

Expte.

DI-2366/2013-4

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

Zaragoza, a 24 de octubre de 2014

I.- Antecedentes

Primero.- En su día tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo se hacía alusión a la situación del personal del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, adscrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. En concreto, el ciudadano se refería a la existencia de diversos puestos de trabajo que estaban reservados para su cobertura a través del sistema de libre designación, que tenían reconocido niveles superiores al 24 y que se encontraban cubiertos con carácter interino.

Entendía el ciudadano que dicha situación podía no resultar conforme a derecho, por lo que solicitaba de esta Institución el ejercicio de sus potestades de supervisión.

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

cuestiones planteadas en el mismo. En concreto, se solicitaba lo siguiente:

En primer lugar, que se informase acerca de cuántos puestos de trabajo en el INAGA son provistos a través del sistema de libre designación; qué nivel tienen reconocido, y cuál es el motivo por el que se ha establecido dicho sistema para su cobertura.

En segundo lugar, que se indicase cuántos de los puestos aludidos en el párrafo anterior estaban cubiertos con carácter interino, y cuándo se preveía su cobertura por procedimiento reglado.

Tercero.- La Administración dio contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que literalmente se indicaba lo siguiente:

“La queja se refiere a la situación del personal del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, adscrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, debido a la existencia de diversos puestos de trabajo que están reservados para su cobertura a través del sistema de libre designación, que tienen reconocidos niveles superiores al 24 y que se encuentran cubiertos con carácter interino.

A este respecto hay que señalar que la Relación de Puestos de Trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental fue aprobada por Orden de 1 de febrero de 2014, del Departamento de Hacienda y Administración Pública-, por la que se publica la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. Se adjunta copia de la misma donde se constata la forma de provisión de los

puestos, su nivel y tipo de ocupación.

En concreto, los puestos cuya forma de provisión es la libre designación son Secretario General, Jefes de Área Técnica, Jefes de Unidad, cuyos niveles van del 24 al 29, así como los de Secretaria de Alto Cargo, con un nivel 16SD, y que vienen contemplados en el artículo 17.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y motivados por el carácter de organismo público especializado en la tramitación de procedimientos administrativos e informes en materia de evaluación ambiental que tiene el Instituto y que justifican la necesidad de dotarse de personal técnico con un nivel de especialización técnica y cualificación profesional adecuada que garantice el correcto ejercicio de las competencias administrativas que su Ley de creación le atribuye.”

Cuarto.- Examinada la respuesta remitida por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, esta Institución se dirigió al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente indicando que constatada la elevada proporción de puestos en el INAGA cuya forma de provisión es el sistema de libre designación, y atendiendo a lo establecido en la Ley aragonesa de Función Pública, -cuando indica que “*en las relaciones de puestos de trabajo sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los de Jefatura de Servicio y asimilados, los de Secretaría de los altos cargos y aquellos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones*”-, informase sobre la especial naturaleza de las funciones atribuidas a los diferentes puestos del INAGA cuya cobertura está reservada a procedimiento de libre designación, y de las razones por las que no se ha considerado oportuno que se provean a través del sistema reglado ordinario; esto es, concurso de traslados.

Quinto.- La Administración dio contestación a nuestra solicitud de ampliación de información, señalando literalmente lo siguiente:

“La Orden de 27 de enero de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública hace público el Acuerdo de 10 de enero de 2012 del Gobierno de Aragón en relación con los criterios generales en materia de definición y clasificación de puestos de trabajo para la elaboración de las nuevas relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos y Organismos-Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental creado por la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, no tiene la configuración jurídica de organismo autónomo sino de entidad de derecho público, siendo por tanto un organismo público cuyo régimen de personal es el que figura en su ley de creación. No obstante, el artículo 81.5 de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone que la Ley de creación de cada entidad de Derecho público deberá determinar las condiciones conforme a las cuales los funcionarios y empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su caso, de otras Administraciones públicas podrán cubrir destinos en la referida entidad, y establecerá, asimismo, las competencias que a la misma correspondan sobre este personal, que, en todo caso, serán las que legalmente tienen establecidas los Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.1 de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con

el 81.5 del citado texto legal, debe precisarse que el Instituto no tiene función pública propia, debiendo ser el órgano competente del Gobierno de Aragón quien ejerza dicha competencia, concretamente, el Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de aprobación de la relación de puestos de trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre (y anteriormente la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental), difiere del procedimiento de aprobación ordinario de la estructura de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que, en el Instituto la aprobación de la RPT requiere una aprobación inicial del Consejo de Dirección del Instituto y la aprobación definitiva del Gobierno de Aragón.

A continuación se detallan los antecedentes de indicada RPT, cuya lectura permite constatar la singularidad y especialización propia del Instituto, según se ha indicado en el INFORME de 19 de febrero de 2014 suscrito por el Consejero de Hacienda y Administración Pública, en relación con el expediente de queja DI-2366/2013-4.

