

Expte.

DI-665/2019-2

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

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a un procedimiento de selección de funcionario público para ocupar un puesto de trabajo en régimen de comisión de servicios.

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En esta Institución, se presentó por una funcionaria del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza una queja, en relación con las *«bases para la provisión en comisión de servicios del puesto de trabajo denominado Jefa/e de Servicio de Administración de Suelo y Vivienda, por motivos de urgencia e inaplazable necesidad»* respecto a la jefatura de servicio de Administración de Suelo y Vivienda.

A esta queja se han acompañado diversos particulares, entre los que se encuentra un escrito registrado el día 6 de mayo de 2019, en el que se denunciaron las siguientes cuestiones:

1.- Se trataba de una plaza que había estado vacante durante 14 años, *«sin que en esos largos períodos se haya manifestado ni urgencia ni necesidad alguna en cuanto a su provisión»*, por lo que no existía una situación fáctica que justificara su provisión en régimen de comisión de servicios.

2.- Se señalaba que una de las aspirantes presentó *«sólo instancia con curriculum vitae sin acreditar méritos relacionados con el desempeño»*.

3.- Se apreciaba subjetividad en la valoración de los candidatos y, en concreto, respecto a la candidata que obtuvo el puesto: *«interesa en este aspecto la necesidad de un criterio objetivo de valoración, ya que los cursos que las tres candidatas han podido realizar que guardan relación con el puesto de trabajo podrían haber sido valorados previamente conforme a las Instrucciones de 19 de julio de 2012 y 10 de diciembre de 2012, de la Dirección General de la Función Pública por lo que se aprueban criterios de gestión de los concursos de méritos»*. Asimismo, se ha llamado la atención sobre el hecho de que parte de la valoración se efectúe a partir *«del conocimiento personal de la precitada funcionaria»*.

Al margen de dicho escrito de fecha de registro de 6 de mayo de 2018, la ciudadana se ha preguntado sobre el significado del requisito d) de las base segunda de la convocatoria, incorporado en resolución de 7 de marzo de 2019, del siguiente tenor:

*«d) En el caso de puestos de trabajo de nivel 28 o superior es necesario haber prestado cinco años de servicios efectivos en el Ayuntamiento de Zaragoza como funcionario/a integrado/a en el Grupo/Subgrupo A1»*.

En concreto, la duda consiste en determinar si los cinco años de servicios efectivos deben serlo como funcionario de carrera en el Grupo A1 o si es posible también computar a estos efectos los servicios prestados como funcionario interino.

**SEGUNDO.-** Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que puso en conocimiento de esta Institución las siguientes consideraciones:

*«El artículo 81.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que:*

*“En caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación”.*

*Por otro lado, el artículo 31.1 del 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, establece que:*

*“Cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo”.*

*Según los datos obrantes en el registro de personal del Ayuntamiento de Zaragoza, el puesto de trabajo de JEFE/A DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE SUELO Y VIVIENDA fue provisto definitivamente por el sistema de libre designación por D. (...) con efectos de 16/04/2003.*

*Por Decreto de 12/07/2016 se le atribuyen temporalmente a D. (...) las funciones de Dirección y Gestión de estudios y Programas de Suelo y Vivienda (anexo I).*

*Por Decreto de 25/10/2016 se nombra a D. (...) en comisión de servicios en el puesto de Director de Estudios y Programas de Suelo y Vivienda (anexo II).*

*Por Decreto de 08/03/2017 se adscribe con carácter provisional a D<sup>a</sup> (...) al puesto de trabajo de Jefa de Servicio de Administración de Suelo y Vivienda (anexo III).*

*Con efectos 01/03/2018, se adscribe con carácter provisional a D<sup>a</sup> (...) al puesto de trabajo de Jefa de Oficina Jurídica Técnica del Área de Urbanismo y Sostenibilidad.*

*Y en fecha 11/02/2019 se solicita por parte del Área de Urbanismo y Sostenibilidad la cobertura provisional del puesto mediante comisión de servicios, justificando las razones de urgencia e inaplazable necesidad que motivan dicha solicitud (anexo IV).*

*De todo lo anterior, se demuestra que el puesto no ha estado vacante durante 14 años como se relata en la queja que se nos traslada. Si bien hay que constatar que en el oficio de solicitud (anexo IV) existe un error en la fecha de la atribución temporal de funciones de D. (...), siendo correcta la fecha de 12/07/2016.*

