

Expte. DI-286/2007-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO**

**Plaza de los Sitios, 7
50001 ZARAGOZA**

16 de enero de 2008

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 21 de febrero de 2007 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 la reciente firma del VII Convenio Colectivo que afecta al personal laboral. Señalaba el escrito que *“aprovechando que las modificaciones retributivas y tablas salariales ocupan un Anexo del texto y, considerándose como cambios menores que afectan a un pequeño colectivo, se articula un cambio de categoría profesional de los "Auxiliares de Control de Servicios Agropecuarios", hasta ahora incluidos en el Grupo D, pasando a denominarse "Agentes de Control de Servicios Agropecuarios" dentro del Grupo C, acompañado de la asignación de un complemento específico B, todo ello sin ningún tipo de prueba o valoración real de las funciones desempeñadas por los afectados”*.

Igualmente, se indicaba que a través de la disposición adicional séptima se convierte en personal laboral fijo al personal transferido de las Cámaras Agrarias, y sin mediar prueba para la adquisición de tal condición.

En cambio, señalaba el escrito de queja que se producía un agravio

comparativo con otros trabajadores en el Departamento de Agricultura y Alimentación, en concreto auxiliares administrativos, a los que no se ofrece la posibilidad de acceder a niveles superiores, ni a complementos específicos; y quienes para ascender de grupo tienen que superar, como se establece legalmente, un proceso de Promoción Interna.

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

Tercero.- En su momento se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“De conformidad con el artículo del Estatuto de los Trabajadores, se consagra la regla general de libertad de contratación de las partes en cuanto a la determinación del contenido de los convenios colectivos, respetando en todo caso el contenido mínimo y obligatorio del artículo 85.3.

Partiendo de la naturaleza dual del convenio colectivo, y en especial, con la referencia que se hace del mismo en el artículo 82.2, "mediante los convenios colectivos, y en su ámbito correspondiente, los trabajadores y empresarios regulan las condiciones de trabajo y de productividad, igualmente podrán regular la paz laboral a través de las obligaciones que se pacten.

Por su parte el artículo 22 del Estatuto de los Trabajadores determina que mediante la negociación colectiva, se establecerá el sistema de clasificación profesional de los trabajadores, por medio de categorías o grupos profesionales.

Las organizaciones sindicales que formaban parte de la comisión negociadores del convenio colectivo, asumiendo la representación del personal laboral, a través de los procesos electorales y conformada tal y como determina el Estatuto de los Trabajadores, formularon distintas propuestas negociadoras, que tras el correspondiente proceso de negociación se culminó con la firma del VII Convenio Colectivo.

La parte sindical de la comisión negociadora es la que determina las propuestas de negociación, en su caso, y ello supone que la ejerce y las formula sobre la base de la representación legítima de los empleados sometidos a régimen laboral. La opinión contraria sobre lo actuado por los representantes sindicales, deberá dirigirse hacia ellos, o bien realizar la valoración correspondiente en el proceso electoral sindical que se ha desarrollado en el mes de marzo de 2007.

A nuestro juicio lo actuado en el proceso de negociación del VII Convenio se ha ajustado a la normativa de referencia, sin que la autoridad laboral, en el momento de la inscripción de dicha norma negociada hubiera determinado oposición alguna a su inscripción.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El VII Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, suscrito el 10 de julio de 2006, por representantes de la Administración y por las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSI-CSIF en representación de los trabajadores, y publicado en el Boletín Oficial de Aragón por Resolución de 28 de julio de 2006, de la Dirección general de Trabajo e Inmigración, contiene diversas especificaciones relativas al personal laboral de las Cámaras Agrarias, transferido por Real Decreto 564/1995, de 7 de abril.

Así, en primer lugar la Disposición Adicional Séptima del Convenio indica que *“las partes firmantes del presente convenio colectivo reconocen la condición de personal laboral fijo desde su vigencia al personal transferido de las Cámaras Agrarias en virtud del Real Decreto 564/1995 en la categoría profesional de Administrativo”*. En segundo lugar, el Anexo I del Convenio, por el que se establece la clasificación funcional de los trabajadores afectados por el Convenio, incluye, dentro del apartado por el que se regula al personal del Grupo C, a los agentes de control de servicios agropecuarios, que deberán estar en posesión de la titulación de bachiller o de técnico superior en la especialidad de gestión y organización de empresas agropecuarias; categoría en la que, en virtud de lo establecido en el convenio, se integrará la de auxiliar de control de servicios agropecuarios.