ANTECEDENTES

1º.- La Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, atribuyó al Consejo de Dirección del Instituto la competencia para aprobar inicialmente la relación de puestos de trabajo del INAGA, sometiéndola a la aprobación definitiva

del Gobierno de Aragón. En este sentido, en enero de 2004 se celebró la primera reunión del citado Consejo que adoptó, entre otros acuerdos, la aprobación provisional de la RPT del INAGA y la conformidad para que se fueran realizando adscripciones de personal al Instituto en los términos que prevé la Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/2003.

Posteriormente, con fecha 27 de enero de 2004, el Gobierno de Aragón aprobó definitivamente la relación de puestos de trabajo del INAGA.

2º.- Se adoptaron a lo largo del año 2004 varios acuerdos del Gobierno de Aragón dotando de recursos humanos al Instituto mediante adscripción en los términos y condiciones que dispone la referida Ley de creación del INAGA.

Mediante la fórmula de la adscripción, prevista en la citada Ley, se incorporaron en el año 2004 al Instituto un total de 50 personas procedentes de varios Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, correspondiendo en la mayor parte a funcionarios procedentes del Departamento de Medio Ambiente. A este respecto, debe precisarse que, aun cuando la Ley 23/2013, de 23 de diciembre (y la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del INAGA) concede al Instituto la posibilidad de contratar personal laboral propio del mismo, no se ha utilizado en ningún momento este mecanismo para incorporar personal en la referida Entidad.

3º. La Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y

administrativas, modifica el artículo 81.3 de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedando redactado dicho precepto, dedicado al régimen de personal de las entidades de derecho público, con el siguiente tenor literal:

"Los puestos de trabajo de personal no directivo que deban ser ocupados por funcionarios públicos en virtud de las funciones que tengan asignadas, deberán especificarse en el catálogo, plantilla o relación general de puestos de trabajo de la entidad de Derecho público y su provisión se efectuará mediante los procedimientos establecidos en la normativa vigente en materia de función pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón".

A la vista de esta situación la Dirección del Instituto formula una consulta a la Dirección General de la Función Pública sobre las consecuencias que conlleva dicha modificación normativa para el personal del Instituto.

La Dirección General de la Función Pública responde a finales del mes de enero de 2005 lo siguiente:

"La Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, incorporó al texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, una previsión sobre el régimen de provisión de puestos de trabajo de las entidades de Derecho público que necesariamente deban ser ocupados por funcionarios de carrera.

De acuerdo con el nuevo criterio de provisión introducido, la cobertura de los citados puestos se efectuará mediante los procedimientos establecidos en la normativa vigente en materia de función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que supone una remisión a la regulación que, en materia de provisión de puestos, se establece por la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y 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, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio.

Tal modificación normativa plantea diversas cuestiones:

- en primer lugar, se hace necesario aclarar el estado de las plantillas o catálogos de puestos de las diferentes entidades de Derecho público existentes, al objeto de conocer los puestos de trabajo estrictamente reservados a funcionarios.

- en segundo lugar, debe aclararse que la previsión normativa sólo resulta de aplicación a supuestos que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley de medidas tributarias y administrativas

- en tercer lugar, la utilización de las formas de provisión previstas en la normativa de función pública no modifica la facultad de adscripción que legalmente corresponde al Gobierno de Aragón, de manera que se mantiene la facultad de adscripción incondicionado respecto a los puestos no reservados a funcionarios y para éstos la adscripción, previos los trámites requeridos por la fórmula de provisión

aplicada, será acordada por el Gobierno de Aragón".

4º. El 4 de abril de 2005 se celebra una reunión del Consejo de Dirección del Instituto, adoptándose, entre otros acuerdos, la modificación y adaptación de la RPT del Instituto a los requisitos exigidos por la modificación normativa producida mediante la Ley 12/2004 y determinando qué puestos del Instituto se deben cubrir por funcionarios y qué puestos se deben cubrir por laborales.

Posteriormente con fecha 21 de junio de 2005 fue aprobada por el Consejo de Gobierno de Aragón la relación de puestos de trabajo del Instituto con las modificaciones que a tal efecto disponía la Ley 12/2004, de medidas tributarias y administrativas respecto a las Entidades de Derecho Público. Como resultado de este proceso se procedió, en coordinación con la Dirección General de la Función Pública, a efectuar la convocatoria para la provisión de puestos de trabajo, por el sistema de libre designación, mediante Orden de 30 de septiembre de 2005 del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo publicada en el BOA de fecha 7 de octubre.

El resultado de este proceso fue el Decreto 237/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se nombra a dieciocho funcionarios de carrera en sus correspondientes puestos del Instituto.

Dicho Decreto fue publicado en el BOA nº 147 de fecha 12 de diciembre de 2005.