*En cuanto al conocimiento personal de la candidata seleccionada se deriva de la relación profesional que tenía la candidata con el Área de Urbanismo y Sostenibilidad. La candidata ocupó durante el años el puesto de Adjunta a la Jefatura del Servicio de Intervención por lo que frecuentemente tenía que informar expedientes del Área de Urbanismo y Sostenibilidad. Por lo que ese conocimiento personal/profesional de la candidata seleccionada es consecuencia únicamente de la relación profesional entre Servicios.*

*En lo referente a la aportación de documentos necesarios para la valoración, la Base Tercera en su punto tercero establecía que “En la instancia se pondrá de manifiesto que se reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas en las presentes bases, acompañadas de curriculum vitae y méritos relacionados con el desempeño de puesto de trabajo según la RPT vigente y que se enumeran en el Anexo I que acompaña a la convocatoria, los cuales deberán estar suficientemente acreditados, no obstante, se podrá solicitar al participante cualquier aclaración o justificación de lo alegado”.*

*En este proceso, las tres candidatas presentaron sus solicitudes en el modelo normalizado y correctamente cumplimentado, en fecha y forma.*

*Y, por último, en cuanto al apartado d) de la base segunda: “d) En el caso de puestos de trabajo de Nivel 28 o superior es necesario haber prestado cinco años de servicios efectivos en el Ayuntamiento de Zaragoza*

*como funcionaria/o integrada/o en el Grupo/Subgrupo A1”.*

*Se trata de un requisito establecido en el artículo 27 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza negociado con la representación sindical y aprobado para los años 2016 a 2019. Aunque es un requisito que se establece para la carrera vertical, históricamente se ha introducido también en las bases de las comisiones de servicios con finalidad de que las personas que accedan a un puesto de Jefatura de Servicio o nivel 28 o superior cuenten con una experiencia suficiente que ayude a garantizar el correcto desempeño del puesto».*

Al informe el Excmo. Ayuntamiento acompañó diligentemente diferente documentación.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Varias son las cuestiones planteadas por la funcionaria que ha suscrito la queja, en relación con la provisión en comisión de servicios del puesto de trabajo denominado Jefe/a de Servicio de Administración de Suelo y Vivienda.

Uno de los asuntos suscitados -en concreto, el período de vacancia del puesto de Jefe de Servicio- ha sido aclarado en el informe remitido por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, ya que, en el mencionado escrito municipal, se revela que la Jefatura de Servicio de Administración de Suelo y Vivienda no ha estado vacante desde 2003 (como se decía por error en algún documento municipal del proceso de selección de la comisión de servicios), sino a partir de 2016. En efecto, de lo expuesto por el propio Ayuntamiento, se deriva que el puesto de trabajo dejó de ser ocupado por un funcionario mediante un procedimiento ordinario de provisión desde mediados del año 2016, al haber sido objeto, desde aquel momento, de sucesivas adscripciones provisionales hasta llegar a la convocatoria de la comisión de servicios objeto de esta queja.

En función de estas circunstancias, este concreto aspecto de la queja ha dejado en buena medida de tener objeto, aunque hubiera sido deseable que se hubiera expuesto la razón por la que se acude a la comisión de servicios cuando se ha tenido la plaza vacante durante tres años; período en el que podría haberse organizado el correspondiente procedimiento selectivo.

**SEGUNDA.-** Una segunda objeción expuesta en la queja tenía que ver con la presentación por una candidata de la instancia o solicitud, sin mayor documentación. Al respecto, la Administración ha venido a afirmar que *«en este proceso las tres candidatas presentaron sus solicitudes en el modelo normalizado y correctamente cumplimentado, en fecha y forma»*. Por su parte, en las bases se prescribía que *«en la instancia se pondrá de manifiesto que se reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas en las presentes bases, acompañadas de curriculum vitae y méritos relacionados con el desempeño del puesto de trabajo según la RPT vigente y que se enumeran en el Anexo I que acompaña a la convocatoria, los cuales deberán estar suficientemente acreditados, no obstante, se podrá solicitar al participante cualquier aclaración o justificación de lo alegado»*. Ciertamente, a partir de lo expuesto en esta base, no se aclara del todo si se ha respetado (o no) la misma, debido a que su literalidad parece exigir que se hubieran aportado, junto con la instancia cumplimentada, la documentación que acreditara la tenencia de méritos relacionados con el desempeño del puesto de trabajo según la RPT vigente y que se enumeran en el Anexo I de la convocatoria. En este punto, no está de más recordar que, en materia de procesos selectivos, aunque rige el principio de subsanación (art. 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), existen también algunas limitaciones, como la imposibilidad de subsanar méritos no alegados (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2018, 20 de marzo de 2018, 21 de marzo de 2018 o 1 de abril de 2019).

