

Expte.

DI-243/2013-4

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Plaza de los Sitios, 7
50001 ZARAGOZA

Zaragoza, a 21 de junio de 2013.

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 6 de febrero de 2013 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito, la Junta de Personal de los Servicios Provinciales de la Diputación General de Aragón en Huesca manifestaba queja por la presunta irregularidad en que se entendía que podría haber incurrido la Orden de 11 de septiembre de 2012 del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón. Señalaba el escrito, literalmente, lo siguiente:

“La Orden de 11 de septiembre de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se establece el régimen general de jornada y horario de trabajo en el ámbito sectorial de la Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, fue publicada en el BOA no 180, de 14 de septiembre de 2012.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 40.1 d) establece que las funciones de los órganos de representación de los funcionarios públicos son: "Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y

permisos".

Se dio traslado del Proyecto de Orden, a esta Junta, una vez negociado, informado por la Comisión de Personal y enviado a la firma del Consejero, con fecha del escrito de 11 de septiembre, registro de salida del 12 y entrada en la Junta del 13, publicándose al día siguiente, con lo que no ha sido posible la emisión de preceptivo informe al que obliga el mencionado art. 40.1 d) del Estatuto Básico."

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

Tercero.- Con fecha 2 de abril de 2013 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

"Tal y como explica su preámbulo, la Orden de 11 de septiembre de 2012 está motivada en la necesidad de unificar el horario de trabajo establecido en la Orden de 10 de mayo de 1989, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, modificada por Orden de 15 de marzo de 2002, y el régimen de jornada continua, flexible, implantado de forma voluntaria para los empleados mediante la Instrucción de 28 de octubre de 2010, de la Dirección General de la Función Pública. Pero la Orden también obedece, y de forma más urgente, al mandato establecido por la disposición septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que vino a establecer, con carácter básico, una jornada general mínima para el conjunto del sector público, de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en computo anual.

Puesto que, en virtud del régimen de jornada de distribución

irregular previsto en el Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario que presta sus servicios en el ámbito sectorial de Administración General y en el VII Convenio colectivo para el personal laboral, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 15 de septiembre se establece una jornada de verano, sin que ello suponga alteración de la duración y distribución de la jornada en cómputo anual, la intención de esta Administración era tener preparada la nueva Orden de horario de trabajo, cuya tramitación se cuestiona en la queja presentada, para su aplicación efectiva desde el día 16 de septiembre de 2012.

Como se sabe, la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, obligó a todas las administraciones públicas a una gran actividad para hacer efectiva la aplicación de las medidas impuestas en materia de retribuciones, incapacidad temporal, permisos y vacaciones, así personal y de derechos y garantías sindicales, algunas con efectos inmediatos y otras con efectos de 1 de octubre de 2012, por lo que el proceso de negociación e informe se aceleró durante la primera quincena del mes de septiembre de 2012.

Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse además que en la determinación de las condiciones de trabajo comunes al conjunto de empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, existe una práctica consolidada de articulación de la negociación colectiva, en virtud de la cual, la interlocución entre la Administración y los representantes del personal se desarrolla a través de las secciones sindicales de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito correspondiente. En este sentido, es necesario recordar que en el conjunto de la Comunidad Autónoma existen 469 representantes de Juntas de Personal, 206 de Comités de Empresa y 30 Delegados de Personal, que suman en conjunto más de

700 representantes de personal. Todo ello, sin perjuicio de las facultades de información previstas legalmente y de negociación de las condiciones de trabajo específicas en cada uno de los centros de trabajo.

De este modo, el borrador de la Orden fue objeto de negociación en la Mesa Sectorial de Administración General celebrada el día 10 de septiembre de 2012, con las organizaciones sindicales presentes en dicha Mesa, CC 00 , U.G.T. y CSI-F, e informado favorablemente por la Comisión de Personal, celebrada el mismo día.

El día 11 de septiembre se dio traslado del Proyecto de Orden a las diversas Juntas de Personal y Comités de Empresa, tal y como consta en los oficios de remisión, con carácter previo a su envío al Consejero de Hacienda y Administración Pública para su firma, sin que ninguno de los destinatarios planteara alegaciones al mismo.”

Cuarto.- Con fecha 4 de abril de 2013 se remitió el informe de la Administración al ciudadano que había presentado la queja, al objeto de que efectuase las alegaciones que considerase oportunas.