5º El 15 de marzo de 2006 la Dirección del INAGA solicita informe

a la Dirección General de La Función Pública sobre cómo llevar a cabo los trámites oportunos para la provisión de puestos de trabajo singularizados en el Instituto respecto al personal administrativo y auxiliar (grupos C y D) y solicita también pronunciamiento sobre cualquier otra consideración de interés al respecto.

En respuesta a dicha solicitud, el Director General de la Función Pública emite un informe, de fecha 4/04/06, del que se extraen las siguientes conclusiones:

Las adscripciones de todo el personal del INAGA tienen carácter definitivo.

El personal que se ha incorporado por adscripción al instituto antes de la entrada en vigor de la modificación del artículo 81 de la ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (fecha modificación 1 de enero de 2005) tiene por tanto una adscripción definitiva.

Los puestos ocupados de forma provisional o por funcionario interino cabría efectuar una convocatoria de concurso exclusivamente referida a tales puestos.

Los puestos ocupados por personal funcionario de carrera, mediante adscripción por Acuerdo de Consejo de Gobierno anterior a 1 de enero de 2005, han de entenderse cubiertos de modo definitivo y, consiguientemente, no son susceptibles de convocatoria ya que ello resulta contrario al derecho de inamovilidad que corresponde a sus titulares.

Considera improcedente la convocatoria del concurso, excepto para los supuestos de desempeño provisional. No se puede modificar

situaciones de funcionarios de carrera adscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de medidas (1 enero 2005).

El tema de los puestos de libre designación es caso distinto, ya que dichos puestos no tienen el derecho de inamovilidad de los titulares de tales puestos.

6º. En junio de 2006, a requerimiento de la Dirección General de la Función Pública, el Instituto envía listado del personal que se encuentra prestando servicios en el INAGA con el fin de que obre información actualizada en el Registro de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, indicando:

- naturaleza jurídica de la relación contractual*
- nombre y apellidos del personal*
- sistema de provisión por el cual han sido incorporados en INAGA.*

7º. Con fecha 31 de octubre de 2006 se dicta sentencia n 9 207/2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza en relación con el recurso interpuesto por la FEDERACIÓN DE SERVICIOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CC.00 contra la Orden de 30 de septiembre de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convoca la provisión por el sistema de libre designación, de varios puestos de trabajo en el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

La referida sentencia, firme a todos los efectos, desestimó íntegramente el recurso interpuesto indicando entre otras cuestiones

que: "En el supuesto que nos ocupa, y sin perjuicio de que el recurso de reposición que dio lugar al acto impugnado se centraba en los puestos de Jefatura de Unidad, lo que en principio nos obligaría a mantener en este punto el objeto de la litis ya que no ha habido otro planteamiento previo ante la Administración sobre el resto, entendemos que no cabe duda de que es conforme a Derecho acordar la provisión por el sistema de libre designación, tanto de Jefatura de Área (Grupo A, nivel 29, titulado superior universitario), como de Secretario General del Instituto (Grupo A, Nivel 29, Titulado superior universitario), como de Delegado Provincial (Grupo A, nivel 29, Titulado Superior), como el de Jefe de Unidad de Presupuestos o Técnica (Grupo A ó B, nivel 26 ó 25, titulado universitario de grado superior o medio), y por último, los dos de Secretaria de Director del Instituto: Al menos en ningún momento el recurrente ha ofrecido razonamiento alguno (y menos acreditado) que tales puestos de trabajo no puedan calificarse como de Jefatura de Servicio y asimilados, o de Secretaría de Altos Cargos. Además la parte demandada ha acreditado en el acto de la vista, que la Relación de Puestos de Trabajo, preveía precisamente para la provisión de los mismos el sistema de libre designación."

8º. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público incluye, a tenor de su artículo 2, dentro de su ámbito de aplicación a las Entidades de Derecho Público, determinándose, asimismo, en su artículo 74 la estructuración de los puestos de trabajo de las distintas Administraciones a través de relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares, que serán públicos.

9º. El Consejo de Dirección del INAGA, en su reunión de 1 de abril de 2008, aprobó inicialmente la RPT del Instituto actualizada y acordó

proponer al Gobierno de Aragón la aprobación definitiva de la misma, con informe favorable de la Dirección General de la Función Pública, y su publicación en el Boletín Oficial de Aragón de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y artículo 74 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Así, mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 15 de abril de 2008 se dispuso la aprobación de la relación de puestos de trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, habiéndose dado publicidad al indicado Acuerdo mediante Orden de 17 de abril de 2008 del Departamento de Presidencia (B.O.A. nº 49 de 30 de abril de 2008).

10º. Mediante Orden de 27 de agosto de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se da publicidad al Acuerdo de 31 de julio de 2012, del Gobierno de Aragón, se dispone la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA n 9 12/09/2012). Dicha RPT se ajusta a los Criterios Generales en materia de definición y clasificación de puestos de trabajo para la elaboración de las nuevas relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos (Orden de 27 de enero de 2012).