Siendo esto así, y más allá de este caso concreto (del que se carece de los suficientes datos para realizar una valoración específica), se considera útil sugerir a la Corporación que tenga en cuenta esta doctrina jurisprudencial dimanante del Tribunal Supremo, también, en los procesos de selección de funcionarios para ocupar puestos de trabajo en régimen de comisión de servicios.

**TERCERA.-** Un tercer aspecto de la queja tiene que ver con la motivación de la decisión de seleccionar a una determinada candidata para ocupar una plaza, para lo cual hay que partir de que en la documentación facilitada por la ciudadana se encuentra un informe dirigido al Servicio de Recursos Humanos, en el que se dan las siguientes razones para justificar la decisión de la Corporación:

*«1.- Los puestos de trabajo desempeñados por la meritada funcionaria en esta Administración pública, siempre han estado directamente relacionados con las materias y competencias que son propias del Servicio de Administración de Suelo y Vivienda. Dicha funcionaria ya perteneció al Área de Urbanismo y más concretamente al Servicio de Planeamiento Urbanístico, por lo que se le presumen conocimientos en materia de planificación y gestión urbanística, que resultan necesarios para el desempeño del puesto de trabajo ofertado.*

*Asimismo, la precitada funcionaria ha desempeñado la mayor parte de su carrera administrativa en el seno de la Intervención General municipal, donde ha participado entre otros aspectos, informando expedientes administrativos gestionados por el Servicio de Administración de Suelo y Vivienda, como son los derivados de procesos de adquisición de suelo, o enajenación del mismo, así como Pliegos de Condiciones Económico-administrativas necesarias para su tramitación.*

*Dicha funcionaria tiene amplios conocimientos en materia de gestión presupuestaria, que se consideran adecuados para el desempeño de dicho puesto de trabajo, que exige la tramitación y gestión de las partidas presupuestarias adscritas al Servicio para la adquisición de suelo y pago de derramas de Cuotas de Urbanización derivadas de la gestión y custodia del patrimonio municipal de suelo.*

*2.- En el currículum aportado por la precitada funcionaria, destaca la posesión del máster en materia de urbanismo por la Universidad de Zaragoza, así como una pluralidad de cursos en materias directamente relacionadas con las tareas y funciones propias del puesto de trabajo: gestión urbanística, fiscalidad urbanística, sistemas de información geográfica en el planeamiento urbanístico y contratación del sector público, que sin duda son necesarias para su desempeño de forma satisfactoria, tanto en lo referente a la gestión, administración y custodia del patrimonio municipal de suelo como en lo relativo a la tramitación de procesos de adquisición, expropiación y enajenación de suelo.*

*3.- Del conocimiento personal de la precitada funcionaria, puede reseñarse que se le considera la candidata idónea, de entrada las admitidas, no solo para la realización de los informes que sean necesarios de carácter jurídico en materias que sean competencia del Servicio, sino que además reúne las capacidades y destrezas necesarias para la organización y distribución de cargas de trabajo, asignando las distintas tareas a los funcionarios dependientes del Servicio».*

*Aunque el Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia de 24 de junio de 2019, ha flexibilizado los requisitos de este tipo de convocatorias relativas a las comisiones de servicio («La convocatoria pública a la que se refiere el artículo 81.3 del EBEP no implica -máxime si concurren necesidades urgentes e inaplazables- aplicar las exigencias y formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios, en especial el concurso, en el que se presentan y valoran méritos, se constituyen*

*órganos de evaluación, etc.: bastará el anuncio de la oferta de la plaza en comisión de servicios, la constatación de que el eventual adjudicatario cuenta con los requisitos para ocuparla según la relación de puestos de trabajo y su idoneidad para desempeñar la plaza vacante.»*), quizá hubiera sido deseable la existencia de un baremo específico incluido en la convocatoria, que habría proporcionado una mayor seguridad jurídica a los participantes.