Segundo.- Respecto a la Disposición Adicional Séptima, citada en primer lugar, procede entrar en las siguientes consideraciones. El Real Decreto 564/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Cámaras Agrarias relaciona el personal adscrito a los servicios cuya gestión ejercerá la Comunidad Autónoma y que por consiguiente se traspassa a ésta. Entre los funcionarios interinos que se transfieren se incluyen una serie de administrativos que, en virtud de la disposición del convenio citada, parece ser que pasan a desempeñar sus funciones como personal laboral fijo.

La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, indica en su artículo 4 que *“la Función Pública está integrada por los funcionarios y por el personal eventual, interino y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”*. El artículo 5 indica que *“son funcionarios quienes, en virtud de nombramiento y bajo el principio de carrera, están incorporados con carácter permanente a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de*

Aragón, mediante relación de servicios profesionales retribuidos, regulada estatutariamente y sometida al Derecho Administrativo. Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios". A su vez, el artículo 8 dispone que "es personal laboral el que ocupa puestos de trabajos clasificados como tales y en virtud de contrato de naturaleza laboral, que se formalizará siempre por escrito. Como excepción a la regla general establecida en el artículo 5, podrán ser desempeñados por personal laboral:

a) Los puestos de naturaleza no permanente y los precisos para satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos que, aunque adscritos a funcionarios, tengan que cubrirse con urgencia inaplazable y no dispongan de dotación presupuestaria adecuada. En este supuesto la contratación laboral tendrá un límite temporal de seis meses.

c) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

d) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.

e) Los puestos con funciones docentes adscritos a centros de enseñanza o formación no integrados en el sistema educativo oficial.

f) Los puestos de los organismos o centros de investigación que sean necesarios para la ejecución de proyectos determinados, sin que en ningún caso los contratos puedan tener duración superior a la del proyecto de que se trate. También podrá contratarse personal para su formación científica y técnica en la modalidad de contrato «en prácticas» regulado por el artículo 11.1 del Estatuto de los Trabajadores.

g) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.

El personal a que se refiere este artículo se regirá por la legislación laboral y, en su caso, por lo pactado al amparo de ella en convenio colectivo, así como por los preceptos de la presente Ley que le sean de aplicación.”

El artículo 17 de la Ley de Ordenación de la Función Pública regula las relaciones de puestos de trabajo, como instrumento fundamental para regular los puestos que integran la estructura orgánica de cada Departamento. Señala dicho artículo que en éstas “*figurarán todos los puestos permanentes de su organización, con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, de contratado laboral o de personal eventual. En los dos primeros casos se especificará la denominación, el nivel o categoría, el modo de provisión, los requisitos exigidos para su desempeño y las retribuciones complementarias que le correspondan*”. La modificación de los puestos se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo. De igual modo, la aprobación de modificaciones en las estructuras orgánicas de los Departamentos exigirá, al mismo tiempo, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo y la de los créditos presupuestarios necesarios para atender las remuneraciones. El artículo citado establece el procedimiento reglado para la modificación de las relaciones de puestos de trabajo.

Así, de lo señalado podemos extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, en el supuesto analizado los puestos de administrativo de las Cámaras Agrarias que en su día fueron transferidos a la Comunidad Autónoma estaban atribuidos a personal funcionario, aunque se estuviesen desempeñando con carácter interino. Ello resulta conforme a lo señalado en el artículo 5, que impone que con carácter general los puestos de la

Administración serán desempeñados por personal funcionario, con una serie de supuestos de excepción relacionados en el artículo 8 que, en este caso concreto, no parecen concurrir. De acuerdo con ello, las plazas de administrativo deben ser desempeñadas por personal funcionario, pues así lo exige la norma aplicable. En cualquier caso, si se pretende la asignación de las funciones desarrolladas por tal personal a contratados laborales, ello exige la modificación de la relación de puestos de trabajo del Departamento de Agricultura y Alimentación, a través del procedimiento consignado en la ley, para la configuración de las plazas como propias de personal laboral. La referencia en el artículo 17 al hecho de que el procedimiento de elaboración, aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo se ajustará a lo que se establezca reglamentariamente, y a los criterios y procedimientos que, con carácter general, se establezcan mediante la negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa de la Función Pública, no implica, a juicio de esta Institución, que el hecho de que por parte de dicha Mesa se acuerde en negociación colectiva la transformación de plazas reservadas a funcionarios en plazas para personal laboral permita obviar el procedimiento legal para la modificación de las relaciones de puestos de trabajo. Dicho procedimiento debe ser respetado por la Administración.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, igualmente, que el artículo 25 de la Ley de Función Pública autonómica indica literalmente que *“la Administración de la Comunidad Autónoma seleccionará su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, 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 de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad”*. A su vez, el artículo 9 señala expresamente que *“la prestación de servicios en régimen interino o laboral temporal no podrá suponer mérito preferente para el acceso a la condición de funcionario o de personal laboral con carácter indefinido, sin perjuicio de que puedan computarse como méritos en los baremos de los concursos, siempre que sean adecuados a los puestos cuya provisión se*

