



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 114  
Año XXXI  
Legislatura VIII  
18 de enero de 2013

## **Sumario**

### 10. JUSTICIA DE ARAGÓN 10.2. INFORMES ESPECIALES

Informe especial sobre el estado del empleo público en la Administración autonómica aragonesa . . . . . 9956



## 10. JUSTICIA DE ARAGÓN

### 10.2. INFORMES ESPECIALES

#### **Informe especial sobre el estado del empleo público en la Administración autonómica aragonesa.**

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 16 enero de 2013, ha conocido el Informe especial presentado por el Justicia de Aragón el estado del empleo público en la administración autonómica aragonesa.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 16 enero de 2013.

El Presidente de las Cortes  
JOSÉ ÁNGEL BIEL RIVERA

#### INTRODUCCIÓN

##### I. EMPLEO PÚBLICO EN ADMINISTRACIÓN GENERAL

I.I. Estructura del empleo público en el área de Administración General

I.II. Oferta de empleo público

I.III. Selección de personal en el área de Administración General

I.IV. Carrera administrativa en el área de Administración General

I.V. Planificación de personal en el área de Administración General

##### II. EMPLEO PÚBLICO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

II.I. Personal perteneciente a cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia

II.I.1. Estructura del personal perteneciente a cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia

II.I.2. Carrera administrativa del personal perteneciente a cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia

II.II. Personal del Departamento de Presidencia y Justicia al servicio de la Administración de Justicia

II.II.1. Estructura del personal del Departamento de Presidencia y Justicia al servicio de la Administración de Justicia

II.II.2. Carrera administrativa del personal del Departamento de Presidencia y Justicia al servicio de la Administración de Justicia

##### III. EMPLEO PÚBLICO EN SANIDAD

III.I. Estructura del empleo público en el Salud

III.II. Plantillas orgánicas del Salud

III.III. Temporalidad en el Salud

III.IV. Ofertas de empleo público en el Salud

III.V. Provisión de plazas en el salud

##### IV. EMPLEO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

IV.I. Estructura del empleo público en educación

IV.II. Oferta de empleo público en educación

IV.III. Plantillas de personal de educación

#### CONCLUSIONES

Carencias detectadas

Medidas a adoptar

#### INTRODUCCIÓN

El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge el **derecho de los ciudadanos a una buena administración**; derecho que lleva implícita la obligación de los poderes públicos de configurar una organización que permita satisfacerlo. Paralelamente, no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, y tal y como señaló en su momento el Informe del Comité de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, «*el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía.*»

Estas palabras condensan la justificación y razón de ser del presente informe especial, elaborado de oficio por el Justicia de Aragón. Partiendo de la vinculación de un modelo de empleo público respetuoso con las ideas señaladas con el derecho a una buena administración, esta Institución, en ejercicio de su misión de **defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos**, considera fundamental analizar en qué medida la realidad de la función pública de la Administración autonómica cumple con dicho objetivo.

Para el presente informe debemos partir de que la función pública es mucho más que el conjunto de personas unidas por una relación de prestación de servicios con la Administración Pública, sea dicha relación estatutaria, laboral o contractual. La función pública es parte esencial del servicio público, y debe contribuir de manera necesaria al **bien común**. Un modelo público que pretenda ser transparente, eficaz, ajustado a la ley y que sirva los intereses generales requiere de un empleo público profesional, independiente, objetivo, ético e imparcial.

A la vez, una función pública eficiente, racional, basada en el servicio al interés público y en la defensa de la legalidad es un activo económico en cualquier sistema democrático. En el actual **contexto de crisis** social, económica y financiera el modelo de empleo público adoptado es determinante para la superación de los problemas que se puedan presentar.

Tal y como se aprecia en los datos expuestos en el informe, la función pública de la Administración autonómica aragonesa viene arrastrando **carencias** que en determinadas variables alcanzan un nivel cuasi-estructural: la elevada temporalidad, manifiesta en la tasa de interinidad en puestos reservados a personal funcionario así como en el porcentaje de contratación laboral temporal; la provisionalidad en la ocupación de puestos de trabajo; la carencia de instrumentos que den transparencia a las políticas de empleo público; la desmotivación personal y profesional de los efectivos humanos con que cuenta la Administración; etc.

Es preciso por consiguiente adoptar medidas; no solo para afrontar un contexto presupuestario más restrictivo, sino para superar tales carencias, consecuencia de las políticas desarrolladas durante los últimos años.

Paralelamente, no puede evitarse la constatación de un sentimiento social de descrédito hacia el aparato público, y de preocupación por la pérdida de vigencia de los valores éticos y democráticos que deben regirlo. Es preciso recuperar la «accountability», entendiendo su carencia como la sensación de impunidad, de falta de exigencia de responsabilidad por las decisiones políticas adoptadas en el marco de la gestión pública. Un sistema de empleo público basado en la meritocracia bien entendida, —en el sentido defendido por Max Weber—, consagrado a la defensa de la legalidad y el bien común sin duda contribuirá a superar tal situación, reforzando el modelo de Estado de derecho y reconciliando a la ciudadanía con los poderes públicos.

La eventual adopción de **reformas** estructurales del empleo público, enmarcadas en el actual contexto económico y social, no puede ni debe redundar en un empobrecimiento de los servicios públicos, en una limitación del derecho a acceder a la función pública conforme a principios de igualdad, mérito y capacidad, o en una debilitación, envejecimiento y desprofesionalización del empleo público. Tal y como se irá desgranado en el informe, es precisa una reforma que permita la optimización y gestión racional de los recursos públicos; que consagre los principios de igualdad, mérito y capacidad no solo en el acceso a la función pública sino en todo el cuadro normativo por el que se rige; y que favorezca el prestigio del servidor público, dignificando su labor y promoviendo su motivación personal y profesional.

En este sentido, entendemos que medidas como la congelación de las ofertas de empleo público, la reducción de las retribuciones globales de los empleados públicos, o la modificación de sus condiciones laborales pueden tener una efectividad económica más o menos inmediata, pero no contribuyen a la reforma estructural que debe acometerse para garantizar la consecución de un modelo de empleo público que haga efectivo el derecho de los ciudadanos a una buena administración.

El presente informe persigue, por consiguiente, desarrollar un análisis cuantitativo, transversal y objetivo de la situación de los medios personales a disposición de la administración autonómica. Con ello se pretende ofrecer una visión externa, independiente y global de la situación de su función pública y de su adecuación a los principios y fines por los que, en los términos referidos, debe regirse la función pública.

A la hora de analizar la **metodología aplicada**, debe partirse de que no se trata de un estudio comparativo. A lo largo del ejercicio 2012 diferentes instancias de la Administración autonómica han facilitado datos referentes a la situación actual de sus efectivos personales. Carecemos de los datos referidos a los ejercicios anteriores, ya que el objeto de este estudio es el análisis de la situación actual del empleo público autonómico, no de su evolución. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los datos referentes al ámbito sectorial de la Educación son los correspondientes al

curso 2011/2012, finalizado a la fecha de emisión de este informe.

Partiendo de la división sectorial de los ámbitos de actuación de la Administración de la Diputación General de Aragón y teniendo en cuenta la existencia de áreas que tienen reconocida legalmente gestión autónoma de su personal, el informe aparece dividido en cuatro subapartados:

— Área de Administración general, sometida a las competencias de desarrollo general, coordinación y control de la ejecución de la política del Gobierno de Aragón del Departamento competente en materia de empleo público (en este momento el Departamento de Hacienda y Administración Pública).

— Área de educación, que engloba al personal docente no universitario, gestionada por el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte.

— Área de Sanidad, que comprende al personal adscrito a y gestionado por el Servicio Aragonés de Salud, organismo público dependiente del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.

— Área de Justicia, que incluye al personal al servicio de la administración de la Administración de Justicia, gestionado por el Departamento de Presidencia y Justicia.

Con el fin de obtener los datos precisos para la emisión del informe, se solicitó a los cuatro Departamentos afectados la siguiente información:

1.— Relaciones de puestos de trabajo vigentes y actualizadas (o instrumentos organizativos similares), con las sucesivas modificaciones aprobadas, de los diferentes Departamentos y organismos públicos de ellos dependientes. En su defecto, enumeración de los puestos de trabajo que integran el organigrama de los diferentes Departamentos y organismos públicos a ellos adscritos, con descripción de sus características: reservado a personal funcionario, laboral o eventual, forma de provisión, grupo de titulación, cuerpo, escala y especialidad de adscripción.

2.— Relaciones de datos que reflejen los siguientes conceptos de cada uno de los Departamentos y organismos públicos a ellos adscritos:

2.1. Número de puestos reservados a personal eventual, y situación (vacantes o cubiertos) en que se encuentran.

2.2. Número de puestos de trabajo reservados a personal funcionario cubiertos por personal con plaza en propiedad (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades).

2.3. Número de puestos de trabajo reservados a personal funcionario cubiertos por personal funcionario a través de mecanismos de provisión temporal (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades).

2.4. Número de puestos de trabajo reservados a personal laboral cubiertos por personal con carácter fijo (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades).

2.5. Número de puestos de trabajo reservados a personal funcionario cubiertos por personal con carácter interino (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades).

