

Expte.

DI-1835/2015-4

**EXCMO. SR. RECTOR MAGNIFICO  
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA  
Ciudad Universitaria. Pedro Cerbuna, 12  
50009 ZARAGOZA  
ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 16 de diciembre de 2015**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 3 de noviembre de 2015 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se exponía, literalmente, lo siguiente:

*“Que mediante Resolución de fecha 15 de junio de 2015 (BOA no 129, de 07/07/2015), dictada por la Universidad de Zaragoza se convoca concurso de traslados interno para cubrir Puestos de Director del Archivo Universitario, Director Biblioteca General, Coordinador de Área y Adjunto al Director para el Archivo Histórico, vacantes en esta Universidad.*

*El artículo 3.3 de dicha Resolución reza: "Los aspirantes, en servicio activo, deberán tener en propiedad un puesto que reúna idénticos requisitos de pertenencia al grupo o grupos de clasificación de funcionarios y de adscripción a cuerpos o escalas, área, especialidad, nivel y complemento específico, que los puestos a los que opten, así como el resto de requisitos que corresponden a los puestos convocados, previstos en la Relación de Puestos de Trabajo de*

*personal de administración y servicios (Resolución de 14 de mayo de 2014, "Boletín Oficial de Aragón", número 106, de 3 de junio de 2014) y posteriores modificaciones parciales". La exigencia de la coincidencia del complemento específico de los puestos a cubrir con respecto al complemento específico de la plaza en propiedad parece un argumento arbitrario, máxime cuando en las últimas resoluciones de convocatorias de concursos de traslados similares aparecidas en BOA en los últimos meses no se incluye [Puestos de Analistas y Programador del SICUZ (BOA 26-06-2015), Técnico Superior de Laboratorio (BOA 03-07-2015, entre otras) y donde no aparece esa especificidad del punto 3.3., siendo convocatorias clones]. La inclusión de este requisito no justificado debería determinar, por consiguiente, la nulidad de la misma (Véase STS de 5 de marzo de 2002). Además debe declararse dicha nulidad cuando se trata de méritos que parecen incluirse ad personam, práctica contra la que la jurisprudencia reacciona con decisión (STS) Cataluña de 22 de noviembre de 2013, STSJ Andalucía de 6 de febrero de 2014, STS] Galicia de 12 de marzo de 2014, por ejemplo).*

*Según Resolución de 16 de febrero de 2015, por la que se hace público el baremo a aplicar en los concursos para la provisión de puestos de trabajo del PAS funcionario de la Universidad de Zaragoza, en su artículo 4.1 establece: "concurso de traslados: se aplicará para cubrir puestos básicos de cada grupo de clasificación, adscritos a las escalas encuadradas en el Área de Administración y Servicios, Subárea de Administración, según los siguientes niveles de complemento de destino: A1: 22, A2: 20 ...". El concurso de traslados interno que nos ocupa aparece con puestos de niveles 24 y 22 y en ningún caso puestos básicos, por lo que la forma de provisión debería ser a través de concurso de méritos (art. 4.2). Los concursos de provisión de puestos de trabajo deben resolverse en atención a los méritos de los concursantes. Y así es incluso por imperativo*

*constitucional, pues la cuestión debe enmarcarse en el ámbito del artículo 23.2 CE (Así se ha entendido en la jurisprudencia constitucional (SSTC 75/1983, 15/1988, 47/1989, 192/1991, 200/1991, 293/1993 y 365/1993, entre otras).*