11º. En el Boletín Oficial de Aragón nº 198, de 7 de octubre de 2013, se publica la Orden de 5 de septiembre de 2013, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se da publicidad al Acuerdo de 29 de agosto de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

12º- Mediante Orden de 1 de febrero de 2014, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se publica la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA de 3 de febrero de 2014).

De acuerdo con los antecedentes relatados deben tenerse en cuenta las siguientes,

CONSIDERACIONES

Primera.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5 del Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental no forma parte de la estructura propia del indicado Departamento, si bien, se encuentra adscrito en el Departamento con la singularidad propia que le otorga la Ley 10/2013, de 19 de diciembre.

El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, de acuerdo con lo establecido en su Ley reguladora, es un Ente de Derecho Público especializado en la tramitación, y gestión de procedimientos administrativos en materia medioambiental.

Segunda.- De acuerdo lo anterior, aun cuando se ha tratado de homogenizar determinadas denominaciones de los puestos de trabajo

teniendo en cuenta las funciones de los mismos, debe tenerse en cuenta que el Instituto es un ente de derecho público especializado en materia de medio ambiente, y por tanto, no se encuentra integrado e incardinado en la estructura orgánica de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo cual conlleva determinadas y necesarias singularidades en la denominación de sus propios puestos de trabajo.

Este hecho justifica que determinadas denominaciones de los puestos no admitan una posible homogenización en su denominación respecto a puestos de similares características de la estructura departamental, por ejemplo, jefaturas de unidad técnica frente a jefaturas de sección, jefaturas de área técnica frente a jefatura de servicio, etc.

Tercera.- El artículo 17.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone que sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los siguientes puestos de trabajo:

- a) Los de Jefatura de Servicio o asimilados.*
- b) Los de Secretaria de Altos Cargos.*
- c) Aquellos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones.*

En la RPT del INAGA, los puestos de trabajo objeto de provisión mediante el procedimiento de libre designación se encuentran

perfectamente encuadrados en todas o alguna de las categorías a), b) ó c) anteriormente citadas, y en consecuencia, tiene soporte jurídico que se haya optado por el procedimiento de libre designación para cubrir los puestos de trabajo indicados.

Asimismo, el artículo 2.1 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que las formas de provisión de puestos de trabajo adscritos a funcionarios serán el sistema de concurso, regulado en el Capítulo III del Título 1 del citado Reglamento, y el sistema de libre designación, regulado en el Capítulo IV del Título 1 del referido Reglamento.

En cuanto al sistema de libre designación de los puestos de trabajo de nivel técnico (Jefe/a de Unidad Técnica en sus diferentes denominaciones) debe tenerse presente que la naturaleza de las funciones de estos puestos de trabajo, totalmente especializado, y la configuración jurídica del Instituto en cuanto organismo público especializado en la tramitación de procedimientos administrativos e informes en materia de evaluación ambiental de proyectos y actividades, justifica que dichos puestos de trabajo, de nivel técnico, se provean mediante el sistema de libre designación.

La vigencia de una norma con rango de ley (Ley 10/2013, de 19 de diciembre) y el listado de competencias atribuidas al Instituto (procedimientos administrativos y emisión de informes) en su Anexo, justifican suficientemente la necesidad de que el Instituto se dote necesariamente de personal técnico que disponga de un adecuado

nivel de especialización técnica y la cualificación profesional necesaria que garantice el correcto ejercicio de las competencias administrativas que le corresponden.

El artículo 11 de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental dispone que la relación de puestos de trabajo del Instituto fijará las plazas que deberán ser cubiertas por funcionarios o por personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma, el sistema de provisión y los requisitos y características de cada puesto.

Asimismo, dicho precepto indica que la incorporación del personal funcionario al Instituto se realizará por cualquiera de los sistemas de provisión que prevé la normativa en materia de función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La última RPT del INAGA está publicada en el BOA de 3 de febrero de 2014 según se ha indicado anteriormente.

Por ello se considera que el procedimiento/sistema de libre designación para cubrir este tipo de puestos de carácter técnico especializado es el instrumento adecuado que contempla la normativa en materia de función pública para realizar la provisión de los mismos.

En este sentido, en relación con la libre designación para los puestos de carácter técnico del Instituto, y a mayor abundamiento, debe recordarse lo indicado al respecto en la sentencia 207/2006, de 31 de octubre, de 2006, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n 9 4 de Zaragoza, en relación con el informe de 25 de marzo de 2008

evacuado por la Dirección General de la Función Pública en relación con la aprobación de la RPT del Instituto.

Cuarta.- Se adjunta al presente informe cuadro de las convocatorias de libre designación realizadas por el INAGA durante los últimos ejercicios con detalle de las fechas de convocatoria, fecha resolución y observaciones sobre el resultado de las mismas.