2.6. Número de puestos de trabajo reservados a personal laboral cubiertos por personal contratado con carácter temporal.

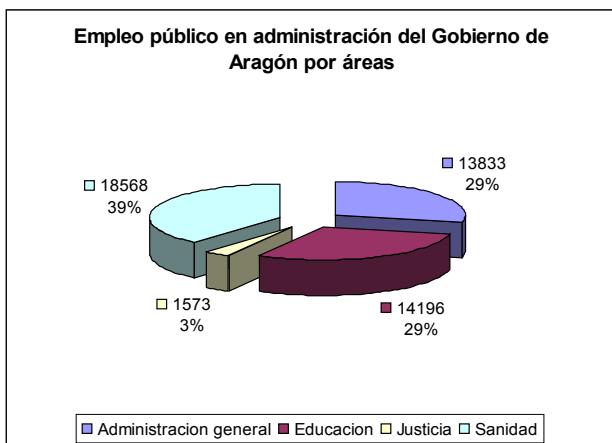
2.7. Número de puestos de trabajo reservados a personal funcionario vacantes (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades).

2.8. Número de puestos de trabajo reservados a personal laboral vacantes (clasificados en grupos de titulación, cuerpos, escalas y especialidades)

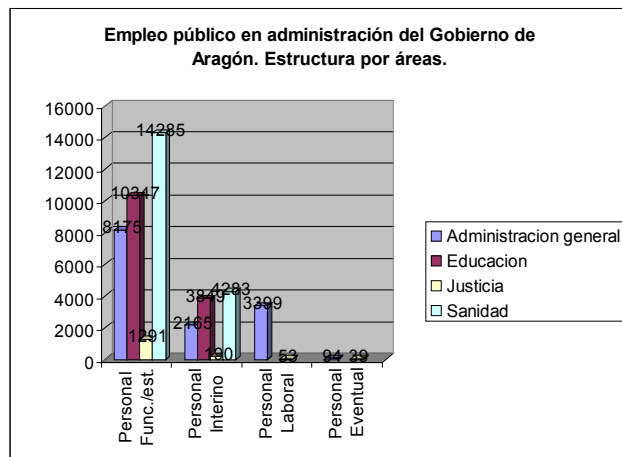
En el caso específico del personal adscrito al Servicio Aragonés de Salud, se solicitó la información referida, por supuesto, a personal estatutario. Igualmente, se requirió que se especificase la existencia de puestos de trabajo correspondientes a situaciones temporales no contempladas anteriormente (contratos de refuerzo, acúmulo de tareas, etc.)

Igualmente, y cara a obtener un conocimiento lo más completo posible de la realidad de la función pública en la administración de la Administración de Justicia, se solicitó a los tres Juzgados Decanos aragoneses, —de Huesca, Teruel y Zaragoza—, información acerca de la adecuación de las plantillas de funcionarios que prestan servicio en los distintos Juzgados a la carga procesal asumida.

A 1 de septiembre de 2012, y según los datos remitidos por la Administración a lo largo del ejercicio, existían un total de 48.163 empleados públicos en la Administración de la Diputación General de Aragón, que por áreas se repartían de la siguiente manera:



Dicha estructura global se traduce por áreas de actuación en el siguiente cuadro:



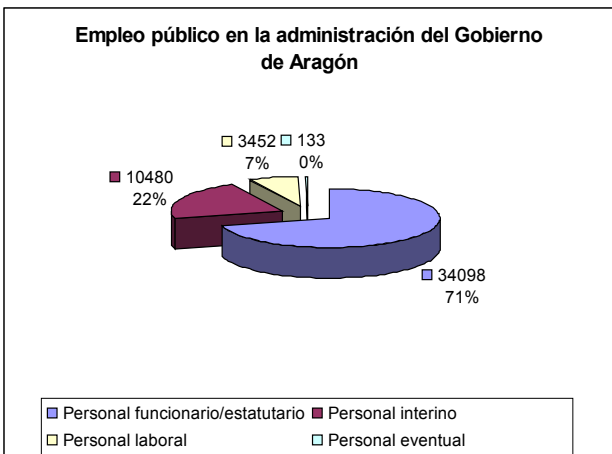
Por supuesto, dichos datos por sí solos no reflejan la compleja realidad de la situación actual del empleo público en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para ello, es preciso proceder al análisis detallado de los datos en cada uno de los ámbitos sectoriales específicos.

### I. EMPLEO PÚBLICO EN ADMINISTRACIÓN GENERAL

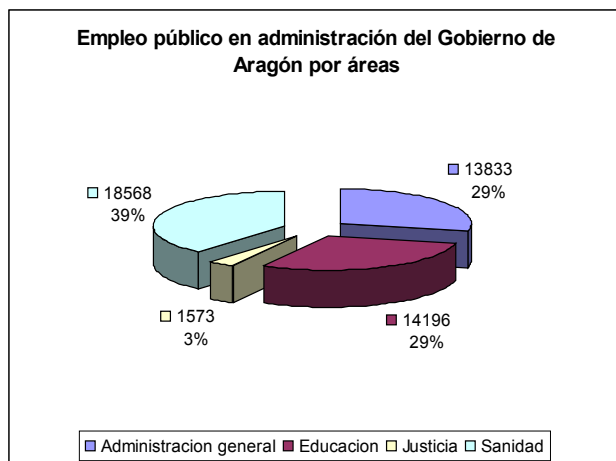
Al hablar de empleo público en el área de administración general, —dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón—, nos referimos al sometido a las competencias de desarrollo general, coordinación y control de la ejecución de la política del Gobierno de Aragón del Departamento competente en materia de empleo público (en este momento el Departamento de Hacienda y Administración Pública). Es decir, se trata del adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y organismos públicos de ella dependientes, con exclusión de aquellas áreas que tienen reconocida legalmente gestión autónoma de su personal; esto es, el personal docente no universitario, el personal funcionario de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia adscrito a los órganos judiciales radicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y el personal del Servicio Aragonés de Salud.

A día 1 de julio de 2012, el área de administración general engloba la gestión de 13.833 plazas, e implica a un total de 13.343 empleados públicos. Es decir, hablamos de un 29% del conjunto del empleo público al servicio de la Administración autonómica, que supone un total de 48.163 efectivos.

A modo de resumen preliminar, y según el tipo de empleado, la estructura global del empleo público autonómico es la siguiente:



Cuadro 1



Partiendo de la disparidad de categorías incluidas en ese montante global, correlativa a la pluralidad de funciones desempeñadas y servicios prestados, el presente análisis pretende desgranar los diferentes datos facilitados por la propia Administración para mostrar una radiografía de la situación del empleo público en dicha área. Por supuesto, la multiplicidad de variables a tener en cuenta impide pormenorizar en el estudio. No obstante, entendemos que tal no es el objetivo del presente informe. Un análisis general de los conceptos macro permite una radiografía útil y veraz del objeto de examen. Para ello, consideramos relevante desglosar los siguientes apartados:

### I.1. ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

El marco jurídico de los empleados públicos al servicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ámbito sectorial de la Administración general, viene necesariamente encuadrado por el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (en adelante EBEP).

Tal y como señala su artículo 1, el EBEP tiene por objeto establecer las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, que se extiende, tal y como prevé el artículo 2, al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

El EBEP diseña un marco general básico para los empleados públicos basado en una serie de principios genéricos:

- Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.
- Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
- Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- Igualdad de trato entre mujeres y hombres.
- Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.
- Desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.

- Transparencia.
  - Evaluación y responsabilidad en la gestión.
  - Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.
  - Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.
  - Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.
- Estos principios reflejan el modelo de función pública pretendida; la propia de una Administración servicial, transparente, eficaz, bien ordenada y dotada de un sistema moderno de relaciones laborales. Habrá que analizar, en función del análisis de los datos facilitados, en qué medida en el ámbito autonómico estamos en camino de alcanzar ese objetivo.

Partiendo de tales principios, se diseña un modelo de función pública que, a los efectos relevantes para el presente informe, se puede caracterizar por los siguientes aspectos:

1.1.1. El empleo público aparece constituido por el conjunto de personas que, prestando sus servicios profesionales en la Administración Pública, realizan las tareas burocráticas, técnicas o materiales necesarias para que se alcancen los fines que le han sido encomendados a aquella por la Ley. El artículo 8.2 del EBEAP clasifica a dicho personal en:

- Funcionarios de carrera
- Funcionarios interinos
- Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- Personal eventual.

Es **funcionario de carrera**, conforme al artículo 9.1 EBEP, el vinculado a la Administración autonómica por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. La condición de funcionario se adquiere en virtud de nombramiento legal, de ahí que su relación con la Administración no tiene carácter contractual, estando excluida de la legislación laboral.

Hay varias notas a destacar en la definición del funcionario de carrera acordada por la ley: la profesionalidad, el carácter permanente (referido al vínculo, y no al tipo de servicios profesionales prestados), y la naturaleza estatutaria, —matizada por el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, con los condicionantes impuestos por el reciente Real Decreto-ley 20/2012, por el que se establecen Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.—.