Quinto.- Con fecha 19 de junio de 2013 se recibió nuevo escrito del ciudadano, indicando, literalmente, lo siguiente:

“En relación con su escrito de fecha 2 de abril de 2013, mediante el que nos traslada copia del informe emitido por el Consejero de Hacienda y Administración Pública al respecto de la tramitación de la Orden de 11 de septiembre de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se establece el régimen general de jornada y horario de trabajo en el ámbito sectorial de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, queremos transmitirle:

...

El argumento se mantiene, pues, sin rebatir y puede resumirse en lo siguiente. El artículo 40.1.d de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del

Estatuto Básico del Empleado Público establece que, entre otras, son funciones de las Juntas de Personal el "tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos". Este derecho contemplado en la norma básica es totalmente independiente de que tales condiciones de trabajo sean objeto de negociación y en ningún caso puede excusarse por razones de urgencia o escala, como parece pretenderse. El borrador de la Orden fue recibido por esta Junta de Personal el 13 de septiembre de 2013, tan sólo un día antes de su publicación, por lo que no pudo ejercitarse el derecho a ser oída ni, como trata de informar el Consejero, fuera posible plantear alegaciones al borrador."

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, regula el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional de los empleados públicos en el Capítulo IV del Título III. Dichos derechos se rigen por unos principios generales, establecidos en el artículo 31. Establece este artículo que por representación se entiende la *"facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados"*.

La representación de los empleados públicos se articula a través de los órganos regulados en el artículo 39 del EBEP. Señala el mismo lo siguiente:

"1. Los órganos específicos de representación de los funcionarios son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal.

2. En las unidades electorales donde el número de funcionarios sea

igual o superior a 6 e inferior a 50, su representación corresponderá a los Delegados de Personal. Hasta 30 funcionarios se elegirá un Delegado, y de 31 a 49 se elegirán tres, que ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente.

3. Las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios.

4. El establecimiento de las unidades electorales se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas. Previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan.

5. Cada Junta de Personal se compone de un número de representantes, en función del número de funcionarios de la Unidad electoral correspondiente, de acuerdo con la siguiente escala, en coherencia con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores:

De 50 a 100 funcionarios: 5.

De 101 a 250 funcionarios: 9.

De 251 a 500 funcionarios: 13.

De 501 a 750 funcionarios: 17.

De 751 a 1.000 funcionarios: 21.

De 1.001 en adelante, dos por cada 1.000 o fracción, con el máximo de 75.

...”

Señala el artículo 40 que son funciones de los órganos de representación, esto es, de las Juntas de personal y los Delegados de personal, las siguientes:

- “a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.*
- b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.*
- c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.*
- d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.*
- e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.*
- f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.”*

Segunda.- En el presente expediente de queja, se examina la reclamación de un órgano de representación de personal, la Junta de Personal de los

Servicios Provinciales de Huesca de la Diputación General de Aragón, que considera que la orden de 11 de septiembre de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, por la que se establece el régimen general de jornada y horario de trabajo en el ámbito sectorial de la Administración general de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, publicada en BOA de 14 de septiembre de 2012, ha podido vulnerar lo establecido en el artículo 40 del EBEP.

Indica dicha Junta de Personal que se dio traslado del proyecto de Orden a la Junta una vez negociado, informado por la Comisión de Personal y enviado a la firma del Consejero, con fecha de escrito 11 de septiembre, registro de salida de 12 de septiembre, y entrada en la Junta del 13. Por consiguiente, se entiende que no se ha permitido al órgano de representación ser oído en el proceso de establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo.

Debemos dar la razón a la Junta de Personal de los Servicios Provinciales de Huesca de la DGA. En tanto se le ha informado de la nueva regulación del régimen de jornada y horario de trabajo en el ámbito sectorial de la Administración general de la Administración autonómica aragonesa, -por consiguiente, el ámbito en el que dicha Junta tiene atribuidas sus funciones-, al día siguiente de la aprobación de la Orden, difícilmente puede entenderse que aquélla haya sido oída.