Por último, a efectos meramente orientativos, una vez analizadas las RPT publicadas del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en sus diferentes centros directivos, y las del propio Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, y en relación con el porcentaje de funcionarios interinos respecto a funcionarios de carrera se concluye que, descontados los puestos vacantes, el 68% de los puestos del Instituto están cubiertos por funcionarios de carrera, siendo dicho porcentaje del 63% en el conjunto del Departamento.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- En el Boletín Oficial de Aragón de 3 de febrero de 2014 se publicó Orden de 1 de febrero de 2014, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se publicó la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Examinada dicha RPT, se constata que el organismo cuenta con un total de 65 puestos de trabajo reservados a personal funcionario, cuya provisión se lleva a cabo a través de los siguientes procedimientos:

.- A través de concurso de traslados: 29 puestos.

.- A través de libre designación: 36 puestos.

Del total de plazas que integran la relación del INAGA, un 55,4% están reservadas para su provisión a través del sistema de libre designación. Analizando las categorías en que se encuadran dichos puestos, se aprecia la siguiente clasificación:

Secretario/a general: 1 puesto.

Jefe/a de Unidad: 4 puestos.

Jefe/a de Área Técnica: 6 puestos.

Jefe/a de Unidad Técnica: 21 puestos.

Secretario/a de Alto Cargo: 2 puestos.

Jefa/a de delegación provincial: 2 puestos.

Segunda.- El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, prevé en el artículo 78 que *“las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.”*

Señala el artículo 79 que el concurso, que *“consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico”*, constituye el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo. A su vez, el

artículo 80 desarrolla la libre designación, que consiste en *“la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.”* Establece el mismo artículo que *“las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública.”*

Por su parte, la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto refundido fue probado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, prevé en el apartado 5 del artículo 17 que *“en las relaciones de puestos de trabajo sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los de Jefatura de Servicio y asimilados, los de Secretaría de los altos cargos y aquellos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones.”*

Por último, el Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de personal funcionario de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula en el Capítulo III del Título I la provisión a través del sistema de libre designación, precisando en el artículo 20 que *“sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Secretario General, Jefe de Servicio, Jefe de Servicio Provincial, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.”*

Tercera.- Tal y como señala la Administración en su informe, la Ley de

Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, en redacción acordada por ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, regula el régimen de personal de las entidades de derecho público en el artículo 81, señalando lo siguiente:

“1. El personal de las entidades de Derecho público se regirá por el derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en su caso, de otras Administraciones públicas, quienes se regirán por la legislación sobre función pública que les resulte de aplicación.

2. El personal directivo, que se determinará en los Estatutos de la entidad, será nombrado con arreglo a lo establecido en los mismos. El personal no directivo será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

3. Los puestos de trabajo de personal no directivo que deban ser ocupados por funcionarios públicos en virtud de las funciones que tengan asignadas deberán especificarse en el catálogo, plantilla o relación general de puestos de trabajo de la entidad de Derecho público, y su provisión se efectuará mediante los procedimientos establecidos en la normativa vigente en materia de función pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4. Las retribuciones del personal directivo se fijarán por el Gobierno de Aragón. Las retribuciones del resto de personal se homologarán con las

que tenga el personal de similar categoría de la Administración de la Comunidad Autónoma.

5. La Ley de creación de cada entidad de Derecho público deberá determinar las condiciones conforme a las cuales los funcionarios y empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su caso, de otras Administraciones públicas podrán cubrir destinos en la referida entidad, y establecerá, asimismo, las competencias que a la misma correspondan sobre este personal, que, en todo caso, serán las que legalmente tienen establecidas los Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

En el caso específico del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, entidad de derecho público adscrita al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, por la que se regula, establece en el artículo 10 respecto a su personal que *“estará integrado por personal funcionario para el desempeño de los puestos de trabajo que supongan el ejercicio de las potestades administrativas que legalmente tenga atribuidas, y, en su caso, por personal laboral para la realización de funciones que no supongan ejercicio de potestades administrativas.”* En cuanto al personal funcionario y personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma adscrito al INAGA, indica el artículo 11 que *“la relación de puestos de trabajo del Instituto fijará las plazas que deberán ser cubiertas por funcionarios o por personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma, el sistema de provisión y los requisitos y características de cada puesto. La incorporación del personal funcionario y del personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma al Instituto se realizará por cualquiera de los sistemas de provisión que prevé la normativa en materia de función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.”*

Así, de la normativa vigente se desprende que la provisión de puestos del personal funcionario del INAGA se rige por la normativa aplicable en materia de función pública de la Administración autonómica aragonesa, a la que hemos hecho referencia en la consideración anterior.

Cuarta.- La normativa que regula la provisión de puestos de trabajo a través del mecanismo de libre designación parece ser clara al reservar dicho procedimiento a los puestos de Jefatura de Servicio y asimilados y los de Secretaría de los altos cargos. Únicamente de manera excepcional, y atendiendo a la naturaleza de las funciones encomendadas, cabe aplicar tal modalidad a otros puestos.

