se quiera dotar al puesto de trabajo no sean plenamente coincidentes con las de un Diplomado en Turismo o sean más amplias en razón de la carga de trabajo prevista y teniendo en cuenta la obligación de usar de modo eficiente los recursos públicos, no parece haber inconveniente legal para que las Comarcas configuren puestos que abarquen junto a funciones técnicas de turismo, otras funciones relacionadas como por ejemplo, el patrimonio, la cultura o el deporte. La exigencia de titulación en estos casos debe ser abierta en contraste con el anterior caso, pudiendo insertarse estos puestos en la

Subescala Técnica o en la Subescala de Servicios Especiales en función de la configuración concreta de los puestos y de modo especial si para su desempeño se precisa de la posesión de títulos profesionales o académicos determinados, o no.

Cabe pronunciarse de modo similar en relación con las Comarcas que han optado por configurar puestos que asumen tanto las funciones de gestión administrativa del turismo como las de gestión técnica de los recursos turísticos. Podemos considerar la viabilidad jurídica de esta opción que, en todo caso, debería reconducirse también al ámbito funcional, estableciéndose una exigencia de titulación abierta siempre que se garantice un nivel suficiente (al menos Grupo B) y la adecuación de la misma al contenido del puesto.

Esta indudable discrecionalidad con que cuenta la Administración tiene un límite evidente que recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1999 consistente en que "*...la desigualdad o preferencia de trato que posiblemente pueda otorgarse con relación a ciertas titulaciones aparezca fundada en criterios objetivos y razonables, tal como exige el artículo 103 de la Constitución, y recuerdan abundantes resoluciones de esta misma Sala...*".

Esta cuestión es desarrollada por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 48/1998 (Sección 2ª) en el FJ 7º, apartado b) afirma lo siguiente:

"b) Finalmente resta por analizar la alegada discriminación. De acuerdo con una dilatada jurisprudencia, el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad prohíbe el establecimiento de requisitos que no sean compatibles con el art. 14 C.E. (vid, entre otras, STC 10/1989, fundamento jurídico 2º). Lo cual significa por otra parte, que en esta sede no puede haber otros criterios de diferenciación

o discriminación objetiva que los basados en factores de mérito y capacidad. "El art. 23.2 C.E. impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre españoles." (cfr. STC 50/1986, fundamento jurídico 4º).

Se infringe el principio de igualdad, en síntesis, si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o, dicho en otros términos, cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional. Además, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue -aquí, en función del mérito y la capacidad- sino que es indispensable también que las consecuencias jurídicas que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin (vid., entre otras, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9º. A; 61/1997, fundamento jurídico 17º, h). A ello se suma, por lo que aquí interesa, que tanto el legislador, a la hora de determinar el mérito y la capacidad, como las convocatorias de concursos y oposiciones, deben hacerse en términos generales y abstractos (v. gr., SSTC 50/1986, fundamento jurídico 4º; 27/1991, fundamento jurídico 4º)."

Quinta.- El procedimiento de selección utilizado por las diferentes Comarcas es también muy variado. Algunas han recurrido al sistema de la oposición, pero en más ocasiones se ha optado por el concurso-oposición. Incluso hay algunas comarcas que han utilizado el concurso (en buena medida por haber diseñado puestos de carácter laboral).

Debemos realizar algunas consideraciones a este concreto respecto. El artículo 32.2 de la Ley de Comarcalización de Aragón dispone de modo

coincidente con las normas de régimen local (Ley de Bases de Régimen Local, Ley de Administración Local de Aragón) y de función pública aplicables (Real Decreto 896/1991 y Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma), lo siguiente:

"2. La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, deberá realizarse mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad".

Como hemos argumentado en el anterior Fundamento de Derecho, los diversos puestos de carácter permanente que pueden crear las Comarcas para el desempeño de funciones turísticas han de ser de naturaleza funcional.