convoque”. Si se procede a modificar, vía convenio colectivo, unas plazas de personal funcionario y se reconoce al personal interino que las desempeña la condición de personal laboral fijo, se produce una quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad que, conforme al artículo citado, deben regir la selección de personal laboral. Igualmente, el procedimiento empleado implica que se valore como mérito preferente el desempeño de esas plazas con carácter interino, al permitirse a aquellos empleados que las ocupaban adquirir la condición de personal laboral fijo, lo que supone una vulneración del artículo citado.

En conclusión, y a nuestro juicio, no procede la modificación de las plazas de administrativo transferidas por Real Decreto 564/1995 desempeñadas por personal funcionario interino para su transformación en plazas de personal laboral fijo, puesto que, conforme a la ley, dichas plazas deben ser desempeñadas por personal funcionario. Y, en cualquier caso, si se adopta tal decisión, debe seguirse el procedimiento que garantice el máximo respeto a la legalidad y a los principios de igualdad mérito y capacidad; esto es, la modificación de la relación de puestos de trabajo a través del procedimiento previsto en la ley, y la convocatoria de las plazas para su provisión a través del mecanismo reglado que garantice el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, para evitar la vulneración del artículo 9 de la Ley.

Tercero.- Respecto al Anexo I del Convenio, por el que se incluye en el Grupo C de la clasificación funcional de los trabajadores afectados por el Convenio a los auxiliares de control de servicios agropecuarios, debemos indicar lo siguiente.

El Real Decreto 564/1995, ya señalado, transfiere a la Comunidad Autónoma de Aragón varios puestos de auxiliar de control de servicios agropecuarios reservados a personal laboral. Dichas plazas aparecen consignadas en la relación de puestos de trabajo del Departamento de

Agricultura y Alimentación, cuya redacción original fue aprobada por Orden de 11 de julio de 2005, de los Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Empleo, como correspondientes a personal del grupo D. El VII Convenio Colectivo para personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón procede a la clasificación funcional del personal afectado por él en su Anexo I, incluyendo en el Grupo C de titulación al cuerpo de Agente de Control de Servicios Agropecuarios, que deberá estar en posesión de la titulación de Bachiller o de Técnico Superior en la Especialidad de Gestión y Organización de Empresas Agropecuarias. Dicho Anexo integra en tal categoría a la de Auxiliar de Control de Servicios Agropecuarios que, como hemos señalado, en la relación de puestos de trabajo del Departamento de Medio Ambiente aparece integrada en el grupo D de titulación.

Al respecto, debemos partir de que el apartado tercero del artículo 8 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, recoge el régimen jurídico al que se somete el personal laboral al servicio de la Diputación General de Aragón, determinado por la legislación laboral y, en su caso, por lo pactado al amparo de ella en convenio colectivo, así como por los preceptos de la ley de función pública que les sean de aplicación.

El VII Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, dedica su capítulo noveno a la regulación de los traslados, ascensos e ingresos del personal laboral. En concreto, el artículo 47 define la movilidad voluntaria del personal laboral como el traslado de un puesto de trabajo a otro de la misma categoría laboral, así como el acceso a un puesto de trabajo de distinta categoría profesional, encuadrado en el mismo, inferior o superior grupo profesional. La movilidad y promoción profesional se realizará conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, con arreglo a lo establecido en el Convenio.

El apartado 9 del mismo artículo dispone que la promoción interna del personal laboral se llevará a cabo a través del turno de acceso a distinta categoría profesional, además de los procesos de promoción cruzada que convoque la Administración para posibilitar el acceso del personal laboral, mediante turnos específicos de promoción, a Escalas o Clases de Especialidad de personal funcionario de igual o superior nivel de titulación.

El artículo 50 se refiere a los mecanismos de acceso a puestos de trabajo de distinta categoría profesional dentro del mismo, superior o inferior grupo profesional indicando que tal acceso se realizará mediante el procedimiento de concurso, previa la acreditación de la correspondiente habilitación para el acceso a dicha categoría profesional. Para participar en los procedimientos de acceso a puestos de trabajo de distinta categoría profesional, el artículo 51 establece una serie de condiciones, así como el procedimiento a seguir.

En cualquier caso, para poder tomar parte en los concursos de acceso a puestos de trabajo de distinta categoría, encuadrada en el mismo, superior o inferior grupo de titulación profesional, es requisito imprescindible superar las pruebas de habilitación convocadas al efecto, que aparecen reguladas en el artículo 52 del Convenio.