*La Resolución de 23 de octubre de 2007, de la Universidad de Zaragoza, por la que se dispone la publicación del Convenio de Movilidad del Personal de Administración y Servicios (PAS) del Grupo 9 de Universidades, suscrito con fecha 11 de mayo de 2007 (BOA 129 de 2 de noviembre de 2007) en su estipulación tercera añade: "La solicitud de admisión se efectuará en el mismo plazo y requisitos que el personal funcionario propio de la Universidad convocante. La admisión se entenderá condicionada a la no cobertura en una primera fase de la vacante. Las vacantes resultantes de esta primera fase serán las que podrán ser adjudicadas a los aspirantes procedentes de las otras Universidades públicas firmantes del presente convenio". Con la incorporación de la exigencia apuntada en la alegación segunda se hace imposible (o estadísticamente poco probable hacer coincidir cifras de cuatro dígitos con dos decimales) que aquellos funcionarios de carrera de las universidades del G-9 interesados puedan presentarse al concurso de traslados, vulnerando así la filosofía del Convenio que se cita."*

Por ello, el ciudadano solicitaba que fuese anulada la Resolución de fecha 15 de junio de 2015 (BOA nº 129, de 07/07/2015), dictada por la Universidad de Zaragoza, por la que se convocaba concurso de traslados interno para cubrir Puestos de Director del Archivo Universitario, Director Biblioteca General, Coordinador de Área y Adjunto al Director para el Archivo Histórico, vacantes en esta Universidad, y se pusiese en marcha el proceso de provisión legalmente establecido.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse a la Universidad de Zaragoza con la finalidad de recabar la

información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

**Tercero.-** La solicitud de información ha sido reiterada, sin que a día de hoy se haya atendido a nuestra solicitud.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** El artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, obliga a todos los poderes públicos y entidades afectados por la misma a auxiliar al Justicia en sus investigaciones. La Universidad de Zaragoza ha incumplido dicho mandato al dejar de atender la solicitud de información realizada por nuestra Institución.

**Segunda.-** No obstante, considerando los datos obrantes en poder de esta Institución entendemos que podemos entrar a pronunciarnos sobre determinados aspectos concurrentes en el supuesto planteado.

El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, regula el derecho a la carrera profesional de los empleados públicos, señalando en el artículo 16 que constituye *“el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.”* Ello implica la aplicación de, entre otras modalidades, la Carrera vertical, que consiste en *“el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.”*

Dicho Capítulo regula la provisión de puestos de trabajo y la movilidad de los funcionarios públicos. Establece 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.”*

El artículo 79 desarrolla el concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, indicando que *“consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico. La composición de estos órganos responderá al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre. Su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad.”*

La Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto refundido fue aprobado por Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, regula el concurso de traslados en el artículo 31. Indica dicho precepto que *“el sistema normal para la provisión de los puestos de trabajo es el de concurso, en el que se tendrán en cuenta únicamente los méritos señalados en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento realizados relacionados con las funciones del puesto a cubrir y la antigüedad”*. Señala el mismo precepto que en las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo *“deberán constar en todo caso la denominación, nivel y localización de cada puesto, los requisitos necesarios o preferentes para desempeñarlo, el baremo para la puntuación de los méritos y la puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.”*

Por último, el Decreto 80/1997, de 10 de junio, desarrolla el procedimiento de concurso en el Capítulo II del Título I. Indica el artículo 9 que *“constituye el sistema normal para la provisión de los puestos de trabajo adscritos a funcionarios, y en su resolución únicamente se tendrán en cuenta*

*los méritos alegados por los concursantes que guarden relación con el puesto de trabajo solicitado y estén expresamente previstos en las bases de cada convocatoria, debiéndose valorar con arreglo a los correspondientes baremos de puntuación.”*

El artículo 10 prevé que las convocatorias “*contendrán las bases por las que habrán de regirse los concursos, en las que se especificará la denominación, nivel, descripción y localización de los puestos de trabajo ofrecidos, los requisitos indispensables para su desempeño, según figuren en las relaciones de puestos de trabajo, los méritos específicos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán los mismos, así como la previsión, en su caso, de memorias o entrevistas y la composición de las Comisiones de Valoración.*”

**Tercera.-** De lo expuesto se deduce lo siguiente. El Estatuto Básico del Empleado Público consagra la consideración de la carrera administrativa como uno de los derechos de los funcionarios, aplicable a todos ellos. Ello a través de dos referencias; en primer lugar, en el apartado 1 del artículo 16 cuando señala que “*los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional*”. En segundo lugar, en el apartado 2 del mismo artículo, que indica que “*la carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”. Todo ello enmarcado en el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna, recogido en el apartado c) del artículo 14, entre los derechos individuales de los empleados públicos.