Pues bien, de acuerdo con la legislación básica del Estado, la selección del personal funcionario de la Administración Local que no ostente la condición de funcionarios con habilitación de carácter nacional, será "*...de competencia de cada Corporación local...*", según afirma el artículo 100.1 de la Ley de Bases del Régimen Local. A la Administración del Estado corresponde según el apartado 2.a) del mismo artículo establecer reglamentariamente "*las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios*". Estas reglas y programas han sido establecidas por Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que regula, con carácter básico, en su artículo 2º el sistema de acceso a la función pública local en los siguientes términos:

"El ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o de concurso".

La oposición constituye, por tanto, la regla general, debiendo justificarse en el expediente las razones que llevan a la Comarca a elegir el sistema de concurso-oposición o el de concurso. Estas razones, necesariamente deberán estar fundadas en "*...la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar*".

Cuestión distinta es la relativa a los puestos de naturaleza no permanente, de carácter laboral, con relación a los cuales las comarcas disponen de una más amplia libertad para elegir el sistema de selección (concurso-oposición, oposición o concurso) de acuerdo con los artículos 249 de la Ley de Administración Local de Aragón,. 32 de la Ley de Comarcalización de Aragón y D.A. Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio).

Sexta.- El panorama hasta ahora descrito se complica si constatamos que la mayor parte de las Comarcas se ha limitado a aprobar anualmente sus plantillas de personal pero, salvo contadas excepciones, éstas no han elaborado una relación de puestos de trabajo de su organización en los términos y con los contenidos que resultan de la legislación de función pública.

En efecto, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de Comarcalización dispone en su artículo 35 lo siguiente:

"Artículo 35.--Relaciones de puestos de trabajo y movilidad del personal.

1. La comarca formará y aprobará la relación de puestos de trabajo existentes en su organización de acuerdo con lo que indica para las relaciones de puestos de trabajo la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. En esas relaciones podrán preverse puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por funcionarios de otras comarcas.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma prestará asesoramiento a las comarcas que lo deseen para la formación de esta relación de puestos de trabajo".

El artículo 236 de la Ley de Administración Local de Aragón exige que en las relaciones de puestos de trabajo se incluyan, en todo caso, *"...la denominación, características esenciales de los puestos, retribuciones complementarias que le correspondan y requisitos exigidos para su ejercicio"* y el artículo 2º del Decreto 140/1996, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, aplicable por remisión del anterior, precisa que *"con carácter general, entre las características esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño deberán figurar necesariamente el tipo de puesto, el sistema de provisión, los Grupos, Cuerpos y Escalas a que deban adscribirse y, en su caso, la titulación académica y formación específica necesarias para su desempeño. Igualmente podrán especificarse aquellas condiciones particulares que se consideren relevantes en relación con el contenido del puesto o para su desempeño"*.

A nuestro parecer, es esencial que todas las Comarcas elaboren y aprueben sus relaciones de puestos de trabajo cumpliendo los requisitos y condiciones de las normas que acabamos de mencionar. Esta exigencia es básica no sólo para facilitar la adecuada ordenación de los recursos humanos de estas nuevas Administraciones Públicas, sino también para poder permitir la movilidad del personal entre las distintas Comarcas tal y como se prevé en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 35 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de Comarcalización. Debemos recordar que para facilitar esta labor, la propia Ley de Medidas de Comarcalización contempla la posible colaboración de la Diputación General de Aragón (art. 35.2).

En todo caso, es preciso destacar que no existe, en principio, inconveniente derivado de que los puestos que, de acuerdo con los

argumentos que se hemos expuesto, son propios de funcionarios, y que como tales deben constar en las relaciones de puestos de trabajo que se aprueben, se encuentren en estos momentos desempeñados por personas con un régimen jurídico diferente del que la ley les atribuye, ya que hay mecanismos específicos para facilitar la adecuación de los mismos al régimen vigente mediante un proceso de funcionarización.

Séptima.- Podemos realizar algunas reflexiones generales al hilo de la cuestión concreta que se ha examinado en esta queja. La puesta en marcha de las Comarcas conlleva un proceso muy complejo no exento de dificultades, en el que intervienen factores como la amplitud de las competencias asumidas, la reducida población y la notable extensión territorial de muchas de las Comarcas aragonesas.