En este sentido, debemos remarcar que con fecha 14 de abril de 2005, esta Institución ya emitió recomendación, en expediente tramitado con número de referencia DI-1361/2004-4, en la que se analizaba la adecuación a derecho del Decreto 188/2004, del Gobierno de Aragón, en el que se establecía la reserva a provisión a través de sistema de libre designación de determinados puestos en las Oficinas Comarcales Agroambientales. Entre otros aspectos, se señalaba lo siguiente:

“Cuando la ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública establece el sistema de libre designación está pensando que la libre valoración de méritos que conlleva es más adecuada para nombrar funcionarios que vayan a ocupar puestos directivos o de una especial carga y responsabilidad (las Jefaturas de Servicio o asimilados, de niveles 28 a 30) o puestos de menor nivel pero de una singular proximidad a los responsables políticos de la Administración (las Secretarías de los Altos Cargos). Cualquier otra asignación del sistema de libre designación a un puesto de trabajo

distinto debe ser excepcional y, por ello, estar completamente justificada....”

En el presente expediente de queja, debemos analizar la concurrencia de los requisitos fijados en la Ley de Función Pública para justificar la cobertura de más de la mitad de la plantilla del INAGA a través del sistema de libre designación. No podemos obviar que, en gran medida, el modelo adoptado supone una distinción a la excepcionalidad establecida con carácter general para dicho mecanismo de provisión.

Quinta.- Señala la Administración, en su exhaustivo informe, que *“el artículo 17.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone que sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los siguientes puestos de trabajo:*

a) Los de Jefatura de Servicio o asimilados.

b) Los de Secretaria de Altos Cargos.

c) Aquellos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones.

En la RPT del INAGA, los puestos de trabajo objeto de provisión mediante el procedimiento de libre designación se encuentran perfectamente encuadrados en todas o alguna de las categorías a), b) ó c) anteriormente citadas, y en consecuencia, tiene soporte jurídico que se haya optado por el procedimiento de libre designación para cubrir los puestos de trabajo indicados.

...

En cuanto al sistema de libre designación de los puestos de trabajo

de nivel técnico (Jefe/a de Unidad Técnica en sus diferentes denominaciones) debe tenerse presente que la naturaleza de las funciones de estos puestos de trabajo, totalmente especializado, y la configuración jurídica del Instituto en cuanto organismo público especializado en la tramitación de procedimientos administrativos e informes en materia de evaluación ambiental de proyectos y actividades, justifica que dichos puestos de trabajo, de nivel técnico, se provean mediante el sistema de libre designación.

La vigencia de una norma con rango de ley (Ley 10/2013, de 19 de diciembre) y el listado de competencias atribuidas al Instituto (procedimientos administrativos y emisión de informes) en su Anexo, justifican suficientemente la necesidad de que el Instituto se dote necesariamente de personal técnico que disponga de un adecuado nivel de especialización técnica y la cualificación profesional necesaria que garantice el correcto ejercicio de las competencias administrativas que le corresponden.

...

Por ello se considera que el procedimiento/sistema de libre designación para cubrir este tipo de puestos de carácter técnico especializado es el instrumento adecuado que contempla la normativa en materia de función pública para realizar la provisión de los mismos.”

Sexta.- Examinados los argumentos de la Administración, debemos analizar los puestos por separado. Así, a juicio de esta Institución, la extensión del proceso de provisión por libre designación a puestos asimilados a la Jefatura de Servicio puede justificar su empleo en la categoría de Secretario General. Dicha plaza tiene encomendadas funciones de dirección superior en áreas jurídica, económica, contratación personal y asuntos generales; se le

reconoce nivel de complemento de destino 29, y se reserva a funcionarios del Grupo A de titulación (según antigua nomenclatura). Lo mismo se puede decir de los dos puestos de secretario/a de alto cargo, al encuadrarse en lo establecido en la Ley de Función Pública de manera expresa (secretaría de altos cargos).

En cuanto a los restantes puestos reservados a libre designación, cabe hacer un somero examen por categorías.

En primer lugar, respecto de las plazas de Jefe/a de Unidad, y Jefe/a de Unidad Técnica (un total de 25), se puede apreciar que tienen encomendadas, con carácter general, tareas de elaboración de informes y de tramitación, control y seguimiento de expedientes en diferentes materias (reclamación de daños, procedimientos administrativos de contenido ambiental, evaluación de impacto ambiental, medio ambiente industrial, etc.). Se constata igualmente que todos los puestos tienen reconocido un nivel de complemento de destino que oscila entre 24 y 26, y están abiertos a funcionarios de grupos de titulación A y B.

En cuanto a la categoría de Jefe de Área Técnica (un total de 6 puestos), de nuevo se les atribuyen, con carácter general, funciones de tramitación de procedimientos administrativos y elaboración de informes (en materia de biodiversidad y medio natural, montes y caza, medio ambiente industrial y procesos informáticos en materia ambiental); si bien, en este caso se reconoce complemento de destino 29, y se reservan a funcionarios de grupo A de titulación.