El modelo de carrera profesional reúne unas características a destacar. En primer lugar, se extienden los principios de mérito, capacidad y publicidad a la carrera administrativa, superando la visión parcelada que puede implicar el artículo 103 CE al vincular tales principios únicamente al acceso al empleo público. En segundo lugar, en la definición de carrera se incluyen tanto las “oportunidades de ascenso” como las expectativas de

progreso profesional.

En defecto de desarrollo legislativo del EBEP en nuestra Comunidad Autónoma, el modelo de carrera administrativa vigente para el personal de sus administraciones es el establecido en la Ley de Función Pública de Aragón, fundamentado a su vez en el acordado por la Ley 30/1984, de 20 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en redacción dada por Ley 23/1988, de 28 de julio. Se trata de un sistema vertical, basado en los siguientes aspectos: En primer lugar, el modelo gira en torno al grado personal del funcionario, condición subjetiva que vendría a reconocer su experiencia profesional y capacitación; en segundo lugar, y en consecuencia, la adquisición de un grado personal superior requiere necesariamente el acceso a un puesto de trabajo con mayor nivel.

En conclusión, nos encontramos ante un modelo de carrera administrativa vertical que vincula la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo. En este contexto, se hace necesario conectar el concepto de carrera administrativa con el sistema de provisión de puestos de trabajo, en tanto aquél depende directamente de éste.

Tal y como señala Manzana Laguarda, la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas constituye uno de los elementos centrales de cualquier regulación, al situarse en un terreno intermedio entre los intereses de los funcionarios y las necesidades de organización. Es decir, en el supuesto planteado en el presente expediente de queja confluyen dos tipos de intereses:

- A) el del funcionario, que ve afectado su derecho a la carrera administrativa.
- B) el propio interés general, al resultar implicado un modelo de provisión de puestos ajustado a la norma, y que por consiguiente garantice el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

**Cuarta.-** Con fecha 15 de junio de 2015 se publicó en Boletín Oficial de Aragón Resolución de 15 de junio de 2015, de la Universidad de Zaragoza, por la que se convocaba concurso de traslados interno para cubrir Puestos de Director del Archivo Universitario, Director Biblioteca General, Coordinador de Área y Adjunto al Director para el Archivo Histórico, vacantes en dicha Universidad.

El apartado 3 establece los requisitos y condiciones de participación, señalando que para tomar parte en el concurso *“los aspirantes, en servicio activo, deberán tener en propiedad un puesto que reúna idénticos requisitos de pertenencia al grupo o grupos de clasificación de funcionarios y de adscripción a cuerpos o escalas, área, especialidad, nivel y complemento específico, que los puestos a los que opten, así como el resto de requisitos que corresponden a los puestos convocados, previstos en la Relación de Puestos de Trabajo de personal de administración y servicios (Resolución de 14 de mayo de 2014, “Boletín Oficial de Aragón”, número 106, de 3 de junio de 2014) y posteriores modificaciones parciales.”*

Al margen de los méritos que se valoran para la resolución del proceso de movilidad convocado, encontramos que para participar en el mismo se exige a los aspirantes como requisito el tener en propiedad un puesto que reúna idénticos requisitos de pertenencia al grupo o grupos de clasificación de funcionarios y de adscripción a cuerpos o escalas, área, especialidad, nivel y complemento específico, que los puestos a los que opten.

