

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA

4 de junio de 2007

I.- Antecedentes.

Primero.- Con fecha 10 de noviembre de 2006 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 al actual sistema de baremación de méritos para la elaboración de las listas de interinos de personal docente no universitario.

En concreto, se indicaba en el escrito de queja lo siguiente:

“Los méritos de los aspirantes se distribuyen en cuatro apartados de la siguiente forma: 1) experiencia docente, 2) formación académica, 3) otros méritos (cursos de formación, publicaciones, méritos artísticos...) y 4) calificación obtenida en procesos selectivos.

Las listas que están actualmente en vigor se elaboraron según el baremo establecido por la Orden de 23 de marzo de 2001. En él se valoraba una experiencia docente máxima de cinco años.

La Orden de 29 de julio de 2005 (BOA de 12 de agosto) aparece tras la presión de los interinos de más antigüedad que se habían visto desplazados por otros con menos experiencia pero más formación. Esta Orden aprueba un baremo en el que la máxima puntuación en el apartado 1 se obtendrá con un total de 20 años trabajados en la Administración en la misma especialidad. Hay que tener en cuenta, además, que este apartado supone un 55% del total.

De los cuatro apartados del baremo éste es el que menos información aporta sobre la calidad del profesorado. Los otros apartados informan sobre la titulación (hay profesores que tienen el

título superior de su especialidad mientras que otros trabajan con el título de grado medio), sobre la formación permanente (cursos de reciclaje, grupos de trabajo, etc.) y sobre el rendimiento en unas pruebas selectivas que se supone miden el nivel de conocimientos en la especialidad y la aptitud pedagógica de los aspirantes.

No existe, sin embargo, un control de la calidad de la enseñanza, por lo que no parece justificado concluir que la antigüedad garantice una mejor docencia. Tener la oportunidad de ocupar un puesto de trabajo en la enseñanza pública sin haber superado una oposición nos parece un privilegio y no un mérito.

La cantidad de años de experiencia que puntúan, unida al porcentaje que este apartado tiene en el total del baremo, hace que algunos trabajadores resulten inalcanzables para otros más jóvenes, por mucho que éstos se esfuercen en aumentar y mejorar su formación. Para aquéllos que se incorporan en este momento al mercado laboral el acceso a interinidades es prácticamente imposible.

Parece que lo que busca esta medida es garantizar el puesto de trabajo de un colectivo cuyo único mérito es llevar muchos años trabajando y que, indudablemente, es el que posee mayor fuerza sindical."

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- La Administración respondió a la solicitud de información mediante escrito en el que indicaba, literalmente, lo siguiente:

"El artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, contiene una cláusula g) que determina que "serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, (...), los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos".

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 103.3 de la Constitución española, y en relación con lo señalado en el artículo 37.1 del mismo texto, el derecho a la negociación colectiva de condiciones de trabajo en el ámbito de la función pública es un derecho de configuración legal, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de las relaciones laborales en las que el segundo de tales preceptos expresa inequívocamente el carácter de derecho constitucional.

En este sentido, el artículo 35 de la Ley 9/1987 define la naturaleza y efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos suscritos en el ámbito de negociación de la función pública entre la Administración y las organizaciones sindicales representativas:

"Los representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales y de las organizaciones sindicales o sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley, podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vincularán directamente a las partes.

Los Acuerdos versarán sobre materias competencia del Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas o Pleno de las Entidades locales. Para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal de estos órganos en su ámbito respectivo.

Los Pactos y Acuerdos deberán establecer las partes intervinientes y el plazo de vigencia, así como su ámbito personal, funcional y territorial. Por acuerdo de las partes, podrán establecerse comisiones de seguimiento de los Pactos y Acuerdos".

De esta forma, podemos señalar que la fuerza vinculante que la Constitución predica de los Convenios Colectivos en su artículo 37.1, ha sido establecida con una serie de condiciones específicas en relación con los Pactos y Acuerdos suscritos en el ámbito de negociación de la función pública por la Ley 9/1987.