Es **funcionario interino** el que por razones justificadas de necesidad y urgencia es nombrado como tal para el desempeño propio de funciones de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las circunstancias previstas en el artículo 10 del EBEP (ejecución de programas temporales, sustitución transitoria de titulares, existencia de plazas vacantes que no pueden ser asumidas por funcionarios de carrera, y exceso o acumulación de tareas por período superior a seis meses).

Es **personal eventual** el que, «en virtud de nombramiento y con carácter no permanente solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con

*cargo a los créditos presupuestarios consignados para tal fin» (art. 12 EBEP). El personal eventual se caracteriza porque únicamente puede efectuar funciones de confianza o de asesoramiento especial de los órganos de gobierno, y porque su nombramiento y cese serán libres. Este tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza.*

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, (en adelante LFPAr) indica en su artículo 6 que es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y en régimen no permanente, ocupa un puesto de trabajo considerado de confianza o de asesoramiento especial del Presidente de la Diputación General o de los Consejeros, no reservado a funcionarios, y que figura con este carácter en la correspondiente relación de puestos de trabajo. El apartado 3 del mismo artículo indica que la Diputación General determinará el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual siempre dentro de los créditos presupuestarios correspondientes.

Por otro lado, la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, se refiere en su artículo 20, a los órganos de asistencia directa del Presidente y los Consejeros estableciendo que estos *«podrán disponer de un Gabinete para su asistencia directa. La composición y las funciones de estos gabinetes se determinarán reglamentariamente. Asimismo, bajo la dependencia directa del Presidente, podrá existir un Gabinete de relación con los medios de comunicación. Cada uno de los miembros del Gobierno podrá disponer también de una Secretaría particular. Los miembros de los gabinetes y de la Secretaría particular tendrán la consideración de cargos de confianza y de asesoramiento especial, de naturaleza eventual, y su nombramiento y cese serán decididos libremente por la autoridad de quien dependan, dentro de los límites establecidos por las consignaciones presupuestarias»*. El mismo artículo establece expresamente en su apartado sexto que *«no podrá existir otro personal eventual que el que se define en los dos primeros apartados de este artículo»*.

Nos encontramos ante asesores de estricta confianza del cargo político, que se constituyen en una suerte de prolongación del mismo; de ello se derivan importantes efectos en su régimen jurídico, como el cese automático al producirse el de la autoridad que procedió a su nombramiento.

Al respecto, resulta significativo el análisis que en su momento realizó la Comisión nacional para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicha Comisión, creada por Orden del Ministerio de las Administraciones Públicas 3018/2004, de 16 de septiembre, con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirviese de base para la posterior elaboración del anteproyecto de Estatuto Básico, emitió en abril de 2005 un informe en el que, entre otros aspectos, se refería al personal eventual y a los principios y criterios por los que debía ordenarse.

Así, la Comisión parte de que *«si bien la existencia de esta clase de personal, de nombramiento y cese enteramente libre, no es cuestionable, causa cierta*

*preocupación que su número y las funciones que normalmente realiza desborden el carácter excepcional que debe tener en un sistema de empleo público profesional regido por los principios de mérito y capacidad»*. De ahí que, pese a que como indican *«el tipo de funciones a desempeñar por el personal eventual no puede ser definido, sino mediante conceptos muy generales e indeterminados, por un Estatuto que tiene carácter básico»*, es fundamental que *«las leyes que desarrollen el Estatuto Básico contengan suficientes precisiones para evitar que el margen de discrecionalidad gubernativa sea prácticamente ilimitado y que se puedan producir abusos»*.

Por último, y respecto al **personal laboral**, se trata de aquel que presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral. Dicho personal se rige, según indica el artículo 7, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del Estatuto que así lo dispongan.

Respecto a los puestos de trabajo de la Administración que pueden ser desempeñados por personal laboral, debemos partir de que en atención a la reserva de ley en materia de función pública consagrada en el artículo 103 de la Constitución Española (en adelante CE), la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, declaró que son las leyes reguladoras de la función pública las que deben determinar en cada caso qué funciones públicas corresponde ejercer al personal funcionario en exclusiva, y cuáles pueden ser desempeñadas por personal laboral. Debe ser la ley la que fije criterios claros al respecto, tal y como indica el artículo 11.2 EBEP al remitir a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

La misma sentencia interpretó que la CE opta de manera genérica por un régimen estatutario para los servidores públicos, de manera que corresponde al legislador disponer los casos en que cabe excepcionar dicha regla, admitiendo el desarrollo de funciones por personal laboral.

El artículo 9.2 del EBEP indica que debe atribuirse a funcionarios públicos necesariamente el ejercicio de las *«funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas»*. Tal precepto, inspirado por el Dictamen del Comité de Expertos aludido anteriormente, traduce el criterio empleado por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para determinar en qué supuestos los Estados miembros pueden reservar funciones o puestos públicos a ciudadanos de su propia nacionalidad en exclusiva.

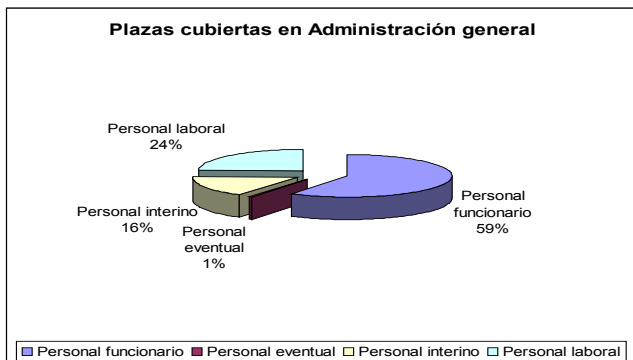
La regla básica del artículo 9.2 es muy abierta. La LFPAr, vigente en lo que no se oponga al EBEP en tanto las Cortes de Aragón no aprueben la norma que desarrolle este, señala expresamente que *«con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios.»* Entendemos que dicha previsión resulta conforme al espíritu que, según la interpretación del propio Tribunal Constitucional, rige el artículo 103 CE: **la opción genérica por un régimen estatutario para los empleados de la Administración.**

En este sentido, y en tanto se está elaborando el borrador del proyecto de la ley que debe regular la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo de las bases del EBEP, consideramos necesario que la nueva norma se adecue al criterio defendido por la Sentencia 99/1987. Es decir, que se establezca con carácter general el desempeño de puestos en la Administración por personal funcionario; sin perjuicio de la reserva a personal laboral de aquellas funciones que sean más apropiadas al mismo, en términos similares a los fijados en la actual LFPAr, y a los que nos referiremos más adelante.

Entendemos que el respeto escrupuloso a los principios fijados en materia de empleo público en la Constitución se constituye en garante de una Administración objetiva, transparente, eficiente y eficaz. Con ello se garantiza un modelo de función pública profesional e independiente, sometida en su actuación exclusivamente al principio de legalidad y a la defensa del interés general.

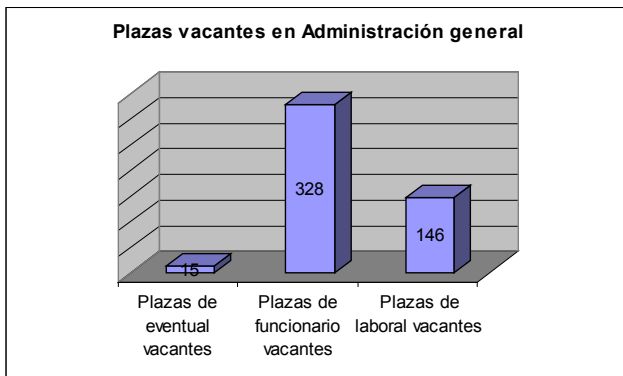
Analizados los datos facilitados por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, apreciamos que prestan servicios en dicha Administración, en el ámbito de los servicios generales, un total de 13.343 empleados públicos. De ellos, 78, un 1%, es personal eventual; 7.847, un 59%, es personal funcionario de carrera; 2.165, un 16%, es personal interino; y 3.253, el 24%, es personal laboral (incluyendo tanto al personal fijo como al temporal).

Cuadro 2



A esta estadística, debemos añadir las plazas vacantes en los servicios generales de la Administración. Existe un total de 489 plazas no provistas, que se reparten de la siguiente manera:

Cuadro 3



De los datos facilitados, podemos extraer una primera conclusión, y es que no parece excesiva la pro-

porción de plazas reservadas a personal laboral con respecto a las propias de personal funcionario, tanto de carrera como interino, que suponen un 75% del total de los puestos ocupados.

Una segunda conclusión a extraer de los datos expuestos es que tampoco parece especialmente relevante el número de plazas vacantes, —no provistas—; un 3% del total de puestos existentes. Dicho dato revela una estructura administrativa no excesivamente desproporcionada, en el sentido de que para atender a las funciones a desarrollar por el aparato público no se han creado plazas dotadas cuya cobertura no haya sido necesaria.

