

Expte. DI-1538/2009-4

**Ilmo. Sr. PRESIDENTE
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA
Plaza de España, 2
50004 ZARAGOZA**

11 de noviembre de 2009

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 8 de septiembre de 2009 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 convocatoria de la Diputación Provincial de Zaragoza para la provisión, mediante procedimiento de oposición libre, de una plaza de coordinador de planes culturales, vacante en la plantilla de funcionarios de esa Administración, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 14 de agosto de 2009.

Según indicaba el escrito de queja, la base segunda de la convocatoria incluía, entre los requisitos de los aspirantes, estar en posesión de título de Licenciado en Pedagogía o equivalente o Licenciado en Antropología Social y Cultural. Al respecto, el ciudadano planteaba su discrepancia con las limitaciones establecidas en la convocatoria respecto a la titulación exigida para poder optar a la plaza.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse a la Diputación Provincial de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo. En concreto, y con el fin de analizar la adecuación a derecho de la convocatoria

referida, solicitábamos que nos informasen acerca de los siguientes aspectos:

.- Tareas a desarrollar por el coordinador de Planes Culturales de la Diputación Provincial de Zaragoza.

.- Configuración de la figura de coordinador de Planes Culturales en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo de la Diputación Provincial de Zaragoza.

.- Criterio adoptado para determinar la titulación exigida para poder optar a la plaza de Coordinador de Planes Culturales.

Tercero.- Con fecha 3 de noviembre de 2009 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“De acuerdo con la solicitud de informe planteada acerca de diversos aspectos, por esta Diputación Provincial de Zaragoza, se le informa lo siguiente:

1) Tareas a desarrollar por el Coordinador de Planes Culturales de la Diputación Provincial de Zaragoza.

De acuerdo con lo establecido en la Base 1.2. de la Convocatoria publicada en el BOPZ Nº 186, de fecha 14/08/09 y BOE nº 214, de fecha 04/09/09, las funciones de la plaza referenciada son las siguientes:

- Elaboración de Planes Culturales para los Ayuntamientos de la Provincia.

- Asesoramiento a los Ayuntamientos en el desarrollo y puesta en

marcha de los Planes y programas de ayuda para la realización de actividades culturales.

- Gestión y seguimiento de los Planes y Programas de actividades socioculturales.

- Coordinación de los trabajos realizados por los Técnicos Culturales en materia de asesoramiento y gestión de los Planes y Programas de Promoción Cultural.

Dichas funciones fueron aprobadas por el Pleno de la Corporación en Acuerdo de fecha 14/12/2007, de modificación del Área de Cultura y Patrimonio para el año 2008, dentro de la capacidad de autoorganización de esta Administración.

2) Configuración de la figura de Coordinador de Planes Culturales en la plantilla y en la Relación de Puestos de Trabajo de la Diputación Provincial de Zaragoza.

En el referenciado Acuerdo Plenario de fecha 14/12/2007, se creó en la plantilla de personal funcionario, entre otras, la plaza de Coordinador de Planes Culturales con las siguientes características:

"pertenece a la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, Grupo A1, Licenciado en Pedagogía o equivalente o Antropología Social y Cultural, y en consecuencia, crear en el Catálogo de Puestos de Trabajo del Personal funcionario, un puesto no singularizado de Coordinador de Planes Culturales, incardinado en la Sección de Promoción Cultural y Deportiva."

3) Criterio adoptado para determinar la titulación exigida para poder optar a la plaza de Coordinador de Planes Culturales.

En relación con esta cuestión se reproduce el contenido del informe del Sr. Director del Área de Cultura y Patrimonio de fecha 23/10/2009, que indica lo siguiente:

"a la vista de las funciones a desarrollar se precisó de un perfil académico muy definido, puesto que muy definidas son dichas funciones altamente especializadas, porque exigen conocimientos específicos para aplicar a la realidad sociocultural de la provincia. No obstante, tras el estudio de varias especialidades universitarias se ha creído conveniente que el perfil del Técnico Coordinador de Planes Culturales proceda de las siguientes licenciaturas:

La licenciatura en Pedagogía, ofrece entre otros, un perfil relacionado con la cultura y sus procesos de dinamización sociocultural: Animación Sociocultural, elaboración de Planes, Programas y Proyectos Socioculturales, Dinámicas Grupales de trabajo y coordinación para el diseño y puesta en marcha de acciones socioculturales.

Con estas características académicas se da respuesta a la necesidad de contar con un profesional que tenga capacidad y conocimiento suficiente en la puesta en marcha de dinámicas y procesos socioculturales y que esté habilitado para coordinar el trabajo de los Técnicos Culturales en esta materia.