Tercera.- Indica la Administración en su contestación a nuestra solicitud de información, en primer lugar, que la Orden de 11 de septiembre de 2012 *“está motivada en la necesidad de unificar el horario de trabajo establecido en la Orden de 10 de mayo de 1989, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, modificada por Orden de 15 de marzo de 2002, y el régimen de jornada continua, flexible, implantado de forma voluntaria para los empleados mediante la Instrucción de 28 de octubre de 2010, de la Dirección General de la Función Pública”*. Señala igualmente que la orden

precisaba una tramitación entendemos que urgente para obedecer al mandato *“establecido por la disposición septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que vino a establecer, con carácter básico, una jornada general mínima para el conjunto del sector público, de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.”*

Por un lado, tal y como señala la propia Administración el régimen de horarios de trabajo vigente en el momento de aprobarse la Orden de 11 de septiembre de 2012 había sido establecido en 1989 y modificado en 2002. Es decir, durante los últimos 20 años únicamente se había modificado una vez. Cabe predicar de la regulación de los horarios del personal de la Administración autonómica una estabilidad en el tiempo que parece desmentir la necesidad de una tramitación de urgencia, a la vez que aconseja que en su modificación se respeten las garantías establecidas legalmente.

No obstante, es igualmente cierto que la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, establece en su Disposición Adicional Septuagésima primera que *“a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.”* Dicha entrada en vigor se produjo, según la Disposición Final Trigésima segunda, al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; es decir, el 1 de julio de 2012.

La necesidad de adaptar el régimen de jornada de los empleados públicos a la nueva previsión legislativa para su aplicación efectiva desde el día 16 de septiembre de 2012, al finalizar el período de en el que se adopta horario de verano, parece justificar la necesidad de tramitar las modificaciones de manera más ágil. No obstante, entendemos que la aceleración de los trámites no legitima una vulneración del derecho de representación de los empleados públicos reconocido por el EBEP, dejando sin contenido las funciones que han sido atribuidas a los órganos que

ejercen dicha representación.

Por otro lado, indica la Administración en su informe que en la determinación de las condiciones de trabajo comunes al conjunto de empleados publicas de la Administración autonómica *“existe una practica consolidada de articulación de la negociación colectiva, en virtud de la cual, la interlocución entre la Administración y los representantes del personal se desarrolla a través de las secciones sindicales de las organizaciones sindicales mas representativas en el ámbito correspondiente”*. Así, se señala que *“el borrador de la Orden fue objeto de negociación en la Mesa Sectorial de Administración General celebrada el día 10 de septiembre de 2012, con las organizaciones sindicales presentes en dicha Mesa, CC 00 , U.G.T. y CSI-F, e informado favorablemente por la Comisión de Personal, celebrada el mismo día.”*

Nada tenemos que objetar a dicho mecanismo de negociación, que puede facilitar la eficacia y agilidad de los trámites, en la medida en que los interesados estén de acuerdo con el mismo. Es decir, entendemos que si existe una connivencia de los órganos de representación de personal en el hecho de que la interlocución con la Administración se desarrolle a través de las secciones sindicales, el derecho de representación de los empleados públicos puede verse garantizado. No obstante, no ha sido éste el caso. Tal y como se desprende tanto del escrito de queja como de las alegaciones presentadas posteriormente, la Junta de Personal de los Servicio Provinciales de Huesca de la DGA ha considerado que no se le ha permitido ejercer la función de tener conocimiento y ser oída en el establecimiento de la jornada laboral y el horario de trabajo. Del examen de la situación planteada, se desprende que, en efecto, se ha dado conocimiento de la modificación del régimen general de jornada y horario de trabajo una vez aprobada la norma, con lo que no se ha permitido a la Junta de Personal manifestar su parecer al respecto y con ello “ser oída”. En conclusión, no se ha permitido a un órgano de representación de los empleados públicos de la Administración autonómica ejercer las funciones que le son atribuidas por el

EBEP, con lo que el derecho de representación de los empleados autonómicos puede haberse visto afectado.

Cuarta.- Así, debemos dirigirnos al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón para recomendar que vele por que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal tengan conocimiento y sean oídos en los procesos de establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos, tal y como exige el EBEP, garantizando así el derecho a la representación de los empleados públicos.

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,

RECOMENDACIÓN

El Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón debe velar por que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal tengan conocimiento y sean oídos en los procesos de establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos, tal y como exige el EBEP, garantizando así el derecho a la representación de los empleados públicos.