Tras la aprobación expresa y formal del Acuerdo alcanzado en la Mesa Sectorial de Educación celebrada el pasado 8 de octubre de 2004, por parte del Gobierno de Aragón en su reunión de 16 de noviembre de 2004, este Acuerdo despliega su eficacia en el ámbito del personal docente no universitario hasta la terminación del curso escolar 2009-2010, prorrogándose tácitamente su vigencia al finalizar dicho período en tanto no medie denuncia expresa de las partes, de conformidad con lo que se establece en el propio texto del Acuerdo, bajo el epígrafe Período de vigencia del Acuerdo.

De hecho, la negociación se ha desarrollado tomando como parámetros de referencia no sólo la regulación preexistente, sino también los criterios señalados para el procedimiento selectivo de ingreso a los cuerpos docentes no universitarios en el Anexo 1 del

Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo y en el Cuerpo de Inspectores de Educación, aprobado por Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero.

Los criterios acordados en el órgano de negociación sectorial dieron lugar a la aprobación del Decreto 55/2005, de 29 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el régimen de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino en la Comunidad Autónoma de Aragón, del que trae causa la Orden de 29 de julio de 2005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establecen los criterios de puntuación a efectos de baremación de méritos de los aspirantes a puestos de trabajo reservados a funcionarios docentes no universitarios en régimen de interinidad, con el fin de determinar la prelación de los integrantes de las listas de espera.

No podemos sino poner nuevamente de manifiesto que los mecanismos legalmente previstos en relación con la representatividad de las organizaciones sindicales en el ámbito de la función pública (vid. Capítulo 11 de la Ley 9/1987) se articulan con la negociación colectiva de condiciones de trabajo en dicho ámbito, por lo que alcanzado un Acuerdo la Administración, en cuanto parte firmante, se encuentra sujeta al cumplimiento de lo establecido en el mismo, y no puede dictar normas o resoluciones que contravengan sus disposiciones. Quienes no cuentan con poder de representación podrán cuestionar el sentido de los Acuerdos alcanzados en el seno del órgano de negociación, pero lo que no pueden poner en duda es la eficacia jurídica y, por ende, la fuerza vinculante de dichos Acuerdos con respecto a las relaciones de servicio comprendidas en el respectivo ámbito de negociación.”

II.- Consideraciones jurídica.

Primera.- La Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, definía en su artículo 4 a los funcionarios interinos como *“los que, por razones de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal, y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, desarrollan funciones retribuidas por las Administraciones Públicas en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia”*.

A su vez, la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, define al personal interino en el artículo 10 como aquel que *“por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) *La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.*
- b) *La sustitución transitoria de los titulares.*
- c) *La ejecución de programas de carácter temporal.*
- d) *El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.”*

El mismo artículo prevé que la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón regula en el artículo 38, en redacción dada por Decreto 193/2000, de 7 de noviembre, el procedimiento para la selección de personal interino. No obstante, dicho artículo excluye expresamente la aplicación de tal procedimiento cuando se prevea algo específicamente para el personal docente. Así, debemos remitirnos a la normativa específica de esta área funcional.

Segunda.- En esta línea, el Decreto 55/2005, de 29 de marzo, establece el régimen de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino en la Comunidad Autónoma de Aragón. Tal y como indica el preámbulo de esta norma, la necesidad de adecuar la configuración del sistema de provisión de puestos de trabajo por personal interino a las necesidades puestas de manifiesto por las entidades sindicales, motivó la firma del Acuerdo para la mejora de las condiciones de provisión y desempeño de puestos docentes por funcionarios de carrera e interinos en el ámbito de la enseñanza pública, firmado en el seno de la Mesa Sectorial de Educación el 8 de octubre de 2004, y ratificado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de noviembre de 2004.

Con la finalidad de adaptar el sistema de provisión de plazas de personal docente no universitario por personal interino al nuevo marco negociado se aprobó el decreto citado, que vino a derogar la normativa vigente con anterioridad.

