

Expte.

DI-1176/2014-4

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

Zaragoza, a 16 de diciembre 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 referencia al incumplimiento por el Gobierno de Aragón de la normativa de función pública en la determinación de la duración del periodo de prácticas en los procesos de selección de personal funcionario de nuevo ingreso, en los siguientes términos:

“1. El desarrollo de los procesos selectivos autorizados por las Ofertas de Empleo Público aprobadas por el Gobierno de Aragón se regula, al margen de aquel contenido del Estatuto Básico del Empleado Público que resulte de aplicación directa, en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y en el Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Señala la Ley de Ordenación de la Función Pública, la posibilidad de que tras el desarrollo de las pruebas selectivas, el proceso de selección incluya un curso de formación, con carácter selectivo o no, y un periodo de prácticas. Así, y de acuerdo con el artículo 28.2 de la Ley, los aspirantes que superen las pruebas selectivas y, en su caso, el curso de formación, así como el periodo de prácticas que pueda establecerse, serán nombrados funcionarios de carrera del Cuerpo correspondiente.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Comunidad Autónoma de Aragón, la convocatoria de todo proceso selectivo ha de contener, entre otros elementos, el siguiente: "Determinación de las características y duración del curso de formación y del periodo de prácticas cuando proceda".

2. No obstante lo anterior, las diferentes convocatorias de procesos selectivos aprobados por la Administración de la Comunidad Autónoma no determinan, en ningún caso, la duración de los periodos de prácticas ni de los cursos de formación que se prevén en los respectivos procesos, generando con ello situaciones anómalas de prolongados periodos de prácticas de más de un año para algunos funcionarios de prácticas y supeditando su duración a criterios de organización interna, como es la celebración de cursos de formación comunes para procesos convocados en fechas distintas y concluidos en momentos claramente distanciados en el tiempo.

De ese modo, al no existir una fijación previa de la duración máxima de los periodos de prácticas a realizar por los aspirantes de cada proceso selectivo, y quedar condicionada su duración no a razones objetivas intrínsecas del proceso selectivo, sino a las circunstancias aleatorias que incidan en procesos selectivos distintos -como son los retrasos acumulados en algunas clases de especialidad-, dada la práctica establecida por el Instituto Aragonés de Administración Pública de agrupar la realización del curso de formación para los funcionarios en prácticas de todas las clases de especialidad que pertenezcan a un mismo Cuerpo o Escala, se incurre en una manifiesta inseguridad jurídica que padecen los funcionarios en prácticas, con quiebra evidente del principio de igualdad y claro incumplimiento de la normativa por parte de los órganos de la Administración, obligados con carácter general a determinar el plazo máximo para la resolución de todo procedimiento administrativo -condición que cabe otorgar a un proceso selectivo- y con carácter específico, como se exige en la correspondiente norma reglamentaria, a detallar la duración del curso de formación y del periodo de prácticas en la propia convocatoria del proceso selectivo.

3. Son las normas las que determinan el ámbito en el que los órganos administrativos pueden ejercer sus facultades de ordenación, y es evidente que tanto en la ordenación como en el desarrollo de los procesos selectivos derivados de Oferta de Empleo Público, la Administración autonómica ha omitido las garantías precisas para los aspirantes en lo que afecta a la duración del curso de formación. y periodo de prácticas que se puedan prever en cada uno de los procesos selectivos convocados.

Debe recordarse que todos los órganos de la Administración se hallan sujetos al conjunto del ordenamiento jurídico, sin que resulte admisible la derogación singular de reglamentos al dictar concretos actos administrativos, pues como señala el artículo 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, "las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general".

El principio de sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico no se agota con el respeto de las leyes, sino que se extiende también al respeto de las normas reglamentarias dictadas por la propia Administración, como ocurre en el caso presente, pues el Departamento de Hacienda y Administración Pública, al aprobar las convocatorias de procesos selectivos, no puede desvincularse del mandato que establece respecto al contenido de la convocatoria el citado Decreto 122/1986, debiéndose establecer la duración tanto del curso de formación como del periodo de prácticas que se prevea.