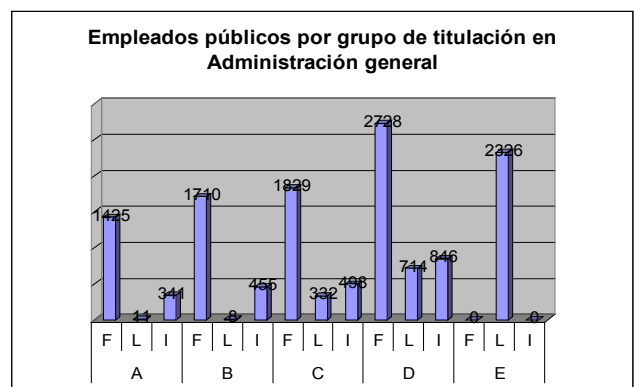
Cuadro 4



1.1.2. El artículo 15 de la LFPAr encuadra a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma en cinco grupos (A, B, C, D y E) en función de la titulación requerida para el ingreso en la función pública. Pese a que el EBEP reclasificó tales grupos en tres (grupo A, dividido en A1 y A2, para el título universitario de Grado, B para el título de Técnico superior y C dividido en C1 para título de Bachiller o Técnico y C2 para graduado en educación secundaria obligatoria), en tanto no se proceda a adaptar el régimen mediante la norma oportuna, analizaremos la situación del empleo público autonómico en función de la titulación utilizando la clasificación anterior.

En primer lugar, examinando el tipo de empleado público por grupo de titulación podemos obtener la siguiente tabla cuantitativa:

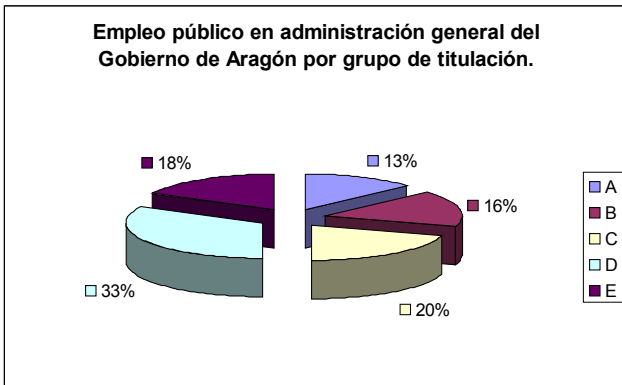
Cuadro 5



\* F corresponde a personal funcionario, L a laboral e I a interino.

Es decir, en términos globales el empleo público aragonés presenta la siguiente composición:

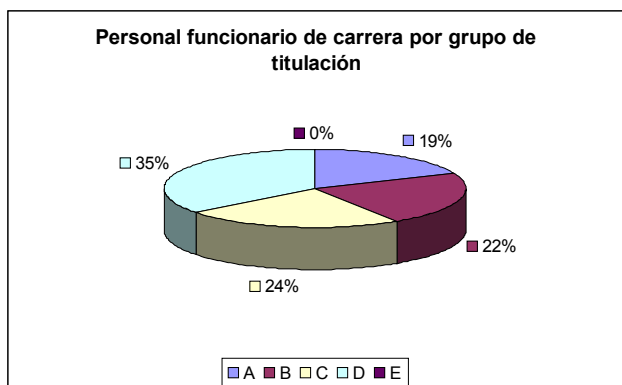
Cuadro 6



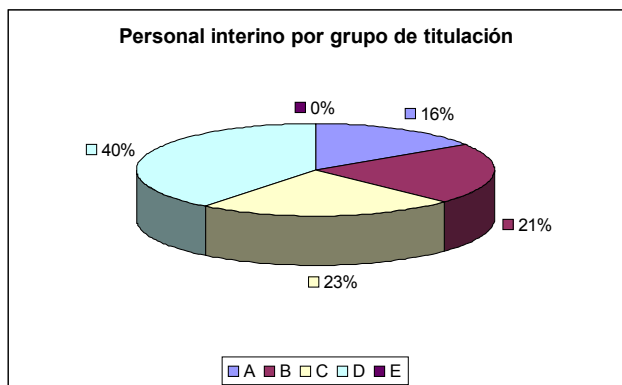
\* A: título universitario de doctor, licenciado, ingeniero o arquitecto.  
 B: título de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico, titulado de escuela universitaria o de formación profesional de tercer grado o equivalente.  
 C: título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.  
 D: título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente.  
 E: certificado de escolaridad.

Distinguiendo por el tipo de empleado público, la estructura por grupo de titulación es la siguiente:

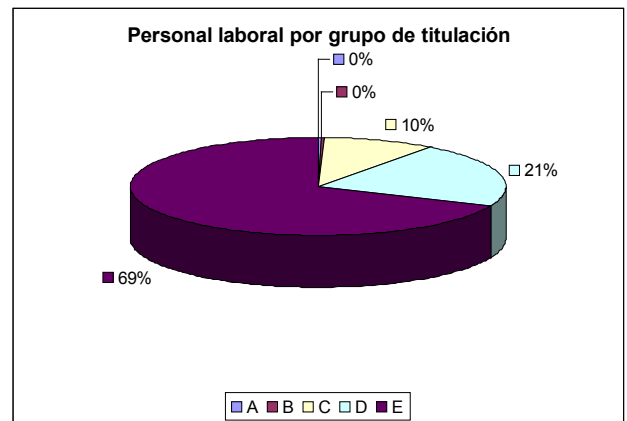
Cuadro 7



Cuadro 8



Cuadro 9



A simple vista, se aprecia que la mayoría del personal laboral, —considerando tanto al contratado con carácter fijo como al temporal—, (un 69% del total) está adscrito al grupo E de titulación. Ello responde al peso en dicho grupo de titulación de las categorías de Personal de Servicios Auxiliares (959 empleados/as, un 29% del total) y Personal de Servicios Domésticos (1.061 efectivos, un 33%). Tal y como se ha señalado, la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón establece que con carácter general los puestos en la Administración serán desempeñados por personal funcionario; si bien, el artículo 8 señala lo siguiente:

«... Como excepción a la regla general establecida en el artículo 5, podrán ser desempeñados por personal laboral:

a) Los puestos de naturaleza no permanente y los precisos para satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos que, aunque adscritos a funcionarios, tengan que cubrirse con urgencia inaplazable y no dispongan de dotación presupuestaria adecuada. En este supuesto la contratación laboral tendrá un límite temporal de seis meses.

c) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

d) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.

e) Los puestos con funciones docentes adscritos a centros de enseñanza o formación no integrados en el sistema educativo oficial.

f) Los puestos de los organismos o centros de investigación que sean necesarios para la ejecución de proyectos determinados, sin que en ningún caso los contratos puedan tener duración superior a la del proyecto de que se trate...

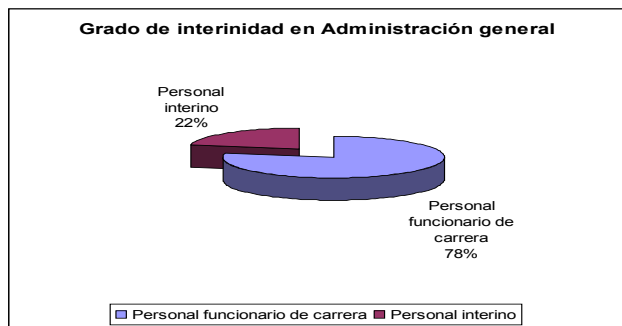
g) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.»

El protagonismo del personal laboral del grupo E de titulación parece ajustado a la norma, en la medida en que se trata de empleados/as encuadrables en el apartado c) del citado artículo (puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo, etc.).

1.1.3. Otro aspecto a analizar, dentro del estudio de la estructura del empleo público para la prestación de servicios generales de la Administración autonómica, es el grado de **temporalidad**.

Respecto a las plazas reservadas al personal funcionario, dicha característica se aprecia examinando el porcentaje de personal funcionario interino en relación con el funcionariado de carrera. Mientras en el Gobierno de Aragón prestan servicios 7.847 funcionarios/as de carrera, existen 2.165 interinos/as (es decir, y excluyendo a personal laboral y eventual, del conjunto del personal funcionario un 22% es interino frente a un 78% de carrera).

Cuadro 10



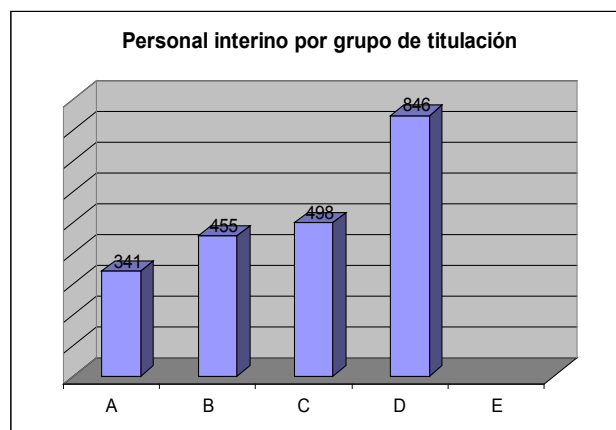
Sin lugar a dudas se trata de una proporción elevada, y que manifiesta carencias en el modelo de empleo público adoptado. En los últimos tiempos, la tasa de interinidad ha mostrado un incremento considerable. El informe de la Comisión de expertos avanzó algunas de sus causas: las limitaciones introducidas por las Leyes de Presupuestos desde 1995 para el mantenimiento o ampliación de las plantillas de empleados públicos; la falta de planificación de personal y las dificultades para la reordenación de los efectivos y la movilidad forzosa de los empleados públicos; y la falta de agilidad de los procedimientos de selección y la ausencia de normas que garanticen el carácter transitorio de la relación de interinidad.