El Decreto 55/2005, de 29 de marzo, del Gobierno de Aragón, regula la provisión de puestos de funcionarios docentes no universitarios por personal interino mediante la elaboración de dos listas de espera. Una primera, integrada por quienes cumplan la condición de tener al menos un día trabajado en calidad de funcionario docente no universitario como consecuencia de la adjudicación de vacantes por llamamientos realizados respecto de las listas de espera de la correspondiente especialidad, o cuerpo en el caso de maestros; y una segunda, integrada por los aspirantes que no pueden ser incluidos en la lista anterior, pero que cumplen con los requisitos

establecidos en el decreto para formar parte de las listas de espera.

Requisito común para formar parte de ambas listas de espera es el de haber participado en alguna prueba selectiva para la provisión de plazas de funcionario docente no universitario, en las diferentes especialidades; sea porque en su momento se participó lo que dio lugar al desempeño de plazas con carácter interino previamente a la aprobación del decreto lo que permite el ingreso en la primera lista, sea porque se participa posteriormente lo que permite, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 del Decreto ingresar en la segunda lista o incluso acceder a la primera en función de la calificación obtenida. En cualquier caso, para ingresar en las listas de espera no se exige una calificación mínima en la prueba selectiva en la que se haya participado.

Posteriormente, el Decreto regula en el artículo 9 cómo se valorarán los méritos de los aspirantes para la nueva baremación a resultas de la nueva regulación, para la renovación de las listas de espera o para la incorporación de nuevos aspirantes. Así, para determinar la prelación de los aspirantes se establece el siguiente criterio:

- a) Por experiencia docente previa, hasta el cincuenta y cinco por ciento del total.
- b) Por formación académica, hasta el quince por ciento del total.
- c) Por otros méritos de formación, hasta el diez por ciento del total.
- d) Por la mejor nota media obtenida en los tres últimos procesos selectivos consecutivos en la misma especialidad convocados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, hasta el veinte por ciento del total.

En desarrollo del artículo citado el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón aprobó la Orden de 29 de julio de 2005, por la que se establecen los criterios de puntuación a efectos de baremación de méritos de los aspirantes a puestos de trabajo reservados a funcionarios docentes no universitarios en régimen de interinidad, con el fin de determinar la prelación de los integrantes de las listas de espera.

Dicha Orden adjudica al baremo de experiencia docente una puntuación máxima de 55 puntos (frente al máximo de 15 puntos por formación académica, el de 10 puntos por otros méritos y el de 20 puntos por la nota media obtenida en los tres últimos procesos selectivos consecutivos de la misma especialidad, convocados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), considerando para ello la actividad docente desempeñada durante un máximo de 20 años.

Tercera.- Indica la Administración en su escrito de respuesta a nuestra solicitud de información que dicho mecanismo de valoración de los méritos para determinar el orden de prelación en las listas de espera para la provisión de plazas de funcionario docente no universitario por personal interino es consecuencia de la aplicación de los pactos alcanzados entre la

Administración y los sindicatos.

Nada podemos objetar al respecto. En efecto, la Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas incluye en su artículo 32, entre las materias que serán objeto de negociación en su ámbito respectivo, la referente a los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos. En similares términos, el Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 37. Así, parece legítimo que se llegue a un acuerdo sobre la materia con los representantes sindicales, y que la administración autonómica adopte su normativa a lo acordado.

Cuarta.- No obstante, analizado el Acuerdo de 16 de noviembre de 2004, no encontramos referencia al aspecto que motivó la reclamación ciudadana. El apartado tercero del acuerdo establece el sistema de ordenación de listas de aspirantes a puestos de trabajo en régimen de interinidad, incluyendo el modelo de dos listas anteriormente descrito que se consagra normativamente en el Decreto 55/2005. No obstante, no se alude a la experiencia docente como mérito a valorar para la baremación de los aspirantes incluidos en las listas.

Así, aunque coincidamos con la administración en el hecho de que la materia analizada está condicionada por lo acordado con los representantes sindicales, en el aspecto concreto denunciado por el ciudadano no encontramos ninguna disposición pactada vinculante que imponga una especial valoración del mérito de experiencia docente para la baremación de las listas de espera.