La licenciatura en Antropología Social y Cultural ofrece un conocimiento de la cultura como concepto amplio y diverso, capaz de fundamentar cualquier acción sociocultural, principalmente, en el caso de la Diputación Provincial, aquellas acciones cuyos planes culturales exigen una consideración de la cultura como manifestación popular,

con características antropológicas diferenciadas, tanto en la intervención para la facilitación de procesos socioculturales como en la obtención de productos culturales.

Tal es el caso del fundamento antropológico que debe sustentar cualquier política cultural dirigida a los medios rurales de nuestra provincia de Zaragoza. Este profesional, por tanto, debe tener un conocimiento antropológico de la cultura para basar en ello las intervenciones y desarrollo de la misma en los medios rurales."

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- Con fecha 14 de agosto de 2009 se publicó, en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, convocatoria de oposición libre para la provisión de una plaza de coordinador de planes culturales, vacante en la plantilla de funcionarios de la Diputación Provincial de Zaragoza, perteneciente a la Oferta de Empleo Público de 2008.

Establecía la base primera, en su apartado 1.2, que corresponde al puesto convocado la realización de las siguientes funciones:

- .- Elaboración de planes culturales para los Ayuntamientos de la Provincia.
- .- Asesoramiento a los Ayuntamientos en el desarrollo y puesta en marcha de los planes y programas de ayuda para la realización de actividades culturales.
- .- Gestión y seguimiento de los planes y programas de actividades socioculturales.
- .- Coordinación de los trabajos realizados por los técnicos culturales en materia de asesoramiento y gestión de los planes y programas de promoción cultural.

A su vez, la base segunda incluía entre los requisitos de los aspirantes el *“estar en posesión del título de licenciado en pedagogía o equivalente o licenciado en antropología social y cultural a la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias”*.

Segunda.- El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, prevé que las Administraciones Públicas estructurarán sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones.

La estructura del empleo público parte del puesto de trabajo, elemento básico, y cuenta, como herramienta principal de ordenación, con la relación de puestos de trabajo. Señala la norma que éste es el instrumento organizativo fundamental, que debe comprender la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos y escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

La misma ley indica en el artículo 75, en referencia a dichos cuerpos y escalas a los que deben estar adscritos los funcionarios de una Administración, que *“los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo. Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*. A su vez, los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los grupos A, subdividido

en A1 y A2, B y C subdividido en C1 y C2.

El modelo establecido en la nueva norma que regula la función pública, el Estatuto Básico del Empleado Público, se puede considerar continuista con el modelo anterior; sistema caracterizado por la estructuración de la función pública a través de puestos de trabajo, puestos que a su vez se clasificaban en cuerpos y escalas, en función de la similitud de las funciones atribuidas a puestos del mismo cuerpo, que se agrupaban sobre la base de la titulación exigida para acceder a ellos. Este modelo responde a una evolución histórica marcada por la situación anterior a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, caracterizada por la proliferación de diversas escalas de funcionarios con las dificultades que se derivaban por la inamovilidad del modelo, su anacronismo y las desigualdades retributivas y funcionales que se producían.

El nuevo Estatuto pretende que la prestación de servicios de los empleados públicos se realice mediante el desempeño de puestos de trabajo, entendidos como conjunto de tareas, de funciones y responsabilidades asignadas a cada empleado público; puestos que a su vez permitan, en base a su contenido funcional, ubicar la plaza en la estructura organizativa de cuerpos y escalas a que hemos hecho referencia. No obstante, y a la vez, se redefine el puesto de trabajo, en cuanto se busca que la asignación de puestos no impida que el empleado público realice tareas distintas, si tiene el perfil de competencia preciso.

En el mismo sentido, el artículo 75 del Estatuto Básico obliga a que los funcionarios se agrupen en cuerpos y escalas, en primer lugar como requisito para la selección, en tanto los funcionarios ingresan en un determinado cuerpo y escala, y posteriormente la ley deja la puerta abierta a

que dicha fórmula de clasificación desarrolle otras utilidades. En principio, esta Institución entiende que el objetivo de la Ley es la atribución a cada cuerpo y escala de funciones y competencias en función de los conocimientos y capacidades que engloban.

La Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, y que sigue siendo aplicable en tanto no se proceda al desarrollo legislativo en nuestra Comunidad Autónoma del Estatuto Básico del Empleado Público, indica en su artículo 15 que *“los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma se integran en Cuerpos, estructurados en Escalas y especialidades y, encuadrados en Grupos en razón del grado de titulación exigido para el ingreso”*. El artículo 16 regula expresamente cuáles son los cuerpos y escalas de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma; mientras que el artículo 17 de la norma se refiere a las relaciones de puestos de trabajo, como instrumento fundamental para la organización del personal de la Administración, previendo que incluirán *“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”*.