Esta situación tiene efectos nocivos sobre el sistema de empleo público: en primer lugar, por el nivel de temporalidad y provisionalidad, con las afecciones que de ello pueden derivarse tanto para los derechos e intereses de los empleados públicos afectados, como para la propia eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración. En segundo lugar, por la vulneración del derecho a acceder al empleo público en condiciones de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. Es indudable que una elevada tasa de interinidad revela una insuficiente oferta de empleo público (OEP), que no llega a proveer todas las necesidades de personal de la Administración, así como una ineficaz gestión de los recursos humanos con los que cuenta aquella. Por otro lado, la prolongación del número de interinidades puede suponer la aparición de colectivos re-

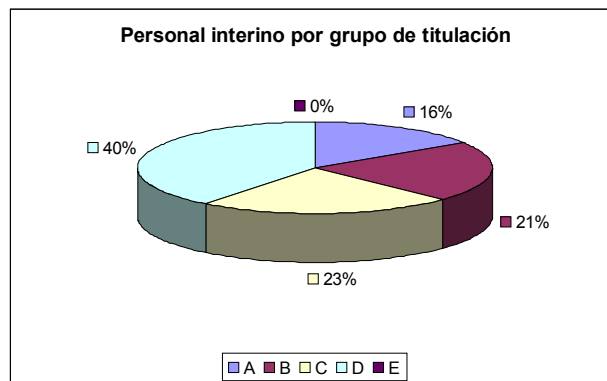
lativamente importantes de empleados públicos que persiguen, —en legítima defensa de sus intereses, por supuesto—, su propia estabilidad laboral. La presión ejercida, normalmente al amparo de los agentes sociales, puede traducirse en procesos de consolidación de empleo que pueden poner en riesgo los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Ello sea por restricción en el acceso a dichos procesos, o por reducción del nivel de exigencia de las pruebas.

Por otro lado, resulta interesante analizar el nivel de interinidad entre el personal funcionario en función del grupo de titulación.

Cuadro 11



Cuadro 12



Del examen el reparto del personal interino por grupos de titulación, cuerpos y escalas, se desprenden varios datos destacables. En primer lugar, existe una evidente correlación entre la proporción de personal de cada uno de los grupos en el conjunto del empleo público y la tasa de interinidad en los mismos. Comparando el cuadro 7 con el 12, apreciamos que el personal funcionario de carrera perteneciente al grupo A representa un 19% del total, y la tasa de interinidad en dicho grupo es un 16%. Las proporciones son igualmente similares para el resto de grupos: en el grupo B un 22% en el conjunto del empleo público y un 21% de tasa de interinidad; un 23% de interinos para un

total proporcional del 24% en el grupo C; y 35% y 40% respectivamente para el grupo D. Es decir, el mal endémico que supone la elevada tasa de interinidad en el funcionariado autonómico aragonés se reparte de manera proporcional entre todos los grupos de titulación.

Entrando al detalle, si examinamos el grado en que la interinidad afecta a los diferentes cuerpos y escalas se aprecian diferencias significativas. Así, dentro del grupo A el Cuerpo de funcionarios del cuerpo superior, escala superior de Administración, Administradores superiores, cuenta con una tasa de interinidad de cerca del 26%; la especialidad de Sociólogos una tasa del 38%; o la escala Sanitaria Superior, Médicos de Administración Sanitaria, un 28%. En cambio, otros cuerpos y escalas presentan una proporción inferior: así, la Escala de Letrados con un 10%, o la especialidad de inspectores farmacéuticos sin interinidad.

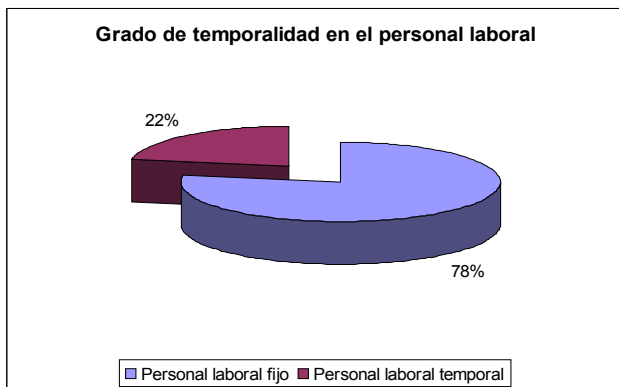
Dentro del grupo B resalta la tasa de interinidad en el Cuerpo de Funcionarios Técnicos, Escala Técnica Sanitaria, ATS de atención primaria, que alcanza el 34%, la Escala Técnica Facultativa, Asistentes Sociales, con un 24%, o la especialidad de Técnicos Medios de Gestión de Empleo, con un 38%.

En el grupo C, el Cuerpo Ejecutivo, Escala General Administrativa, Administrativos, tiene una tasa de interinidad del 25%, y la especialidad de Analistas de Laboratorio del 23%. Por último, dentro del Grupo D parece especialmente gravosa la situación del Cuerpo Auxiliar, escala Auxiliar Sanitaria, Auxiliares de Enfermería, con un 31% de interinidad, o la de la escala Auxiliar Administrativa, Auxiliares Administrativos, con un 22%.

Parece necesario, por consiguiente, que los esfuerzos a acometer por la Administración para reducir la elevada tasa de interinidad se dirijan especialmente a los colectivos más afectados; particularmente aquellos en los que la misma alcance el 20% del total de efectivos.

En cuanto al grado de temporalidad entre el personal laboral, frente a 2.528 empleados laborales contratados con carácter fijo, la Administración cuenta con 725 con carácter temporal.

Cuadro 13



Por niveles de titulación la temporalidad del personal laboral presenta la siguiente estructura:

Cuadro 14



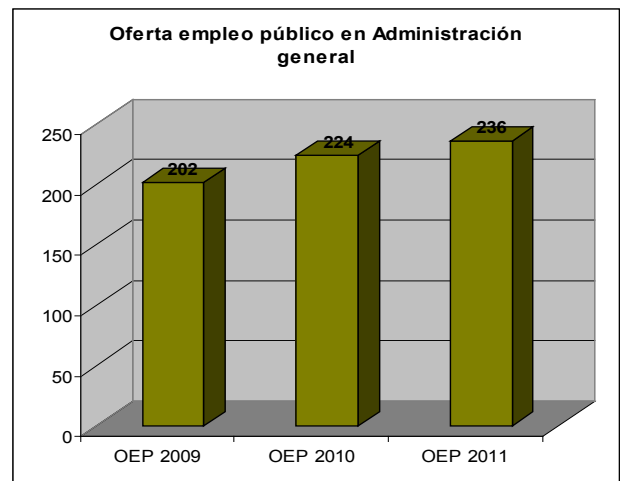
De nuevo el grado de temporalidad, si lo comparamos con el cuadro 9, parece ajustarse a la proporción que cada colectivo de empleados por grupo de titulación representa en el conjunto del personal laboral. La tasa de eventualidad parece afectar de manera más específica al colectivo del personal de servicios domésticos (un 35% del total de los efectivos), al de Oficial 1º Ayudante de cocina (un 33%) o al de Mecánico Revisor (un 42%).

Al igual que señalábamos para el personal funcionario, debemos incidir en la necesidad de adoptar las medidas a disposición de la Administración para reducir la tasa de temporalidad del personal laboral, velando por un acceso al empleo público y unas condiciones de trabajo adecuadas a la norma y respetuosas de los derechos e intereses del personal de la Administración.

**I.II. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO**

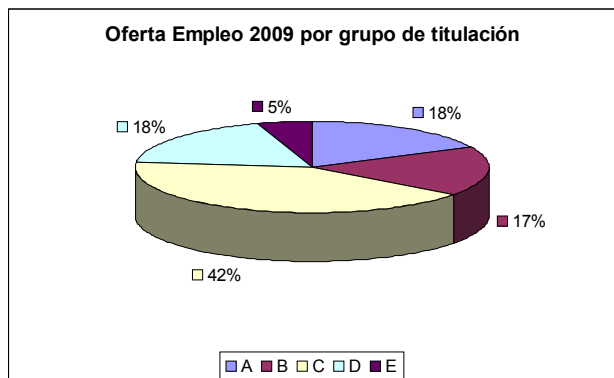
Tal y como se ha indicado, la tasa de temporalidad en el empleo público revela una oferta de empleo público insuficiente. Las tres últimas ofertas de empleo público aprobadas, correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011, supusieron la convocatoria de las siguientes plazas:

Cuadro 15

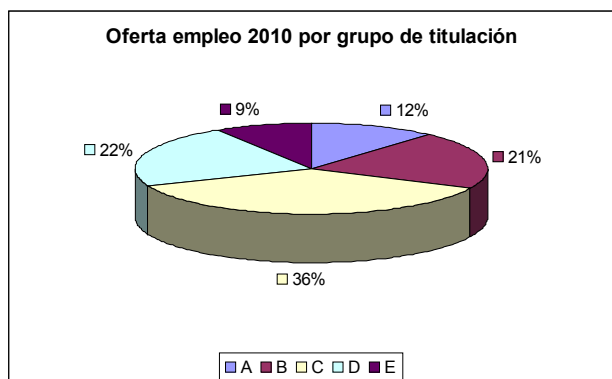


Por grupos de titulación de las plazas ofertadas, la composición de dichas OEPs es la siguiente:

