

Expte.

DI-1687/2012-4

**Ilmo. Sr. ALCALDE-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE TERUEL
PLAZA DE LA CATEDRAL, 1
44071 TERUEL**

Zaragoza, a 4 de diciembre de 2012

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 26 de septiembre de 2012 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 situación de A, quien con fecha 24 de abril de 2001 tomó posesión de una plaza de Ingeniero Técnico Informático como funcionario de carrera de la Escala Técnica Media de Administración Especial del Ayuntamiento de Teruel; y que desde el 27 de noviembre de 2007 se encuentra en situación de Servicio en otras Administraciones Públicas, al ocupar plaza de ...

Señalaba el escrito que con fecha 13 de enero de 2011 el ciudadano solicitó al Consistorio que se procediese a convocar concurso de traslados de la plaza de Ingeniero Técnico Informático vacante en la Plantilla de Funcionarios de carrera del Ayuntamiento de Teruel, con objeto de reingresar al servicio activo en dicha Administración. No obstante, con fecha 28 de enero de 2011 por Decreto núm. 132/2011 de Alcaldía-Presidencia del

Ayuntamiento de Teruel se le denegó la anterior solicitud.

Indicaba el escrito que actualmente en la plantilla del Ayuntamiento de Teruel existe una plaza vacante de Ingeniero Técnico Informático Funcionario de Carrera de Administración Especial, ocupada por personal interino desde el año 2007, y dotada presupuestariamente desde entonces en cada presupuesto municipal. Por ello, el ciudadano solicitaba que se convocase el concurso para la provisión de dicha plaza, permitiendo así a A acceder a un puesto de trabajo en su Administración de origen; o, en su defecto, que se le adscribiese provisionalmente a un puesto de trabajo en los términos previstos en la normativa aplicable.

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

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

“Asunto de Referencia: Solicitud de información del Justicia de Aragón relativa a la queja realizada por el funcionario municipal en situación de servicios en otras Administraciones A.

En relación con el asunto de referencia, vista la solicitud de información realizada por el Justicia de Aragón respecto a los extremos planteados, con entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Teruel el 3 de octubre de 2012, desde el Departamento de Personal y Servicios Generales se pone en conocimiento del Gabinete de Alcaldía

lo siguiente:

1-Que, tal como señala el interesado, con fecha 13 de enero de 2011 A solicitó de este Ayuntamiento la pretensión de convocatoria de concurso de traslados, siendo denegada mediante Decreto de Alcaldía-Presidencia nº 132/2011 de 28 de enero.

Presentado por A recurso contencioso-administrativo contra la legalidad de la mencionada resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Teruel en Sentencia nº 102/2011 de 30 de mayo, ratificó la legalidad de la misma, desestimando la pretensión de A.

2- Que el 14 de agosto de 2012, con número de registro de entrada en el Ayuntamiento de Teruel 7528, A ha realizado una solicitud de adscripción provisional, excluyendo expresamente la realización de concurso de traslados, que está siendo tramitada por este Departamento de Personal y Servicios Generales.

Se adjunta copia del Decreto de Alcaldía-Presidencia nº 132/2011 y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Teruel, nº 102/2011, de 30 de mayo.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- Señala el apartado segundo del artículo 15 de la ley 4/1985, de

27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que *“el Justicia no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada su tramitación se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo la investigación sobre la problemática general, que, en su caso, se derive de la queja presentada.”* En el supuesto planteado en el presente expediente de queja, con fecha 30 de mayo el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Teruel emitió sentencia sobre los aspectos planteados; es decir, acerca de la solicitud de desarrollo de los *“trámites oportunos para el traslado a la plaza vacante de Técnico informático o, en su caso, la convocatoria de concurso de traslados para poder concurrir a dicha plaza vacante”*. Así, no procede la emisión de sugerencia respecto a los aspectos concretos planteados.

No obstante, de la queja expuesta se derivan determinados aspectos de problemática general que justifican el desarrollo de la potestad de supervisión de esta institución.

Segunda.- En primer lugar, tal y como se indica en el Decreto 132/2011 de Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Teruel la plaza de Ingeniero Técnico Informático vacante tras la excedencia por prestación de servicios en el sector público de A y ocupada con carácter interino fue incorporada a la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Teruel de 2009, aprobada por Acuerdo de Junta de Gobierno de 27 de julio de 2009 y publicada en el BOP de 11 de agosto del mismo año.