De la normativa citada se desprende que el modelo de función pública establecido se basa en la estructuración de los funcionarios en cuerpos y escalas, fijados por norma legal en base a las tareas atribuibles y los conocimientos exigidos para integrarlos, encuadrados en grupos en función de la titulación exigible para ingresar en ellos, y a los que se adscriben los puestos de trabajo de conformidad con las funciones que les

son asignadas. Asimismo, debemos interpretar que es la relación de puestos de trabajo el instrumento a través del cual se ordenan los puestos, en función de su pertenencia a un cuerpo y escala u otro adscritos a uno u otro grupo de titulación, de conformidad con el criterio referido.

Tercera.- En el supuesto analizado, la Diputación Provincial de Zaragoza aprobó la convocatoria para la provisión, mediante oposición libre, de una plaza de Coordinador de Planes Culturales. Dicha plaza aparece atribuida a la escala de Administración Especial, subescala Técnica, grupo A1.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, señala en el artículo 244 que *“los funcionarios de carrera de la Administración local que no tengan habilitación de carácter nacional se integrarán en las escalas de Administración general y de Administración especial de cada entidad local, conforme a lo dispuesto en la legislación básica de función pública, en los grupos que ésta determine, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso. La escala de Administración General se subdivide en las subescalas siguientes:*

- a) *Técnica.*
- b) *Gestión.*
- c) *Administrativa.*
- d) *Auxiliar.*
- e) *Subalterna.*

La escala de Administración Especial se subdivide en las subescalas siguientes:

- a) *Técnica*
- b) *Servicios especiales.”*

Indica el mismo artículo que *“corresponde a cada entidad local determinar las escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos dentro de cada una de ellas, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal de régimen local y en la presente Ley”*.

Así, la plaza convocada se encuadra en un cuerpo y escala, definido por la norma, e integrado en el grupo de titulación A1; esto es, y conforme al artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, se requiere estar en posesión del título universitario de Grado.

La plaza ofertada se encuentra incluida en la Oferta de Empleo Público de la Diputación Provincial de Zaragoza para 2008, aprobada por Decreto de su Presidencia de 21 de febrero de 2008. Dentro de las plazas reservadas a personal funcionario en dicha oferta se incluyen puestos adscritos a la escala de Administración General y 22 plazas dentro de la escala de Administración Especial; escala que parece incluir plazas tan variadas como la de coordinador de plan de igualdad de oportunidades, especialista en técnicas medioambientales, bombero-conductor o la plaza de coordinador de planes culturales, que origina la queja objeto de examen.

Del modelo establecido, y del examen del supuesto planteado, se desprende que son las convocatorias de los procesos selectivos las que, a posteriori, determinan la titulación exigida para poder obtener en propiedad las plazas ofertadas, siempre dentro de los grupos de titulación a que pertenecen las escalas a que se adscriben los puestos.

Así, debemos plantearnos en qué medida el modelo establecido se ajusta al sistema fijado por la normativa aplicable. Tal y como hemos señalado, el Estatuto Básico del Empleado Público fija un sistema organizativo que gira en torno a los puestos de trabajo y su adscripción a cuerpos y escalas, elemento fundamental para establecer los requisitos

para ingresar en la función pública en un determinado ámbito sectorial, y que con posterioridad permite determinar el ámbito funcional en el que va a actuar el funcionario, buscando una cierta flexibilidad que garantice en el futuro la adaptación del personal al servicio de la Administración a las funciones que puedan corresponderles. Entendemos que una estructura tan rígida como la adoptada por la Diputación Provincial, a base de plazas creadas de manera específica para el desarrollo de una concreta función, función que determina la titulación exigida para ocupar esa plaza, impide alcanzar los fines perseguidos por la regulación básica de la función pública, y puede hipotecar, en el futuro, la adaptación del personal de esa Administración a las exigencias futuras.

Así, en primer lugar entendemos oportuno dirigirnos a esa Administración para sugerirle que valore la necesidad de flexibilizar la estructura organizativa de su función pública. Para ello, entendemos procedente que, respetando el sistema de escalas y subescalas previsto por la Ley de Administración Local, se adopte una subclasificación de las mismas más flexible y menos pormenorizada, arbitrando cuerpos de funcionarios más polivalentes a los que se puedan adscribir puestos y plazas más heterogéneos y exigiendo para el ingreso en los mismos requisitos de titulación más amplios y menos específicos, aunque siempre respetando, por supuesto la adecuación a las funciones que se atribuyan a cada cuerpo. Con ello entendemos que se consigue un doble objetivo: por un lado se mejora el funcionamiento próximo de la Administración, garantizando la adaptación de su personal a las funciones a asumir en el futuro; y, por el otro, se asegura el respeto al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad y se favorece el derecho de los funcionarios a la movilidad y a la carrera profesional.