Tal y como hemos señalado, la normativa aplicable establece dos conceptos: en primer lugar, el proceso de provisión de puestos debe regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En segundo lugar, las convocatorias deben especificar los requisitos indispensables para el desempeño del puesto, según figuren en las relaciones de puestos de trabajo. Parece evidente que con ello se alude a los requisitos de titulación y formación para el desempeño de las funciones de la plaza. No obstante, en



la convocatoria objeto de queja se exige como requisito tener en propiedad un puesto que reúna idénticos requisitos de pertenencia al grupo o grupos de clasificación de funcionarios y de adscripción a cuerpos o escalas, área, especialidad, nivel y complemento específico. Así como la pertenencia al grupo de clasificación y la adscripción al cuerpo o escala del puesto al que se opta resultan claras, el tener asignado un mismo nivel y complemento específico no parece ajustarse a lo establecido en la norma.

El EBEP señala en el artículo 24 que *“la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:*

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.*
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.*
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.*
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.”*

A su vez, la Ley 30/1984, 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, indica en el artículo 23 que son retribuciones complementarias de los funcionarios, entre otras, el complemento de destino, *“correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe”*, y el complemento específico, *“destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En*

*ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.”*

A juicio de esta Institución, ni el complemento de destino ni el complemento específico de un puesto de trabajo acreditan los requisitos mínimos requeridos para el desempeño del puesto. En similares términos, tampoco el complemento de destino o el complemento específico del puesto de trabajo que un empleado tiene en propiedad certifican el mérito o la capacidad para desarrollar las funciones encomendadas a una plaza. Por último, entendemos que dicha exigencia puede vulnerar el principio de igualdad que debe regir el sistema de movilidad administrativa, al impedir que aspirantes que reúnen los requisitos que sí que determinan la aptitud y capacidad para desempeñar el puesto puedan acceder al proceso de provisión del mismo. Por consiguiente, entendemos que dicha exigencia, -esto es, la de tener en propiedad un puesto con el mismo nivel y complemento específico de aquél al que se quiere optar en el concurso de traslados-, resulta contrario a la normativa aplicable, y vulnera los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de puestos de trabajo.

Entre otras reflexiones, el requisito fijado puede llevar a la paradoja de que un funcionario de un determinado cuerpo y escala no pueda hacer efectivo nunca su derecho a la carrera administrativa, al no poder participar en ningún concurso de traslados en el supuesto de que el nivel y el complemento específico del puesto que tiene en propiedad no coincida con los de ninguno de los puestos vacantes susceptibles de ser ofertados. Con esto no queremos significar que exista un derecho del funcionario a obtener una plaza en concurso, sino más bien un derecho a poder participar en los concursos convocados en condiciones de igualdad, como paso previo a la efectividad de su carrera administrativa. Derecho que entendemos que en el caso planteado puede verse conculcado.

En suma, entendemos que el requisito impuesto no sólo afecta al

modelo de provisión de puestos, al no ajustarse el mismo a los principios por los que debe regirse, sino que tal y como hemos señalado se puede vulnerar el derecho de los empleados públicos a la carrera administrativa. En conclusión, y en ejercicio de las funciones de supervisión de la actividad de la Administración encomendadas a esta Institución, consideramos oportuno dirigirnos a esa Universidad para sugerir que modifique la convocatoria del concurso de traslados interno para cubrir Puestos de Director del Archivo Universitario, Director Biblioteca General, Coordinador de Área y Adjunto al Director para el Archivo Histórico, aprobada por Resolución de 15 de junio de 2015, eliminando de la base tres el requisito para participar en el mismo de tener en propiedad un puesto con el mismo nivel y complemento específico de aquél al que se quiere optar en el concurso de traslados.

### **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,

#### **RESOLUCIÓN**

Recordar a la Universidad de Zaragoza la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

Sugerir a la Universidad de Zaragoza que modifique la convocatoria del concurso de traslados interno para cubrir Puestos de Director del Archivo Universitario, Director Biblioteca General, Coordinador de Área y Adjunto al Director para el Archivo Histórico, aprobada por Resolución de 15 de junio de

2015, eliminando de la base tres el requisito de tener en propiedad un puesto con el mismo complemento específico de aquél al que se quiere optar en el concurso de traslados, para participar en el mismo.