Quinta.- Así, los criterios para la baremación de la lista de aspirantes para la cobertura de plazas de personal docente no universitario por interinos deben establecerse atendiendo a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En cuanto al principio de igualdad, entendemos que puede verse desfavorecido por una excesiva atención a la experiencia profesional. El modelo establecido, en el que un cincuenta y cinco por ciento del total de los méritos a valorar viene constituido por tal criterio, puede afectar negativamente a aquellos aspirantes que, pese a acreditar una cierta suficiencia de conocimientos en la prueba selectiva, no cuentan con dicha experiencia. En tal sentido, debemos dar razón al ciudadano que ha presentado su queja cuando señala que el acceso a las interinidades para aquéllos que se incorporen con posterioridad a la entrada en vigor del modelo establecido por el Decreto 55/2005 se hace muy difícil.

En cuanto a los principios de mérito y capacidad, consideramos que resultaría positivo el acordar una mayor relevancia a los resultados obtenidos

en el proceso selectivo en el que se ha participado. El sistema instaurado exige haber participado en el proceso selectivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en cualquiera de las especialidades convocadas de los distintos cuerpos docentes no universitarios o en el proceso convocado por cualquier administración autonómica o estatal para permanecer en la primera lista así como para acceder a la segunda lista. No obstante, sería oportuno que la Administración se plantease la posibilidad de exigir una nota mínima en el primer ejercicio para permanecer en la primera lista, como fórmula para garantizar de forma adecuada el mérito y capacidad para el desempeño de las funciones.

Aunque el decreto 80/1997 indica de forma expresa que la fórmula establecida para la provisión de plazas por personal interino no resulta aplicable al personal docente, el mecanismo en él establecido, que exige para ingresar en las listas de espera para la provisión de plazas por personal interino que se hubiese aprobado alguno de los ejercicios de la oposición o, en el supuesto de ampliación de la lista, que hubiesen obtenido en el primer ejercicio una puntuación igual o superior a la mitad de la establecida para declarar superado el ejercicio, parece respetar de manera más efectiva los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública. Así, nos permitimos sugerirle a la Administración que, con los oportunos matices, establezca un modelo similar para la función pública docente.

Caso contrario, puede darse la paradoja de que determinados aspirantes se limiten a concurrir presencialmente a las pruebas selectivas, sin acreditar una suficiencia mínima de conocimientos, apoyándose en una dilatada experiencia profesional para asegurar no sólo su permanencia en la listas de espera, sino la ocupación de una posición elevada en el ranking garantizando con ello la obtención de plaza interina con preferencia sobre aspirantes que, pese a haber demostrado una mayor suficiencia de conocimientos, carecen de experiencia.

En esta línea, debe recordarse tanto el carácter de la figura de la interinidad, como mecanismo excepcional para la cobertura de plazas por razones de urgencia y necesidades del servicio, como el criterio, mantenido por el Justicia de Aragón en anteriores resoluciones, de que *“si bien la antigüedad es un factor inherente a toda carrera administrativa que permite modular los méritos de los funcionarios, es, por el contrario y en principio, un factor extraño al status jurídico del personal interino, que se define por su provisionalidad siendo siempre nombrados “...por estrictas razones de necesidad y urgencia”* (Expediente DI-815-5004-4). En conclusión, el factor antigüedad en ningún caso puede considerarse determinante para regular la provisión de plazas por personal interino. Ello resulta contrario a la esencia de tal figura.

Sexta.- En conclusión, entendemos que procedería modificar dos aspectos del modelo de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no

universitarios por personal interino en la Comunidad Autónoma de Aragón, como medio para garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad:

- a) Se debería otorgar menor relevancia al criterio de la experiencia docente previa a la hora de valorar los méritos de los aspirantes en la configuración de las listas de espera. Ello no impide que la antigüedad continúe teniendo un peso relativo en la baremación, pero sin que en ningún caso resulte determinante.
- b) Se debería plantear la oportunidad de exigir una nota mínima en el último proceso selectivo celebrado, en el que necesariamente se debe participar, tanto para permanecer en la primera lista como para ingresar en la segunda.

III.- Resolución

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

SUGERENCIA

El Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón debe modificar el procedimiento para la provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino en los términos señalados en la presente Resolución con el fin de garantizar de forma más adecuada los principios de igualdad, mérito y capacidad.