Cuarta.- Entrando al supuesto concreto planteado, la convocatoria para la provisión, mediante oposición libre, de la plaza de Coordinador de Planes Culturales, vacante en la plantilla de funcionarios de la Diputación, exige

como requisito para participar en el proceso tener la titulación de Licenciado en Pedagogía o equivalente, o de Licenciado en Antropología Social y Cultural.

Indica la Administración en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información que, conforme a las bases del proceso, corresponden al Coordinador de Actividades Culturales el desarrollo de las siguientes funciones:

- Elaboración de Planes Culturales para los Ayuntamientos de la Provincia.
- Asesoramiento a los Ayuntamientos en el desarrollo y puesta en marcha de los Planes y programas de ayuda para la realización de actividades culturales.
- Gestión y seguimiento de los Planes y Programas de actividades socioculturales.
- Coordinación de los trabajos realizados por los Técnicos Culturales en materia de asesoramiento y gestión de los Planes y Programas de Promoción Cultural.

A juicio de la Administración, las funciones a desarrollar precisan de un perfil académico muy definido, al tratarse de tareas altamente especializadas. En concreto, entiende la Diputación que *“la licenciatura en Pedagogía, ofrece entre otros, un perfil relacionado con la cultura y sus procesos de dinamización sociocultural: Animación Sociocultural, elaboración de Planes, Programas y Proyectos Socioculturales, Dinámicas Grupales de trabajo y coordinación para el diseño y puesta en marcha de acciones socioculturales”*; mientras que *“la licenciatura en Antropología Social y Cultural ofrece un conocimiento de la cultura como concepto amplio y diverso, capaz de fundamentar cualquier acción sociocultural, principalmente, en el caso de la Diputación Provincial, aquellas acciones*

cuyos planes culturales exigen una consideración de la cultura como manifestación popular, con características antropológicas diferenciadas, tanto en la intervención para la facilitación de procesos socioculturales como en la obtención de productos culturales”.

Esta Institución no pretende entrar en juicios de valor acerca de la adecuación de los conocimientos de un Licenciado en Pedagogía y en Antropología Social y Cultural al desarrollo de las funciones atribuidas al Coordinador de Planes Culturales de la Diputación provincial de Zaragoza. Al contrario, entendemos que tal perfil se adapta perfectamente al desarrollo de dichas tareas, y valoramos muy positivamente que plazas como la ofertada se abran a titulados en dichas licenciaturas. Pero, a la vez, entendemos que las funciones descritas en las bases de la convocatoria pueden ser igualmente desarrolladas por titulados en otras especialidades, particularmente de las áreas de humanidades y de ciencias sociales y jurídicas, aunque no de forma exclusiva. La mayor o menor aptitud de los aspirantes a ocupar la plaza se determinará a través del proceso selectivo, pero la excesiva restricción de la titulación para poder ingresar en el cuerpo puede vulnerar los derechos de acceso a la función pública.

Por ello, entendemos oportuno sugerir a la Diputación provincial de Zaragoza que abra la convocatoria para la provisión de una plaza de Coordinador de Planes Culturales no sólo a Licenciados en Pedagogía y en Antropología Social y Cultural, sino a otras titulaciones que aseguren unos conocimientos adecuados para el desarrollo de las funciones que competen a la plaza ofertada. Con ello entendemos que se garantiza el respeto al interés general en un doble sentido:

1.- En primer lugar, se garantiza el respeto al derecho a acceder a la función pública consagrado en la Constitución, permitiendo optar a la plaza en condiciones de igualdad a ciudadanos que reúnen el mérito y capacidad para ello pero que, por las restricciones en la titulación, no se ven habilitados.

2.- En segundo lugar, se certifica que la estructura organizativa de la función pública de la Diputación Provincial se adecua en mayor medida a los principios que deben regirla, en los términos señalados en el apartado segundo de esta resolución.

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

1.- La Diputación Provincial de Zaragoza debe valorar la necesidad de flexibilizar la estructura organizativa de su función pública, adoptando una clasificación de los funcionarios en cuerpos y escalas más polivalente.

2.- La Diputación Provincial de Zaragoza debe abrir la convocatoria para la provisión de una plaza de Coordinador de Planes Culturales, vacante en su plantilla de funcionarios, no sólo a Licenciados en Pedagogía y en Antropología Social y Cultural, sino a otras titulaciones que aseguren unos conocimientos adecuados para el desarrollo de las funciones que competen a la plaza ofertada.