4. Así, cabe apreciar en la Resolución de 20 de septiembre de 2011, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Facultativa Superior, Farmacéuticos de Administración Sanitaria (BOA n° 200, de 10 de octubre de 2011), la previsión de un curso de formación y un periodo de prácticas, en sus bases sexta y octava, sin que en ninguna de ellas se determine su duración. De hecho, los aspirantes que superaron las pruebas selectivas fueron nombrados funcionarios en prácticas

mediante Resolución de 28 de agosto de 2012, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios (BOA n° 180, de 14 de septiembre de 2012), prácticas que se prolongan hasta el momento actual, por un periodo que ya se aproxima a los dos años, lo que evidencia la absoluta anomalía del desarrollo de los procesos selectivos en la Administración de la Comunidad Autónoma y la completa indefensión e inseguridad jurídica en la que se hallan los aspirantes a los diferentes procesos selectivos.

5. Por todo lo señalado, entendemos que tanto el principio de legalidad como el de seguridad jurídica imponen la necesidad de que las convocatorias de los procesos selectivos determinen la duración de los cursos de formación y periodos de prácticas que se incluyan en cada proceso selectivo, debiendo ajustarse a dicho plazo máximo de duración la programación de los cursos de selección que corresponde organizar al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, así como la elevación de la propuesta de candidatos que, una vez superadas las prácticas correspondientes, deban ser nombrados funcionarios de carrera del respectivo Cuerpo o Escala.

En virtud de todo lo señalado, y al considerar que el desarrollo de los procesos selectivos para el acceso a la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón ha de ajustarse a las exigencias que imponen los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, dando cumplimiento a aquellas previsiones normativas que imponen determinar la duración de los cursos de formación y periodos de prácticas que se contemplen en la convocatoria de cada proceso selectivo, contenido que no obstante resulta omitido de manera reiterada en las resoluciones de la Dirección General de la Función

Pública y Calidad de los Servicios, dando lugar en la práctica a situaciones injustificadamente anómalas, formulamos el presente escrito de queja ante esa Institución para que, en el ejercicio de su función de garantía de los derechos de los ciudadanos y tutela del ordenamiento jurídico aragonés, y previas las actuaciones oportunas, recuerde al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón la necesidad de adecuar e contenido e las convocatorias y el desarrollo de los procesos selectivos a lo determinado por el ordenamiento jurídico, lo que exige precisar la duración máxima de los cursos de formación y periodos de práctica que se contemplen en los procesos selectivos, adecuando a tales plazos las actuaciones necesarias del Instituto Aragonés de Administración Pública.”

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.

Tercero.- La Administración dio contestación a la petición formulada mediante informe en el que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“La queja se refiere al incumplimiento de la normativa de función pública en la determinación de la duración del periodo de prácticas en los procesos de selección de personal funcionario de nuevo ingreso.

A este respecto hay que señalar que las convocatorias para ingreso por turno libre en los Cuerpos de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón establecen,

como parte integrante del proceso selectivo, y tras la superación de la fase de oposición, el desarrollo de un periodo de prácticas, que incluye un curso de formación, de carácter selectivo, es decir, obligatorio, y que dará lugar a la calificación de apto o no apto, siendo necesaria la obtención de la calificación de apto para superarlo.

Por tanto, y siguiendo lo dispuesto en el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero (B.O.A. de 1 de marzo), de la Diputación General de Aragón, sobre la posibilidad de exigir un periodo de prácticas y un curso de formación complementaria, las convocatorias determinan imperativamente tal exigencia, estableciendo asimismo su carácter eliminatorio.

De este modo, el cumplimiento de la legalidad y de las exigencias de seguridad jurídica se hallan cubiertas con estas determinaciones relativas a la obligatoriedad y carácter del periodo de prácticas.

No resulta posible, sin embargo, en el momento de convocar las pruebas selectivas, concretar la duración exacta del referido periodo, debido a que tal circunstancia está supeditada muy frecuentemente al desarrollo de otros procesos previos de provisión de puestos de trabajo, a resultas de los cuales se determinan las plazas a ofrecer a los funcionarios en prácticas de cara a su nombramiento como funcionarios de carrera. A priori, en consecuencia, no puede establecerse la duración del periodo de prácticas y de ahí que no se incluya tal determinación en las convocatorias, si bien aquélla no supera el año en

prácticamente todos los procesos, siendo excepcional la situación descrita en la queja planteada.