El Anexo I del Convenio regula la clasificación funcional de los trabajadores afectados por el Convenio. En atención a las funciones desarrolladas, se establecen categorías profesionales, divididas en cinco grupos en función de la titulación requerida para el desempeño de las tareas. La distinción no es baladí, en cuanto para integrar un grupo u otro es requisito ineludible detentar la titulación exigida para pertenecer a una determinada categoría, y ello tiene consecuencias inmediatas sobre los derechos económicos y las posibilidades de movilidad de los trabajadores. En el

supuesto analizado se han asimilado a unos trabajadores que inicialmente integraban el Grupo D, que en general requiere la titulación de Graduado en ESO, Formación Profesional de Grado Medio o equivalente al Grupo C, en concreto a la categoría de Agente de Control de Servicios Agropecuarios, para cuyo ejercicio se exige la titulación de Bachiller o el Título de Técnico Superior, en este supuesto en la especialidad de Gestión y Organización de Empresas Agropecuarias.

No es intención de esta Institución cuestionar el derecho a la promoción profesional de los trabajadores al servicio de la Diputación General de Aragón, derecho laboral indubitado. Sin embargo, consideramos que la misma debería producirse a través de los cauces previstos por el Convenio que les es aplicable; esto es, y tal y como hemos indicado, vía promoción interna mediante el correspondiente turno de acceso a distinta categoría profesional previa superación de las correspondientes pruebas de habilitación. Entendemos que tal es la vía que garantiza el respeto a los principios de igualdad. Mérito y capacidad que, conforme a lo expuesto, deben regir la movilidad, promoción y selección del personal laboral.

Cuarto.- Indica la Administración en su escrito de respuesta a nuestra solicitud de información que las medidas adoptadas en el VII Convenio Colectivo, anteriormente analizadas, no son sino manifestación de la libertad de contratación entre las partes que negociaron dicho Convenio, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores. Así, señala literalmente que *“las organizaciones sindicales que formaban parte de la comisión negociadora del convenio colectivo, asumiendo la representación del personal laboral, a través de los procesos electorales y conformada tal y como determina el Estatuto de los Trabajadores, formularon distintas propuestas negociadoras, que tras el correspondiente proceso de negociación se culminó con la firma del VII Convenio Colectivo”*.

No pretendemos cuestionar el derecho a la negociación colectiva del

personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, reconocido constitucionalmente y desarrollado de forma exhaustiva en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril. No obstante, pese a que se reconozca legal y constitucionalmente la legitimidad de la Administración y Sindicatos para negociar, debe tenerse en cuenta el principio de jerarquía normativa que rige en el ámbito laboral, y que implica la superioridad de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los convenios colectivos y la voluntad de las partes manifestada en el contrato de trabajo. En tales términos se pronuncia el Estatuto de los Trabajadores, al regular en su artículo 3 las fuentes jurídicas que rigen las relaciones laborales. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 210/1990, señaló que los convenios colectivos, y no sólo los contratos de trabajo, *“han de respetar ineludiblemente el límite legal, en las condiciones establecidas por la propia Ley. Desde un punto de vista más general, puede recordarse que este Tribunal en anteriores ocasiones ha señalado que la Ley ocupa en la jerarquía normativa una superior posición a la del Convenio Colectivo, razón por la cual éste debe respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario por aquella”*. Así, para que se pueda reconocer plena legitimidad a lo pactado entre la Administración y Sindicatos, dicho pacto debe respetar las disposiciones jerárquicamente superiores; es decir, las disposiciones legales y reglamentarias que resultan de aplicación.

En la medida en que el convenio colectivo, como instrumento de ordenación de las relaciones laborales, dispone de sus propios cauces de impugnación, sea de oficio por la autoridad laboral, sea por los sujetos legitimados, no procede que entremos a pronunciarnos sobre la adecuación a derecho del VII Convenio para el personal Laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a los criterios indicados anteriormente. Máxime si tenemos en cuenta que dicho convenio afecta a derechos e intereses de terceras personas, lo que impone una especial cautela a esta Institución, a la vista de lo previsto en el artículo 15.3 de la Ley

4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. No obstante, creemos oportuno dirigirnos a la Diputación General de Aragón para rogarle que en los procesos de negociación futuros adopte las medidas oportunas para garantizar que los acuerdos que se alcancen no vulneren las disposiciones aplicables.

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

La Diputación General de Aragón debe adoptar las medidas para garantizar que los acuerdos alcanzados con los representantes sindicales en procesos de negociación colectiva referentes a la movilidad y promoción profesional del personal laboral a su servicio respetan la normativa aplicable.