De ahí que, desde esta Institución, se sugiera a la Corporación que valore la posibilidad de incluir algún tipo de baremo de méritos en las convocatorias de comisiones de servicio, habida cuenta de que, en ocasiones, se caracterizan en la práctica por su gran duración temporal. Con ello, se objetivaría el desarrollo de lo que no deja de ser un procedimiento selectivo.

**CUARTA.-** Una última materia a la que debe hacerse referencia consiste en la interpretación de una previsión del art. 27 del Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza negociado con la representación sindical y aprobado para la años 2016 a 2019, que dice así:

*«Podrán participar en los concursos de méritos todos/as los/las funcionarios/as de carrera, cualquiera que sea su situación administrativa, excepto aquellos/as que estén suspensos/as, en virtud de acuerdo o sentencia firme, que no podrán participar en los mismos mientras dure la suspensión, siempre que reúnan los requisitos previstos en las respectivas convocatorias y hayan prestado dos años de servicio, en puesto de trabajo perteneciente al mismo grupo que el puesto objeto del concurso, salvo en las Jefaturas de Servicio y demás puestos de nivel de complemento de destino 28 o superior, en que se requieren cinco años de servicio».*

Esta previsión se ha venido trasladando -según se ha precisado en el informe de la Corporación- a los procedimientos relativos a las comisiones de servicio y, de hecho, se ha añadido un apartado d) a la base segunda del

presente procedimiento de comisión de servicios, de acuerdo con el siguiente tenor:

*«d) En el caso de puestos de trabajo de Nivel 28 o superior es necesario haber prestado cinco años de servicios efectivos en el Ayuntamiento de Zaragoza como funcionario integrado/a en el Grupo/Subgrupo A1».*

La ciudadana que presentó la queja estaba interesada en conocer si el requisito temporal para participar en estos procedimientos debía incluir, o no, el lapso temporal durante el que se hubieran podido prestar servicios como funcionario interino; cuestión que, desde esta Institución, se ha trasladado al Ayuntamiento, sin que, en el informe que se ha hecho llegar, se haya dado respuesta expresa sobre este particular.

Desde esta Institución, aunque se considera que la lógica del precepto -y la tradición legislativa española- invitan a pensar que se está refiriendo a un período de funcionario de carrera, tampoco es imposible, en estos momentos, que, fruto de la normativa comunitaria europea, pudiera interpretarse en el sentido de incluir también los servicios desarrollados como personal interino. En todo caso, lo que sí quiere sugerirse es que se precise esta circunstancia en el Pacto o normativa correspondiente en aras a garantizar la seguridad jurídica, ex art. 9 de nuestra Constitución, al igual que también sería recomendable que se incorporara a dicha normativa o Pacto municipal, en su caso, este requisito temporal a la normativa municipal para el caso de las comisiones de servicio, si, en efecto, pretende exigirse en las correspondientes convocatorias atinentes a las mencionadas comisiones de servicio.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Por todo lo 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 sugerir:

1.- Que, en los procedimientos vinculados con convocatorias de comisiones de servicio, se tengan en cuenta las limitaciones jurisprudenciales a las posibilidades de subsanación de méritos no alegados.

2.- Que valore la posibilidad de incluir algún tipo de baremo de méritos en las convocatorias de comisiones de servicio con el fin de objetivar la aplicación de los principios de mérito y capacidad, habida cuenta de que, en ocasiones, los servicios prestados en régimen de comisión de servicios se caracterizan en la práctica por su gran duración temporal.

3.- Que, en la normativa municipal, se precise si el período mínimo de cinco años para concursar a puestos de trabajo de nivel 28 o superior puede incluir servicios prestados como funcionario interino. Igualmente, sería recomendable que se incorporara a la normativa municipal este requisito temporal para el caso de las comisiones de servicio, si, en efecto, pretende exigirse como requisito de acceso en las correspondientes convocatorias de comisiones de servicio para puestos de trabajo de nivel 28 o superior.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 20 de diciembre de 2019**

**ÁNGEL DOLADO**

**JUSTICIA DE ARAGÓN**