Ello no obstante, y dado que todos los aspirantes del proceso selectivo concreto tienen un periodo de prácticas idéntico en sus características, no cabe alegar circunstancia alguna de vulneración del principio de igualdad de todos los aspirantes en el citado proceso.

Por otro lado, la agrupación de funcionarios en prácticas de distintos procesos selectivos para la realización del curso de formación responde a criterios de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración, a la vista del número de aspirantes, muy pequeño en muchos procesos, y el coste económico y de organización del referido curso. Además, esa agrupación resulta enriquecedora en Clases de Especialidad con muy pocos funcionarios, dado que la relación con otros futuros compañeros revierte positivamente en su integración y adaptación al entorno de la Administración en la que van a ingresar.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, señala en el artículo 28 lo siguiente:

“1. Se podrá exigir un curso de formación complementaria, dirigido a proporcionar a los aspirantes seleccionados los conocimientos y técnicas específicas que sean necesarios para un ejercicio eficaz de sus funciones o actividades en la Administración Pública de la

Comunidad Autónoma.

El curso de formación podrá tener carácter eliminatorio.

2. Los aspirantes que superen las pruebas selectivas y, en su caso, el curso de formación, así como el período de prácticas que pueda establecerse, serán nombrados por Orden del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales funcionarios del Cuerpo correspondiente, hasta el límite de las plazas convocadas.

Los nombramientos serán publicados en el «Boletín Oficial de Aragón», a partir de cuyo momento podrán los seleccionados adquirir la condición de funcionarios de carrera, previo el cumplimiento de los requisitos de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, declaración referente a las normas sobre incompatibilidades y toma de posesión en el plazo que reglamentariamente esté establecido.

3. Los funcionarios de nuevo ingreso ocuparán los puestos de trabajo que se les ofrezcan, de acuerdo con las necesidades del servicio y según las preferencias manifestadas por riguroso orden de puntuación final, siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados en las relaciones de puestos de trabajo, a cuyo efecto podrán fijarse en éstas los puestos que por sus características se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de una o varias Escalas del mismo Cuerpo, en relación con la formación específica exigida en el proceso selectivo.

También podrá adjudicarse destino provisional cuando las vacantes estén pendientes de resolución de concursos para la provisión de

puestos de trabajo.”

A su vez, el Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, de regulación del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, prevé en el artículo 18 que las convocatorias de procesos selectivos para ingresos en cuerpos de funcionarios de la Administración autonómica deberán contener, entre otros aspectos, la *“determinación de las características y duración del curso de formación y del período de prácticas cuando proceda.”*

Señala el artículo 30 que dicho período de prácticas, *“cuya duración, características y calificación se fijará en cada convocatoria que lo prevea, se realizará en las Unidades administrativas y puestos de trabajo que señale la Secretaría General Técnica y será coordinado por el Instituto de Aragón de Administración Pública. Durante este período se desempeñaran por los aspirantes las tareas que se les encomienden, correspondientes a las propias de Cuerpo o plaza a que se pretenda acceder. Con esta finalidad, al nombramiento de funcionarios en prácticas se acompañará diligencia en la que se indique la Unidad administrativa a la que provisionalmente esta destinado. Concluidas las practicas, el Secretario General del Departamento Correspondiente a este destino provisional expedirá, previo informe del Jefe de la Unidad donde se realizara, certificado positivo o negativo sobre la actitud del candidato, que será remitido a la Secretaría General Técnica para la calificación de «apto» o «no apto». Los aspirantes que no superasen el período de prácticas, perderán todos los derechos a su nombramiento de funcionarios de carrera, por resolución motivada del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, a propuesta del Secretario General Técnico, previa audiencia del interesado e informe favorable de la Comisión de Personal.”*

Así, la normativa vigente establece la posibilidad de que los procedimientos de acceso al empleo público convocados por el Gobierno de Aragón contemplen un período de prácticas, cuya superación será requisito indispensable para adquirir la condición de funcionario. En el supuesto de que las bases del proceso establezcan dicho período de prácticas, deberán fijar sus características y duración (ex. Arts 18 y 30 del Decreto 122/1986).