Por último, en lo que se refiere a la categoría de Jefe/a de delegación provincial, se le encomiendan tareas de jefatura y coordinación

de la oficina de la delegación provincial. Tienen reconocido un nivel 26 de complemento de destino, y de nuevo pueden ser provistas por funcionarios de los grupos de titulación A y B. No obstante, cabría interpretar que dichas figuras podrían ser asimilables a las jefaturas de servicios provinciales, a cubrir a través de libre designación conforme al artículo 20 del decreto 80/1997.

Así, cabría circunscribir la cuestión planteada a los puestos de Jefatura de Área y Jefatura de Unidad, y de Unidad Técnica. En este punto debemos tener en cuenta dos vías para habilitar la aplicación del artículo 17.5 de la Ley de Función Pública. En primer lugar, está la posibilidad de asimilar las plazas a una jefatura de servicio. En este sentido, no deja de ser significativo el hecho de que todos los puestos de jefatura de unidad y de unidad técnica tienen reconocido un nivel de complemento de destino de entre 24 y 26, y que están abiertos a funcionarios de los grupos A y B de titulación. Tal y como señaló esta Institución en la recomendación referida en la consideración cuarta, al preverse que las jefaturas examinadas *“estén abiertas a funcionarios de los Grupos A y B, se produce la consecuencia necesaria de que no podrán tener asignado un nivel de complemento de destino superior al 26 ya que este nivel es el máximo que pueden alcanzar los funcionarios del Grupo B, de acuerdo con lo que establece la Disposición Adicional 1ª del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, Carrera Administrativa y Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio. Por todo ello, las plazas de que estamos hablando no tendrán en ningún caso el nivel de Jefaturas de Servicio (reservadas a funcionarios de carrera de nivel superior -Grupo A- por mandato del artículo 19 de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón).”* Por consiguiente, si bien sería posible la asimilación de los puestos de Jefe/a de área técnica a las jefaturas de servicio, ya que tienen reconocido el nivel 29 de complemento de destino, lo que permitiría

aplicar el mecanismo de libre designación para su provisión, dicha asimilación no procede para los puestos de Jefatura de Unidad, y Jefatura de Unidad Técnica.

Para estas dos categorías, y en segundo lugar, no queda sino analizar la posibilidad de considerar que la excepcionalidad de las funciones encomendadas justifique la provisión por libre designación. En esta línea, el artículo 20 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, Carrera Administrativa y Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón concreta qué debe entenderse por especial naturaleza de funciones que ampare la opción excepcional por el sistema de libre designación estableciendo que concurre en "*... aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo*". Requerido el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que expusiera las especiales características que permitan amparar el establecimiento de un sistema de provisión por libre designación, éste informó que "*la naturaleza de las funciones de estos puestos de trabajo, totalmente especializado, y la configuración jurídica del Instituto en cuanto organismo público especializado en la tramitación de procedimientos administrativos e informes en materia de evaluación ambiental de proyectos y actividades, justifica que dichos puestos de trabajo, de nivel técnico, se provean mediante el sistema de libre designación.*"

Entendemos el carácter técnico de las funciones atribuidas a los puestos de Jefe/a de Unidad, y Jefe/a de Unidad Técnica; no obstante, nos vemos obligados a cuestionar en qué medida dicho carácter justifica la excepcionalidad a la regla general, que es la provisión a través de concurso. No podemos obviar que la mayoría de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario en la Administración autonómica tienen encomendadas

tareas de asesoramiento y tramitación de procedimientos administrativos, diferentes en función del área funcional en que se encuadra el puesto. Si interpretamos que la necesidad de conocimientos técnicos en un área específica de la actividad administrativa permite considerar que un determinado puesto tiene carácter excepcional, deberíamos concluir que todos los puestos de la Administración tienen tal carácter excepcional. Con ello, la excepción se convertiría en norma, y la libre designación en el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo. En cualquier caso, los argumentos expuestos por la Administración parecen incidir más en la complejidad de las funciones a desempeñar (que debe traducirse en el nivel de complemento de destino atribuido a estos puestos de trabajo y el complemento específico que en su caso les corresponda) que en la forma en que deben proveerse los mismos.

Así, a la vista de la RPT del INAGA, y examinado el informe remitido por la Administración, nos vemos obligados a concluir que la naturaleza de las funciones atribuidas a los puestos de Jefe/a de Unidad y Jefe/a de Unidad Técnica no reúnen las excepcionales características que se exigen en el artículo 17.5 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública para poder establecer su provisión por el sistema de libre designación.