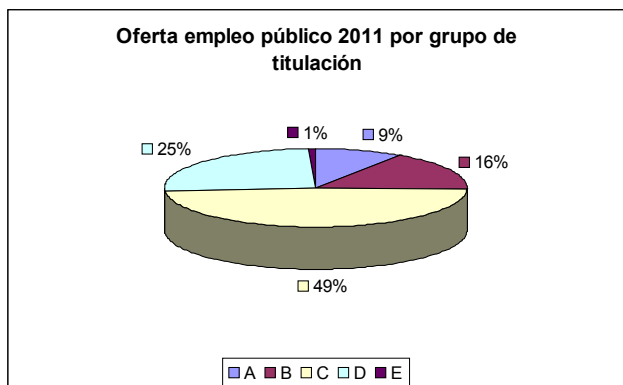
Cuadro 16



Cuadro 17



Cuadro 18



Limitándonos a la última OEP aprobada, la correspondiente a 2011, puede constatarse que se incluyeron un total de 236 puestos. Poniendo en correlación tal datos, por grupo de titulación, con el número de puestos vacantes y los cubiertos de manera interina, se aprecia la insuficiencia de la Oferta:

Cuadro 19



Prueba de los efectos negativos de los datos expuestos es la sentencia de 29 de octubre de 2010 del Tribunal Supremo, dictada en resolución de recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 18 de mayo de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por la que se declaraba contraria a derecho la OEP aprobada y publicada en 2007 por no haberse incluido en ella la totalidad de las vacantes existentes en tal momento y provistas por interinos. Señala la referida sentencia en su Fundamento Jurídico segundo lo siguiente:

«Ha de acogerse este motivo de casación por las razones siguientes. En primer lugar, como sostiene la recurrente, el derecho de acceso al empleo público es un derecho fundamental de configuración legal, tal como expresamente dispone el artículo 23.2 de nuestra norma constitucional. Pues bien, ha sido en desarrollo de ese derecho constitucional de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, que el Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2007, 768) dispone en su artículo 10.4 que: “En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización”; y en el apartado 1 de este precepto se dispone que: “Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera”.

Por su parte, el artículo 7.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que “las plazas ocupadas por interinos serán incluidas en la primera oferta de empleo público que se apruebe, salvo los casos de sustitución de funcionarios”.

La claridad de estos preceptos no dejan duda de la ilegalidad del acuerdo impugnado, en este punto, al que restringe la recurrente el recurso de casación, y único en el que podemos entrar en consecuencia. Ahora bien, la cuestión es si nos encontramos ante una simple ilegalidad, o por el contrario la misma afecta al derecho fundamental. Y hemos de admitir que así es, pues no hay mayor negación del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución que la negación de los procesos públicos de selección legalmente esta-

*blecidos. Frente a dichos preceptos no cabe admitir los argumentos de la Administración recogidos en la sentencia de que el hecho de no sacar todas las plazas de interinos se debía a la razón de mejorar los procesos selectivos futuros, impidiendo que bajara la calidad de los seleccionados y que en el futuro no pudieran haberse ofertas públicas, al no existir vacantes. Pero ello ocurrirá si los Tribunales calificadoros no cumplen con el rigor de la exigencia de la capacidad y mérito necesario a la hora de seleccionar, no teniendo porque cubrirse todas las vacantes en el mismo proceso de selección.*

*Tampoco cabe alegar motivos económicos y de autoorganización, pues las plazas están presupuestadas y ocupadas por funcionarios interinos. En consecuencia, lo que no puede alegarse es el incumplimiento de la ley, cuando es clara y precisa, en desarrollo precisamente del derecho fundamental alegado por los recurrentes.»*

Entiende el Tribunal Supremo, por consiguiente, que el derecho al acceso al empleo público es un derecho fundamental para cuya efectividad es precisa la oferta de procesos públicos de selección, extremo que no parece haberse cumplido a la vista de la tasa de interinidad existente en la Administración.

Las limitaciones presupuestarias que se vienen introduciendo en el marco de las políticas de contención del déficit impuestas en el contexto nacional e internacional de crisis económica no contribuyen a solucionar el problema analizado. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, señaló en el artículo 3.1 que *«a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores»*. Dicho precepto, de carácter básico, supone una efectiva congelación de las OEP para el año 2012; sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en futuros ejercicios. Esta previsión tiene una reducida eficacia como medida para la reducción del déficit, ya que no implica necesariamente una reducción del gasto público. En cambio, supone una vulneración del derecho a acceder a cargos públicos conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, consagrado en los artículos 23 y 103 CE.

Paralelamente, el artículo 3.2 de la misma norma estableció que *«durante el año 2012 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.»* La eficacia de esta medida para la reducción del gasto público sí que resulta inmediata y evidente. Su eficiencia en cambio resulta más cuestionable. La imposibilidad que puede derivarse, —matizada por el elemento excepcional contemplado—, para la cobertura de puestos de trabajo puede implicar una dificultad añadida para el desarrollo de las funciones y servicios públicos a los que debe atender la Administración.

El Justicia de Aragón ha incidido en reiteradas ocasiones en la necesidad de respetar tanto la obligatoriedad de la aprobación de la OEP anual como los plazos para su desarrollo y ejecución. Así, en Sugerencia 333/2009-4, emitida a resultas de queja planteada por el retraso en la ejecución de la oferta de empleo público, se incidió en que el EBEP indica en el artículo 70 que *«las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.»*

En similares términos, la LFPAr prevé en el artículo 23 que *«la Diputación General de Aragón aprobará la oferta anual de empleo público, que incluirá las plazas dotadas cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios, y que, hallándose vacantes, no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes en la Comunidad Autónoma ni se reserven, en su caso, para su provisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.»*

La norma legal parece ser clara: la OEP debe ser aprobada anualmente por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. En este sentido, incidíamos en que esta es una herramienta que, encuadrándose en un marco general de planificación de los recursos humanos a disposición de una Administración, —marco que debe ser plurianual cara a garantizar la eficacia y eficiencia en la gestión de esos recursos—, permita determinar las necesidades anuales de personal; esto es, las plazas vacantes que deban ser cubiertas cada ejercicio para garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. Desde esta perspectiva, el carácter anual es fundamental para que aquella pueda cumplir su objetivo.

En la medida en que la aprobación de la OEP se puede considerar como el primer acto administrativo en el iter que conduce a hacer efectivo el acceso a la función pública (tal y como indicó el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1998), la situación planteada conduce a un retraso indebido en todo el modelo que debe hacer efectivo el derecho a acceder a un cargo o empleo público. Ello lleva a consecuencias indeseadas, como la alta tasa de interinidad detectada.

En esta línea, y con anterioridad, el 20 de diciembre de 2005, se emitió resolución en expediente 1359/2005-4 por la que se sugería a la Diputación General de Aragón que adoptase las medidas necesarias para garantizar el derecho que asiste a los ciudadanos a que los procesos selectivos derivados de las Ofertas de 2003 y 2004 que todavía se encontraban pendientes de iniciar o, en su caso, completar, se llevaran a cabo en los plazos y condiciones que establece el artículo 24 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública. En dicha Resolución se hacía refe-

rencia expresa a pronunciamientos anteriores emitidos en relación con diversas cuestiones vinculadas a la aprobación y cumplimiento de las Ofertas de Empleo Público de la Diputación General de Aragón; en concreto, la Institución, con motivo de la tramitación de los expedientes de queja DI-1072/2000-4, 235/2001-4 y 288/2001-4, constató que se hacía prácticamente imposible para la Diputación General de Aragón tramitar de forma simultánea varias convocatorias de pruebas selectivas en caso de optar a ellas un gran número de aspirantes.

Posteriormente, por Resolución de 19 de junio de 2007 se analizó el cumplimiento de plazos marcados en la norma para el desarrollo de procesos selectivos y se recordó a la Diputación General de Aragón la necesidad de respetar dichos plazos como requisito primordial para garantizar el derecho de los ciudadanos recogido en el artículo 23 de la Constitución Española a acceder a la función pública.

La propia Administración remitió escrito en respuesta a dicha sugerencia en el que señalaban que aceptaban la sugerencia si bien con las siguientes consideraciones:

«1. — *Tal y como ha quedado reflejado a lo largo del expediente, se considera que los actuales plazos, cuyo carácter es programático, son de muy difícil cumplimiento en la actualidad debido a la masificación de buena parte de los procesos. Debe señalarse que el Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 70.1 amplía a tres años el plazo para la ejecución de las ofertas de empleo público.*

2. — *En este sentido, deberá procederse a una adaptación de los plazos determinados y a una mejora de las estructuras administrativas que posibiliten un acortamiento del tiempo de los procesos.»*

Así, debemos dejar constancia de que el Justicia de Aragón ha denunciado repetidamente que deben evitarse las situaciones que llevan a que las convocatorias de pruebas de acceso se demoren en su resolución más tiempo del aceptable, incumpliendo con ello los plazos marcados por la Ley. Tales retrasos implican desajustes en el sistema general de acceso a la función pública, y proyectan consecuencias indeseadas sobre el modelo organizativo adoptado por la Diputación General de Aragón. Por ello, en su momento se abogó por «... la necesidad de dimensionar de modo adecuado el Instituto Aragonés de Administración Pública, cuyos medios personales y materiales son a todas luces insuficientes para hacer frente a la demanda social y al propio compromiso asumido por el Gobierno de Aragón al aprobar sus Ofertas de Empleo Público».