Segunda.- Tal y como se ha referido, el período de prácticas, en el supuesto de que haya sido contemplado por las bases, forma parte del proceso de selección. Es decir, hasta que el mismo no haya sido concluido y superado, no se adquiere la condición de funcionario de carrera de la Administración autonómica, en este caso. Su carácter necesario parece aconsejar, por consiguiente, que las bases, -que constituyen la ley del procedimiento-, contemplen de manera reglada tanto su duración como sus características, para evitar situaciones de indefensión o inseguridad jurídica.

Esto es así ya que, en gran medida, la duración del período de prácticas tiene efectos sobre los derechos e intereses de los aspirantes que han superado la fase de oposición del proceso selectivo. La superación del período de prácticas, cuando haya sido contemplado, es requisito para el nombramiento como funcionarios de carrera del cuerpo y posterior toma de posesión del primer destino asignado. La falta de concreción de la duración y características del período de prácticas puede producir inseguridad, en la medida en que el aspirante desconoce en qué momento se ha de producir su nombramiento.

En primer lugar, ello tiene efectos sobre la esfera de sus derechos económicos y retributivos. Ello es así en tanto el artículo 31 de la Ley

26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas establece un modelo de retribución específico para los funcionarios en prácticas caracterizado por la percepción de unas retribuciones equivalentes al sueldo y pagas extraordinarias que correspondan al Grupo en que esté clasificado el Cuerpo en el que aspiren a ingresar, así como el complemento de destino mínimo de los puestos propios de ese Cuerpo, Escala o Clase de especialidad y el complemento específico que, con carácter general, esté asignado a dichos puestos. El devengo de retribuciones como funcionario en prácticas será desde la fecha de incorporación como tal, para la realización del periodo de prácticas o del curso selectivo, hasta la fecha en que cese en dicha condición.

En segundo lugar, el derecho a la carrera administrativa inherente a la condición de funcionario de carrera (consolidación de grado de nivel personal, progresión en la carrera profesional, promoción interna, etc.) no resulta efectivo, como resulta lógico, hasta la incorporación como funcionario de carrera y la adquisición de primer destino.

Sendos aspectos, -es decir, la regulación legal de las retribuciones en período de prácticas y la efectividad del derecho a la carrera administrativa con la adquisición de la condición de funcionario de carrera-, resultan incuestionables. No obstante, y por ello mismo, cuanto mayor sea la duración del período de prácticas, mayor será la dilación en el acceso a la condición de funcionario de carrera, y con ella la plena efectividad de los derechos del interesado. En este sentido, la indeterminación de la duración y características del período de prácticas puede entrañar inseguridad e indefensión jurídica. Dicha circunstancia puede conducir a situaciones como la descrita por el ciudadano que ha interpuesto la queja: aspirantes cuyo período de prácticas se ha llegado a prolongar durante dos años, con el perjuicio que dicha situación puede implicar, en los términos descritos. Pese

a que la Administración alegue el carácter excepcional de dicha situación, es indudable que si se fijase en la convocatoria la duración del período de prácticas, tal y como exige la norma aplicable, tal circunstancia no se repetiría.

Tercera.- Señala la Administración en su informe que *“no resulta posible, sin embargo, en el momento de convocar las pruebas selectivas, concretar la duración exacta del referido periodo, debido a que tal circunstancia está supeditada muy frecuentemente al desarrollo de otros procesos previos de provisión de puestos de trabajo, a resultas de los cuales se determinan las plazas a ofrecer a los funcionarios en prácticas de cara a su nombramiento como funcionarios de carrera.”* Entendemos las dificultades técnicas a las que pueda enfrentarse el Departamento de Hacienda y Administración Pública en el supuesto analizado. No obstante, concurren razones tanto de legalidad, -ya que la norma lo exige expresamente-, como de oportunidad, -al garantizarse de manera más efectiva los derechos e intereses de los afectados-, para pronunciarse sobre la irregularidad puesta de manifiesto en el escrito de queja. Por consiguiente, consideramos procedente sugerir a ese Departamento que adopte las medidas a su alcance para precisar tanto la duración como las características de los períodos de prácticas que se contemplen en los procesos de selección para acceso al empleo público convocados.

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 Departamento de Hacienda y Administración pública debe adoptar las medidas necesarias para que las convocatorias de procesos de selección para acceso al empleo público que contemplen períodos de prácticas precisen la duración y características de éstos.