El examen de las plantillas de personal con que cuentan las Comarcas aragonesas, más allá del estricto ámbito del ejercicio de las competencias turísticas, que constituye el objeto de esta queja, pone de manifiesto algunas cuestiones que no podemos dejar de señalar:

- 1 Del tenor de las contestaciones facilitadas por algunas Comarcas y del examen de sus plantillas de personal se desprende la existencia de algunas lagunas en el ejercicio de las competencias que tienen asumidas.
- 2 La mayor parte de los puestos de trabajo de carácter permanente existentes en las Comarcas tienen naturaleza laboral. En algunos casos ello no respeta los límites establecidos en la legislación de función pública que, como antes hemos señalado, restringe la posibilidad de seleccionar personal laboral a unos supuestos muy concretos (art. 8 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública).

- 3 A pesar de que el marco regulador de las 32 comarcas es homogéneo y que son idénticas las competencias que ejercen todas ellas, existe una gran variedad de soluciones organizativas de modo que pueden surgir dificultades en el objetivo de lograr la movilidad del personal de las Comarcas.
- 4 Esta variedad de soluciones organizativas puede proyectarse además sobre los ciudadanos destinatarios de los servicios que prestan las Comarcas.
- 5 La mayor parte de las Comarcas carecen de una Relación de Puestos de Trabajo con el contenido que exige la legislación de función pública.
- 6 En muchos casos se aprecia que el ejercicio de funciones permanentes atribuidas a las Comarcas se ha llevado a cabo mediante la adopción de soluciones provisionales (contrataciones temporales...)

Partiendo del máximo respeto a la autonomía de que disponen las Comarcas para el cumplimiento de sus fines, nos parece muy conveniente que todas ellas realicen un esfuerzo para asegurar la mayor homogeneidad del sistema. La Ley de Administración Local de Aragón estimula la articulación y potenciación de relaciones mutuas entre los entes locales "*... a través de la cooperación y colaboración al objeto de alcanzar una mayor eficacia y rentabilidad en la gestión de sus respectivos intereses*" (art. 158.2), y destaca el papel de la Diputación General de Aragón en la prestación de servicios de todo tipo al objeto de potenciar la capacidad de gestión de las entidades locales (art. 160).

De modo especial, la Disposición Adicional Décima de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización establece que "*La Diputación General de Aragón prestará asesoramiento técnico a las comarcas en todos aquellos aspectos encaminados a garantizar la transición al nuevo marco competencial...*".

Para facilitar esta colaboración y asistencia, el Gobierno de Aragón creó por Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, el Consejo de Cooperación Comarcal, como órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las Comarcas, adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en el que participan representantes del Gobierno de Aragón y de las Comarcas. Entendemos que este Consejo constituye un espacio adecuado de encuentro de las Comarcas que puede facilitar la consecución de las mejoras organizativas que aquí se han propuesto.

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 formular las siguientes resoluciones:

1.- **Recordar** a las Comarcas de Cinco Villas y de Comunidad de Calatayud la obligación que les impone el artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

2.- **Recomendar** a todas las Comarcas aragonesas que realicen el mayor esfuerzo posible para asumir de modo pleno el ejercicio de las competencias que les han sido transferidas.

3.- **Recomendar** a todas las Comarcas aragonesas que ajusten su plantilla de personal a las exigencias que resultan de la legislación de régimen local y función pública, debiendo elaborar y aprobar relaciones de puestos de trabajo con los requisitos y condiciones exigidos en la referida legislación.

4.- **Recomendar** a todas las Comarcas aragonesas que realicen el mayor esfuerzo posible para asegurar la adecuada homogeneidad de sus estructuras administrativas y de personal que permita una más satisfactoria prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

5.- **Recomendar** a la Diputación General de Aragón que facilite la máxima asistencia y cooperación a las Comarcas a fin de que éstas puedan alcanzar los objetivos expuestos.

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

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE