

Expte.

DI-880/2015-4

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
Plaza del Pilar, 18  
50001 Zaragoza**

**Zaragoza, a 1 de marzo de 2016**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 14 de mayo de 2015 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo se aludía al Decreto de la Consejería de Participación Ciudadana y Régimen Interior del Ayuntamiento de Zaragoza de 31 de octubre de 2014, dictado en ejercicio de facultades delegadas, por el que se acordó la comisión de servicios de diversos funcionarios a puestos de trabajo que se habían visto alterados como consecuencia de la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo por Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 29 de julio de 2014. Dicho Decreto aludía a la imposibilidad de celebrar procesos de provisión de puestos con la celeridad necesaria, y a la necesidad de garantizar el normal funcionamiento de los Servicios u otras Unidades Administrativas.

Al respecto, el ciudadano manifestaba su disconformidad con dicho procedimiento de asignación de puestos en comisión de servicios con carácter obligatorio, al considerar que impide tanto el derecho a la movilidad de los empleados afectados, como la provisión de puestos a través de

mecanismos reglados que garanticen la igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja, y asignada su tramitación al Asesor Víctor Solano, se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

**Tercero.-** Con fecha 7 de julio de 2015 tuvo entrada en esta Institución informe de la Administración en respuesta a nuestra solicitud de información en el que se indicaba, literalmente, lo siguiente:

*“En relación con el escrito de “El Justicia de Aragón” de 18 de mayo de 2015, que tuvo entrada en el Registro General el pasado 25 de mayo, con referencia de esa Institución nº DI-880/2015-4 en el que solicita información relativa al Decreto de 31 de octubre de 2014 por el que se acordó la comisión de servicios de diversos funcionarios a puestos de trabajo que se han visto alterados como consecuencia de la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo acordada por el Gobierno de Zaragoza en sesión celebrada el 29 de julio de 2014, se informa lo siguiente:*

*El Gobierno de Zaragoza, en sesión celebrada el 29 de julio de 2014, aprobó la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza para 2014. Dicho acuerdo y sus anexos fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 189, de 19 de agosto de 2014.*

*El citado acuerdo del Gobierno de Zaragoza supuso una profunda reforma de la Relación de Puestos de Trabajo tanto en lo que respecta al aspecto cualitativo, - como por ejemplo los criterios de valoración de los puestos y los requisitos de ocupación de los mismos- como al cuantitativo, por cuanto afectó a gran cantidad de puestos, ya sea por creación, modificación o supresión de los mismos.*

*Esta circunstancia exigió la adopción de medidas temporales de provisión de puestos de trabajo para todos aquellos funcionarios o empleados municipales afectados por las modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo, para garantizar la continuidad administrativa adaptada a la nueva organización, y sin perjuicio de la obligación municipal de convocar dichos puestos a través del procedimiento normal establecido legalmente, que es el concurso de méritos.*

*Las medidas adoptadas para la adecuación del personal a la nueva Relación de Puestos de Trabajo se resumen en los siguientes grupos:*

*- Ratificación de aquellos funcionarios cuyos puestos de trabajo, obtenidos con carácter definitivo mediante los procedimientos legales establecidos, sufrieron modificación de la denominación o dependencia funcional, pero manteniendo las retribuciones y unas funciones que se encuadran en el marco de las competencias que desarrollaban y de los conocimientos, capacidades y perfil profesional que anteriormente se les asignaban.*

*- Adscripción provisional a otros puestos de trabajo de*

*aquellos funcionarios cuyos puestos de trabajo fueron objeto de supresión por la nueva organización.*

*- Nombramientos en comisión de servicios en puestos de nueva creación, a propuesta y con la motivación expresada por el respectivo Coordinador General del Área.”*

**Cuarto.-** Examinada la información facilitada, con fecha 15 de julio se solicitó su ampliación. En concreto, se pedía al Ayuntamiento que indicase cuándo y cómo se preveía proceder a la cobertura reglada de las plazas, a través de la convocatoria de los oportunos mecanismos de provisión de puestos.

**Quinto.-** La solicitud de información fue reiterada en varias ocasiones, 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. El Ayuntamiento de Zaragoza ha incumplido dicho mandato al dejar de atender la solicitud de ampliación 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 Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), cuyo

Texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, incluye entre los derechos de los empleados públicos en el apartado c) del artículo 14 el de *“progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación”*.

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

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

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

artículos 31 y siguientes.

En la medida en que la carrera está vinculada al cambio de puesto de trabajo, para que pueda ser efectiva es preciso que se convoquen procesos de movilidad reglados; es decir, concursos.

A su vez, el Decreto 80/1997, de 10 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, dispone en el artículo 2 que *“los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones.”* Igualmente señala que de manera temporal *“los puestos de trabajo vacantes podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional en los supuestos y plazos previstos en este Reglamento.”* No obstante, el mecanismo reglado es el concurso, debiendo acudir a otras fórmulas de provisión, como la comisión de servicios y la adscripción provisional, de manera excepcional y en todo caso temporal.

**Tercera.-** En el supuesto planteado en el presente expediente de queja, informa el Ayuntamiento de Zaragoza que en sesión celebrada el 29 de julio de 2014 el Gobierno de Zaragoza, *“aprobó la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza para 2014.”* Dicho acuerdo *“supuso una profunda reforma de la Relación de Puestos de Trabajo tanto en lo que respecta al aspecto cualitativo, - como por ejemplo los criterios de valoración de los puestos y los requisitos de ocupación de los mismos- como al cuantitativo, por cuanto afectó a gran cantidad de puestos, ya sea por*

*creación, modificación o supresión de los mismos. Esta circunstancia exigió la adopción de medidas temporales de provisión de puestos de trabajo para todos aquellos funcionarios o empleados municipales afectados por las modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo, para garantizar la continuidad administrativa adaptada a la nueva organización, y sin perjuicio de la obligación municipal de convocar dichos puestos a través del procedimiento normal establecido legalmente, que es el concurso de méritos.”*

Las medidas referidas fueron la ratificación de funcionarios en puestos de trabajo *“obtenidos con carácter definitivo mediante los procedimientos legales establecidos”*, la adscripción provisional a *“otros puestos de trabajo de aquellos funcionarios cuyos puestos de trabajo fueron objeto de supresión por la nueva organización”*, y los *“nombramientos en comisión de servicios en puestos de nueva creación, a propuesta y con la motivación expresada por el respectivo Coordinador General del Área.”*

**Cuarta.-** Tal y como hemos referido anteriormente, tanto la comisión de servicios como la adscripción provisional constituyen mecanismos temporales para la provisión de puestos de trabajo, ya que la fórmula reglada y que garantiza de manera adecuada y efectiva tanto los derechos de los empleados públicos como la satisfacción de la legalidad y el interés general es el concurso de méritos, o la libre designación para los supuestos en que así se contemple por la norma.

Entendemos que razones de eficacia y eficiencia motiven la adopción de fórmulas excepcionales para la garantía del mantenimiento y el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. No obstante, no podemos evitar constatar que dichas fórmulas provisionales para la provisión

de puestos, - adoptadas atendiendo a la modificación de la Relación de puestos de Trabajo operada por Acuerdo de 29 de julio de 2014, para que el normal funcionamiento de los Servicios u otras Unidades Administrativas no se viese afectado-, fueron acordadas por Decreto de 31 de octubre de 2014, de la Consejería de Participación Ciudadana e Interior. Esto es, ha transcurrido más de un año desde la adopción de dicha medida; entendemos que un plazo suficiente para atender a la excepcionalidad de la situación alegada por ese Consistorio.

En este sentido, y tal y como se ha señalado, debemos reiterar que la convocatoria y desarrollo de procesos de movilidad reglada, -concursos de traslados y libre designación-, para la provisión de puestos de trabajo es el mecanismo que garantiza tanto el respeto a la normativa vigente, en los términos expuestos, como el derecho de los empleados públicos a la carrera administrativa, vinculada a la movilidad voluntaria como medio para la progresión profesional.

Así, y en ejercicio de nuestra función de defensa de los derechos de los ciudadanos, individuales y colectivos, debemos sugerir a ese Ayuntamiento que proceda a la convocatoria de procedimiento reglado para la provisión de los puestos de trabajo que fueron cubiertos de manera provisional por Decreto de 31 de octubre de 2014, de la Consejería de Participación Ciudadana y Régimen Interior.

### **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 al Ayuntamiento 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 al Ayuntamiento de Zaragoza que proceda a la convocatoria de procedimiento reglado para la provisión de los puestos de trabajo que fueron cubiertos de manera provisional por Decreto de 31 de octubre de 2014, de la Consejería de Participación Ciudadana y Régimen Interior.