Señala el referido decreto que el 11 de mayo de 2010 se publicó en el BOP de Teruel anuncio del Ayuntamiento relativo a la provisión de puestos de trabajo mediante los sistemas de reingreso de excedentes y concurso de

traslados de la Oferta de Empleo Público 2009. Se señala igualmente que dicho anuncio permaneció publicado en el Tablón de anuncios del consistorio entre el 11 de mayo de 2012 y el 15 de junio de 2010; período de tiempo que concluye sin petición alguna relativa a la plaza de Ingeniero Técnico Informático; por lo cual *“en consonancia con lo dispuesto por los apartados c) y d) del artículo 8.4 del Pacto de Funcionarios, procederá la convocatoria de pruebas de selección de personal, bien de nuevo ingreso, bien por promoción interna, destinada a la provisión con carácter de funcionario de carrera de 1 plaza de Ingeniero Técnico Informático.”*

No obstante, transcurridos más de dos años desde dicho anuncio y más de tres desde la publicación de la Oferta de Empleo Público de 2009 del Ayuntamiento de Teruel, la plaza de Ingeniero Técnico Informático no ha sido objeto de procedimiento reglado de selección, permaneciendo ocupada con carácter interino.

Igualmente, consta que desde la referida OEP correspondiente al año 2009, el Ayuntamiento de Teruel no ha aprobado más ofertas públicas de empleo.

Tercera.- Señala el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por ley 7/2007, de 17 de abril, que *“las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público... lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional... En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”*. Igualmente, señala la Ley que *“la Oferta de*

empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.”

Es decir, las administraciones públicas deben aprobar anualmente su oferta de empleo público, y ejecutarla en el plazo máximo de tres años. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, señaló en el artículo 3.1 que *“a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores”*. Dicho precepto, de carácter básico, supone una efectiva congelación de las OEP para el año 2012; sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en futuros ejercicios. No obstante, se trata de una previsión que afecta al año 2012, y que no impide la ejecución de procesos selectivos correspondientes a OEP anteriores. Así, nada ha obstado al Ayuntamiento de Teruel para aprobar las ofertas correspondientes a los años 2010 y 2011, y para desarrollar los procedimientos selectivos pendientes, como es el analizado.

En este sentido, el Justicia de Aragón ha incidido en reiteradas ocasiones en la necesidad de respetar tanto la obligatoriedad de la aprobación de la OEP anual como los plazos para su desarrollo y ejecución. Así, en Sugerencias 333/2009-4, o 1359/2005-4, emitidas a resultas de queja planteada por el retraso en la ejecución de la oferta de empleo público, se incidió en que en la medida en que la aprobación de la OEP se puede considerar como el primer acto administrativo en el iter que conduce a hacer efectivo el acceso a la función pública (tal y como indicó el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1998), la situación planteada conduce a un retraso indebido en todo el modelo que debe hacer efectivo el derecho a

acceder a un cargo o empleo público. Ello lleva a consecuencias indeseadas, como una alta tasa de interinidad.

Prueba de los efectos negativos del incumplimiento de plazos y obligaciones y la tasa de interinidad que de ello se deriva es la sentencia de 29 de octubre de 2010 del Tribunal Supremo, dictada en resolución de recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 18 de mayo de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por la que se declaraba contraria a derecho la OEP de la Diputación General de Aragón aprobada y publicada en 2007, por no haberse incluido en ella la totalidad de las vacantes existentes en tal momento y provistas por interinos. Señala la referida sentencia en su Fundamento Jurídico segundo lo siguiente:

“Ha de acogerse este motivo de casación por las razones siguientes. En primer lugar, como sostiene la recurrente, el derecho de acceso al empleo público es un derecho fundamental de configuración legal, tal como expresamente dispone el artículo 23.2 de nuestra norma constitucional. Pues bien, ha sido en desarrollo de ese derecho constitucional de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, que el Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2007, 768) dispone en su artículo 10.4 que :” En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización”; y en el apartado 1 de este precepto se dispone que :” Son funcionarios interinos los 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 ".

Por su parte, el artículo 7.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que " las plazas ocupadas por interinos serán incluidas en la primera oferta de empleo público que se apruebe, salvo los casos de sustitución de funcionarios".