Séptima.- Alude la Administración en el antecedente 7 del informe remitido a sentencia 207/2006, del Juzgado de lo contencioso-administrativo 4 de Zaragoza por la que se resuelve recurso interpuesto contra la Orden de 30 de septiembre de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocó la provisión por el sistema de libre designación, de varios puestos de trabajo en el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Según se indica, *“la referida sentencia, firme a todos los efectos,*

desestimó íntegramente el recurso interpuesto indicando entre otras cuestiones que: "En el supuesto que nos ocupa, y sin perjuicio de que el recurso de reposición que dio lugar al acto impugnado se centraba en los puestos de Jefatura de Unidad, lo que en principio nos obligaría a mantener en este punto el objeto de la litis ya que no ha habido otro planteamiento previo ante la Administración sobre el resto, entendemos que no cabe duda de que es conforme a Derecho acordar la provisión por el sistema de libre designación, tanto de Jefatura de Área (Grupo A, nivel 29, titulado superior universitario), como de Secretario General del Instituto (Grupo A, Nivel 29, Titulado superior universitario), como de Delegado Provincial (Grupo A, nivel 29, Titulado Superior), como el de Jefe de Unidad de Presupuestos o Técnica (Grupo A ó B, nivel 26 ó 25, titulado universitario de grado superior o medio), y por último, los dos de Secretaria de Director del Instituto: Al menos en ningún momento el recurrente ha ofrecido razonamiento alguno (y menos acreditado) que tales puestos de trabajo no puedan calificarse como de Jefatura de Servicio y asimilados, o de Secretaría de Altos Cargos. Además la parte demandada ha acreditado en el acto de la vista, que la Relación de Puestos de Trabajo, preveía precisamente para la provisión de los mismos el sistema de libre designación."

Entendemos que lo señalado por el tribunal no desvirtúa los argumentos expuestos en la presente resolución. La sentencia considera conforme a derecho la provisión de puestos a través del sistema de libre designación ya que tal es la fórmula recogida en la Relación de Puestos de Trabajo del Instituto. No obstante, ello no obsta al cuestionamiento del hecho de que la RPT establezca dicha forma de provisión, que es precisamente lo que se pretende. En este sentido, necesariamente debemos fijarnos en la jurisprudencia consolidada al respecto. Tal y como señaló el Tribunal Supremo en sentencia de 31 de julio de 2012, emitida en recurso de casación 1206/2010, "la jurisprudencia de esta Sala viene insistiendo en el

carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y en la necesidad de que cuando se considere necesario acudir a él se haga, también excepcionalmente, y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse [así se han manifestado, entre otras, la sentencias de 11 de marzo de 2009 (casación 2332/2005), 9 de febrero de 2009 (casación 7168/2004), 10 de diciembre de 2008 (casación 10351/2004), 24 de septiembre de 2008 (casación 5231/2004), 2 de julio de 2008 (casación 1573/2004), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004).

Habiéndose de añadir que esa justificación, para que pueda ser considerada suficiente, exige describir las concretas circunstancias y cometidos concurrentes en el puesto de que se trate que permitan valorar si es o no de apreciar en el mismo el carácter directivo o la especial responsabilidad de los que depende la validez del sistema de libre designación, y que no bastan a estos efectos fórmulas estereotipadas o la mera denominación aplicada al puesto.”

Como se aprecia, el tribunal insiste en la excepcionalidad de la libre designación como mecanismo para la provisión de puestos de trabajo, y en la necesidad de justificar de manera específica las circunstancias que puedan motivar la adopción de dicho sistema en un puesto de trabajo. Ello nos lleva, necesariamente, a cuestionar el hecho de que en la RPT del INAGA se establezca tal fórmula de provisión.

Octava.- Debemos concluir lo siguiente: Examinada la RPT del INAGA se constata que más de la mitad de los puestos de trabajo de personal funcionario están reservados a provisión por libre designación, mecanismo

que debería ser la excepción frente al concurso de méritos, que debe ser el procedimiento normal.

Los puestos de Secretario/a General, Jefe/a de Área Técnica y Secretario/a de alto cargo pueden estar incluidos en los supuestos que conforme al artículo 17.5 de la ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón habilitan para acudir a dicha forma de provisión.

No obstante, los puestos de Jefe/a de Unidad y Jefe/a de Unidad Técnica no resultan asimilables a puestos de Jefatura de Servicio, ni parece que, a la vista de la naturaleza de sus funciones, proceda reconocerles de manera excepcional la calificación de libre designación. Por consiguiente, consideramos procedente sugerir a la Administración que revise la relación de puestos de trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, al objeto de establecer como sistema ordinario de provisión de sus puestos el concurso de méritos, particularmente para las categorías de Jefe/a de Unidad y Jefe/a de Unidad Técnica.

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 Gobierno de Aragón debe valorar la conveniencia de modificar la relación de puestos de trabajo del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, adscrito

al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, para establecer el concurso de méritos como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, particularmente para los puestos de Jefe/a de Unidad y Jefe/a de Unidad Técnica.