Las medidas a adoptar por la Administración para solucionar el problema de la tasa de interinidad se ven condicionadas, tal y como se ha indicado, por la «congelación» de las ofertas de empleo público acordada por el Real decreto-ley 20/2011. Dicho Decreto ha sido dictado por el Estado en ejercicio de su competencia básica en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), y por consiguiente es vinculante para la Administración autonómica. Sin embargo, no podemos evitar reseñar que el problema venía manifestándose desde mucho antes de que la coyuntura económica nacional y/o internacional implicase la necesidad de adoptar determinadas medidas de contención del dé-

ficit. Ello nos lleva a plantear que de haberse desarrollado con mayor diligencia la aprobación anual y ejecución de las diferentes ofertas de empleo público la situación actual resultaría menos gravosa.

Igualmente, debemos incidir de nuevo en que la medida de congelación de las OEP puede tener una eficacia relativa en la reducción del gasto público, y desde el punto de vista de la eficiencia en el funcionamiento de la Administración y respeto al derecho a acceder a empleos y cargos públicos resulta, a nuestro juicio, perjudicial.

En este sentido entendemos que ad futurum resultará fundamental compatibilizar las posibles medidas de contención del gasto público que sea necesario acometer con una cobertura suficiente de la plantilla necesaria para una adecuada prestación de los servicios públicos, y con una política de personal que tienda a solucionar la problemática que se deriva de la tasa de interinidad. Ello a través del desarrollo de los procesos de selección que garanticen el derecho al acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

### I.III. SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, establece en su artículo 59 que las Administraciones Públicas, entidades y organismos afectados seleccionarán a su personal funcionario y laboral «mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases;
- b) Transparencia;
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección;
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección;
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar;
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.»

A continuación, el artículo 60 indica que «los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre hombre y mujer. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse esta en representación o por cuenta de nadie».

Por su parte, la LFPAr prevé en el artículo 25 que «la Administración de la Comunidad Autónoma seleccionará su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad».

Posteriormente, y en referencia a los órganos competentes para la selección del personal, señala en su

artículo 26 que «los Tribunales estarán compuestos, como mínimo, por cinco miembros, uno de los cuales será el Presidente y otro el Secretario, debiendo designarse otros tantos miembros suplentes. Dos de los miembros que componen el Tribunal deberán ser propuestos por las organizaciones sindicales con representación en la Diputación General de Aragón y todos habrán de pertenecer a Grupo al que corresponda titulación de igual o superior nivel académico al exigido en la respectiva convocatoria, y que como mínimo en tres de ellos deberá corresponder a la misma área de conocimientos específicos comprendidos en el programa de las pruebas selectivas. Si por parte de las organizaciones sindicales no se propusiese ningún candidato, estos serán designados por la Administración según los criterios señalados».

Por último, y a los efectos que nos ocupan, debemos hacer referencia al Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, por el que se regula el Instituto Aragonés de la Administración Pública y la selección, formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Título II de dicho reglamento se dedica a la selección, formación y perfeccionamiento; previendo el artículo 16 que «la selección del personal para acceso a los cuerpos de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se efectuará por el sistema de oposición. Excepcionalmente podrá utilizarse el sistema de concurso-oposición, cuando quede debidamente justificado por la especial naturaleza de las tareas a realizar o cuando se trate de las pruebas selectivas de ascenso previstas en los artículos 41 y 42 de la Ley de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de Aragón (citada) o proceda la aplicación de norma que así lo disponga. El concurso solo podrá utilizarse como sistema de ingreso en los Cuerpos de funcionarios cuando se trate de plazas singulares pertenecientes a Cuerpos del grupo A que, por razón de sus características y tecnificación, deberán ser cubiertas por personal de méritos relevantes y condiciones excepcionales que figuren debidamente especificadas en un Anexo al Presupuesto de la Diputación General de Aragón».

Conforme al artículo 20 de la misma norma, los órganos de selección podrán ser permanentes, con la denominación de Comisiones de selección, o constituirse con la denominación de Tribunales para cada convocatoria. La designación del Tribunal calificador o Comisión de selección que haya de actuar es parte necesaria de la convocatoria del proceso selectivo, tal y como exige el artículo 18 del Decreto.

Respecto a la composición de los tribunales, la norma se limita a indicar en el artículo 22 que estarán constituidos por un número impar de miembros, no inferior a cinco, uno de los cuales actuará de presidente y otro de Secretario, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes. La totalidad de los miembros del Tribunal deberá poseer titulación de igual o superior nivel académico al exigido en la respectiva convocatoria, garantizándose en la composición la presencia de especialistas en las diversas áreas de conocimiento comprendidas en el programa de las pruebas selectivas.

En expediente tramitado con número de referencia DI-626/2007-4, el Justicia de Aragón analizó la re-

gulación autonómica del procedimiento de selección para acceso al empleo público, descrita supra. Al objeto de garantizar una mayor imparcialidad y reforzar los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública, se emitió resolución por la que se sugería la oportunidad de aprobar un procedimiento reglado para la designación de los miembros de los tribunales calificadores de las pruebas de acceso a los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tal procedimiento debe fundamentarse, indudablemente, en los principios básicos fijados por el EBEP. Este alude, en su artículo 60, a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, así como a la necesidad de observar la debida paridad entre hombre y mujer en su composición. En la medida en que los tribunales ejercitan facultades dotadas de un considerable margen de discrecionalidad técnica, parece primordial asegurar su objetividad e imparcialidad. De ahí que parezca especialmente positivo asegurar su carácter esencialmente «técnico». En esta línea, y en la medida en que el EBEP prohíbe que formen parte de los tribunales el personal de elección o designación política, funcionarios interinos y personal eventual, debe velarse en la nueva regulación por garantizar tales principios básicos. Así, a la hora de designar a los miembros del tribunal, deben prevalecer los criterios que aseguren el carácter técnico, objetivo e imparcial de los miembros, por encima de criterios meramente representativos, de manera que se asegure que dichos miembros actúan a título individual.

Igualmente, procede establecer alguna previsión para tender a la paridad entre hombres y mujeres en el órgano de selección, dando cumplimiento con ello no solo a lo previsto en el EBEP, sino también a las previsiones incluidas en el artículo 539 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por último, resulta interesante que en la regulación a aprobar se incluyan previsiones que aseguren, entre otros, los siguientes aspectos:

- La rotación en la composición de los tribunales de selección, de manera que se garantice que no se repita injustificadamente la presencia de los mismos funcionarios.

- El establecimiento de mecanismos que permitan a los funcionarios solicitar la participación voluntaria en los tribunales, siempre respetando las garantías referidas en el apartado anterior.

- La previsión de medidas para asegurar la imparcialidad no solo subjetiva sino también objetiva de los miembros del tribunal. Para ello procede la exclusión expresa tanto de funcionarios que hubiesen realizado tareas de preparación de aspirantes en un tiempo prudencial anterior, como de funcionarios vinculados con cualquier entidad social que cuente con medios personales y materiales para la preparación de aspirantes a ingresar en la función pública en el cuerpo para el que se convoca el proceso. De igual modo, consideramos ajustada la exclusión del tribunal del proceso selectivo para ingreso en un determinado cuerpo y escala de aquellos funcionarios de reciente ingreso en dicho cuerpo que, por tal circunstancia, pueden haber tenido contacto directo y prolongado con los opositores.

En la medida en que dicho procedimiento no se ha regulado hasta la fecha, y en tanto la Administración está elaborando el proyecto de la ley de función pública de la Comunidad Autónoma, norma que debe desarrollar los principios básicos fijados en el EBEP, recordamos la sugerencia emitida en su momento, y sugerimos la inclusión en la nueva norma de las previsiones necesarias para el establecimiento de un procedimiento reglado para la designación de los miembros de los órganos de selección para los procedimientos de acceso al empleo público. Todo ello en los términos señalados anteriormente.

Procede recordar, igualmente, que con fecha 26 de marzo de 2010 el Justicia de Aragón se pronunció mediante resolución, emitida a consecuencia de expediente tramitado con número de referencia DI-453/2010-4, sugiriendo a la Administración la necesidad de retrasar la celebración en Zaragoza del primer ejercicio de un proceso selectivo a una hora posterior, de manera que se tenga en cuenta el horario de llegada a la ciudad del primer transporte público de las otras dos capitales aragonesas. Dicha sugerencia partía de la constatación de la necesidad de tener en cuenta las condiciones de desplazamiento de los aspirantes de los diferentes procesos selectivos que convoque. En concreto, si las pruebas se realizan en diversas tandas, debería procurarse incluir a los aspirantes residentes fuera de Zaragoza en los últimos turnos y si hubiera un solo turno, la convocatoria debería realizarse a una hora que tuviera en cuenta, al menos, el horario de llegada a Zaragoza del primer medio de transporte público procedente de las otras dos capitales aragonesas».