... no hay mayor negación del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución que la negación de los procesos públicos de selección legalmente establecidos. Frente a dichos preceptos no cabe admitir los argumentos de la Administración recogidos en la sentencia de que el hecho de no sacar todas las plazas de interinos se debía a la razón de mejorar los procesos selectivos futuros, impidiendo que bajara la calidad de los seleccionados y que en el futuro no pudieran haberse ofertas públicas, al no existir vacantes. Pero ello ocurrirá si los Tribunales calificadores no cumplen con el rigor de la exigencia de la capacidad y mérito necesario a la hora de seleccionar, no teniendo porque cubrirse todas las vacantes en el mismo proceso de selección."

Entiende el Tribunal Supremo, por consiguiente, que el derecho al acceso al empleo público es un derecho fundamental para cuya efectividad es precisa la oferta de procesos públicos de selección, extremo que no parece haberse cumplido a la vista de la falta de aprobación de ofertas de empleo público y el retraso en la celebración de procesos selectivos por parte del Ayuntamiento de Teruel.

Cuarta.- Por otro lado, del examen del supuesto planteado parece desprenderse un retraso en la celebración de procedimientos ordinarios para la provisión de puestos de trabajo por parte del Ayuntamiento de Teruel. Dicho retraso afecta de manera directa al derecho a la carrera profesional de los empleados a su servicio.

El modelo de carrera administrativa vigente para los empleados públicos del Ayuntamiento de Teruel es el establecido en la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero; fundamentado a su vez en el acordado por la Ley 30/1984, de 20 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en redacción dada por Ley 23/1988, de 28 de julio. Se trata de un sistema vertical, basado en el grado personal del funcionario, que a su vez se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante el tiempo mínimo marcado por la norma.

La adquisición de un grado personal superior requiere necesariamente el acceso a un puesto de trabajo con mayor nivel. Así, encontramos un modelo de carrera administrativa vertical que vincula la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo, haciendo depender a aquél del sistema de provisión de puestos de trabajo.

El artículo 78 del EBEP señala con carácter general que los puestos deben proveerse mediante procedimientos basados en los principios de mérito, capacidad y publicidad; y señala dos mecanismos: concurso y libre designación. Junto a ellos, existen otros medios de provisión que pueden ser establecidos por las respectivas normas de desarrollo del EBEP. A su vez, la Ley de Función Pública autonómica desarrolla sendos procedimientos en los artículos 31 y siguientes.

A ello, debe añadirse que el Pacto de Funcionarios del Ayuntamiento de Teruel establece en su artículo 8.4 una serie de reglas que afectan al orden de prelación de las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo (en primer lugar reingreso de excedentes; a continuación provisión de puestos de trabajo mediante concurso de traslados; promoción interna, siempre que no contravenga el ordenamiento jurídico; y selección del personal de nuevo ingreso).

En la medida en que la carrera está vinculada al cambio de puesto de trabajo, para que pueda ser efectiva es preciso que se convoquen procesos de movilidad reglados; es decir, concursos. A su vez, y como se ha constatado en el expediente de queja, la convocatoria de concursos de traslados es fundamental para que el personal en situaciones administrativas diferentes al servicio activo que no tienen derecho a la reserva de puesto de trabajo puedan reingresar en su administración de origen, conforme a lo establecido en el artículo 62 del Real Decreto 364/1995, de 10 marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, en relación con el artículo 15 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles del Estado.

Quinta.- En conclusión, parece apreciarse en el modelo de empleo público adoptado por el Ayuntamiento de Teruel un retraso en la aprobación y desarrollo de sus ofertas de empleo público y en la celebración de procedimientos reglados de provisión de plazas. Este estancamiento en las políticas de personal impide la efectividad de la movilidad profesional de los

empleados a su servicio, retrasa el reingreso de funcionarios en situaciones administrativas diferentes al servicio activo que no implican derecho a la reserva de puesto de trabajo y dificulta el derecho al acceso a cargos y empleos públicos conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Así, en la medida en que del supuesto analizado se desprende como problemática general del Ayuntamiento de Teruel el retraso en el desarrollo de procesos selectivos derivados de ofertas de empleo público aprobadas y en la celebración de procesos reglados de provisión de puestos de trabajo, debemos recomendar a esa Administración que adopte las medidas oportunas para facilitar la cobertura reglada de sus plazas vacantes.

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 Ayuntamiento de Teruel debe adoptar las medidas oportunas para facilitar la cobertura reglada de sus plazas vacantes, desarrollando los procesos selectivos derivados de ofertas de empleo público aprobadas y celebrando procesos reglados para la provisión de puestos de trabajo.