Consideramos oportuno recordar en este informe dichas previsiones, en tanto la Administración está obligada a tener en cuenta las condiciones de desplazamiento de los aspirantes de un proceso selectivo de modo que, sin obstaculizar el actuar de los órganos de selección, no se establezcan barreras adicionales que dificulten la participación de los ciudadanos aragoneses en los procesos que se realizan en Zaragoza.

#### **IV. CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL**

El EBEP 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. A tal objeto, las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera*». 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.

La norma básica establece un marco general, y en cierto sentido incluso abstracto, que ofrece un amplio

margen de maniobra para su desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. No obstante, 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. Por último, la estructura de la carrera administrativa está ligada a la opción organizativa de las Comunidades Autónomas, a quienes corresponde desarrollar su propio modelo. Como se apreciará en los datos que se analizan a continuación, el modelo de carrera del funcionariado autonómico aragonés aparece íntimamente relacionado con los diferentes mecanismos empleados para la provisión de plazas y con la situación de temporalidad en el acceso al cargo de los efectivos del Gobierno de Aragón.

El EBEP intenta delimitar conceptualmente y categorizar los diferentes modelos de carrera administrativa a asumir y desarrollar por las Comunidades Autónomas, y que pueden resumirse en los siguientes:

- Carrera horizontal, mediante la progresión en grados, categorías u otras clases de ascensos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

- Carrera vertical, mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión.

- Promoción interna vertical, o ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo profesional a otro inmediatamente superior.

- Promoción interna horizontal, acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

En defecto de desarrollo legislativo del EBEP en nuestra Comunidad Autónoma, el modelo de carrera administrativa vigente para el personal de la Administración autonómica es el establecido en la LFPAr, 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. El grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante el tiempo mínimo marcado por la norma, y tiene un efecto fundamentalmente retributivo, en cuanto el complemento de destino percibido está vinculado al mismo.

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. La LFPAr contempla en el artículo 42 la posibilidad de adquirir grados superiores de cada Cuerpo o Escala mediante la superación de los cursos que al efecto se convoquen o mediante el cumplimiento de otros requisitos objetivos que sean determinados por la Administración. No obstante, y a efectos prácticos, se trata de un mecanismo residual, empleado en muy reducidas ocasiones. 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 aquel depende directamente de este.

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. 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. Analizando los términos en que tal posibilidad se recoge en el artículo 78 EBEP, encontramos tres posibilidades.

Por un lado, **supuestos de movilidad funcional** (traslado de los funcionarios por necesidades del servicio o funcionales a unidades, departamentos u organismos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares). Es decir, nos encontramos ante instrumentos puestos a disposición de la Administración para la cobertura de puestos en orden a la adecuada satisfacción de los servicios públicos y del interés general.

Por otro, el artículo 81.3 contempla la **provisión de puestos con carácter provisional**, en casos de urgente e inaplazable necesidad, debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas. De nuevo nos encontramos ante supuestos de movilidad dictados por razones funcionales, con carácter extraordinario. Debe tratarse en cualquier caso de la excepción, no la norma, y no deben ser encuadrados como parte integrante de la carrera administrativa del funcionario público y de su derecho al cargo.

Por último, el artículo 78 recoge expresamente **otras formas de provisión no vinculadas a un supuesto de movilidad funcional**: permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos.

Vista la amplitud de la habilitación legal del EBEP, y en defecto de normativa de desarrollo aplicable, de nuevo debemos remitirnos a lo establecido para la provisión de puestos en la LFPAr.

En primer lugar, el artículo 31 de la norma establece 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.*» En principio el concurso, en el que se valoran una serie de méritos acreditados, constituye no solo el procedimiento habitual y reglado para la provisión de puestos, sino el que de hecho se muestra más respetuoso con los principios que conforme al artículo 78 EBEP deben regir tales fórmulas, al acreditar de manera más objetiva y transparente los méritos y la capacidad de los empleados en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, se proveerán por **libre designación** aquellos puestos que hayan sido expresamente calificados como tales en la relación de puestos de trabajo. La provisión de estos puestos se realizará atendiendo a criterios de mérito y capacidad; si bien los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional, mediante resolución motivada.

A dichas fórmulas regladas debe añadirse lo previsto en 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. Señala el artículo 2, en sus apartados segundo y tercero, que «*cuando las necesidades del servicio lo requieran, los puestos de trabajo podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o por reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo. Temporalmente los puestos de trabajo vacantes podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional en los supuestos y plazos previstos en este Reglamento.*» Así, se establecen como **fórmulas provisionales** las siguientes:

**1. Redistribución de efectivos** (artículo 27): adscripción por necesidades del servicio de funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados a otros puestos vacantes de la misma naturaleza, nivel y complemento específico.

**2. Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo** (artículo 28): adscripción de los puestos no singularizados y de los funcionarios titulares de los mismos a otras unidades o centros del propio Departamento.

**3. Reasignación de efectivos** (artículo 29): destino con carácter definitivo a otro puesto de trabajo vacante de los funcionarios cuyo puesto de trabajo sea objeto de supresión como consecuencia de un Plan de Empleo.

**4. Permutas** (artículo 30): con carácter excepcional, y a instancia de los interesados.

**5. Comisiones de servicio** (artículo 31): 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. También cabe con carácter forzoso cuando habiendo quedado desierto en concurso un puesto, las necesidades del servicio exijan su cobertura provisional, debiendo recaer aquella en el funcionario que reúna las

condiciones precisas y tenga menor antigüedad en la Administración.

**6. Comisiones de servicio de carácter interadministrativo** (artículo 32): adscripción de funcionarios de otras Administraciones Públicas para el desempeño de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o la prestación de asistencia técnica especializada, cuando las razones de naturaleza objetiva lo justifiquen.

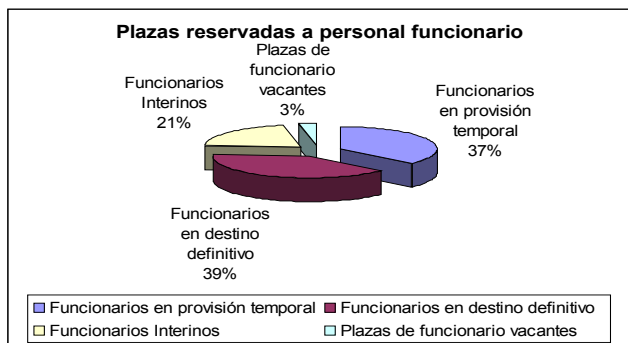
**7. Atribución temporal de funciones** (artículo 34): adscripción del desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo o para la realización de tareas que no puedan ser atendidas con suficiencia, en casos excepcionales.

**8. Adscripción provisional** (artículo 35): provisión de puestos de trabajo en supuestos tasados (promoción o cese de puesto obtenido por concurso o libre designación, supresión de puesto de trabajo, reingreso al servicio activo de funcionarios sin derecho a reserva de puesto de trabajo).

Conviven en la Administración, por consiguiente, funcionarios/as que han accedido a su puesto con carácter definitivo por los procedimientos reglados (concurso y libre designación), junto a aquellos/as que están adscritos a una plaza con carácter provisional a través de cualquiera de los mecanismos citados.

Examinados los datos facilitados por la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, se constata que la proporción de provisionalidad en la ocupación de puestos en los servicios generales de la administración, en los términos referidos, es la siguiente:

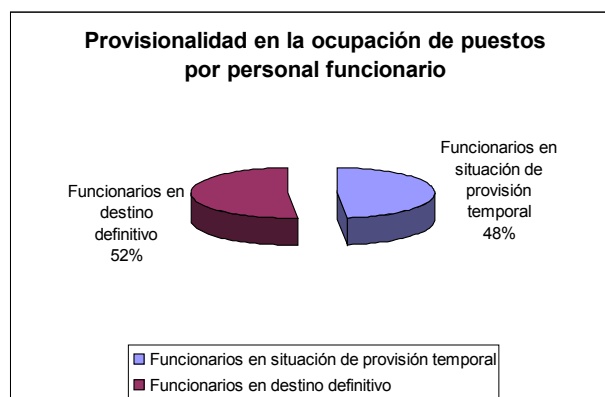
Cuadro 20



Analizando el cómputo global de puestos reservados a personal funcionario, se aprecia que de las 10.324 plazas totales 4.048, un 39% del total, están ocupadas por funcionarios/as que accedieron a su puesto con carácter definitivo por procedimiento reglado; 3.799, un 37%, están ocupadas con carácter temporal (a través de cualquiera de las formulas descritas); 2.165, el 21%, están desempeñadas por personal interino y 328, un 3%, están vacantes.

Si excluimos las plazas ocupadas por personal interino y las vacantes, la tasa de provisionalidad en la ocupación de puestos por personal funcionario es la siguiente:

Cuadro 21



La tasa de provisionalidad en la ocupación de puestos es, sin duda, muy elevada. Amén de ello, debe tenerse en consideración que una considerable parte de la misma responde a puestos desempeñados en comisión de servicios.

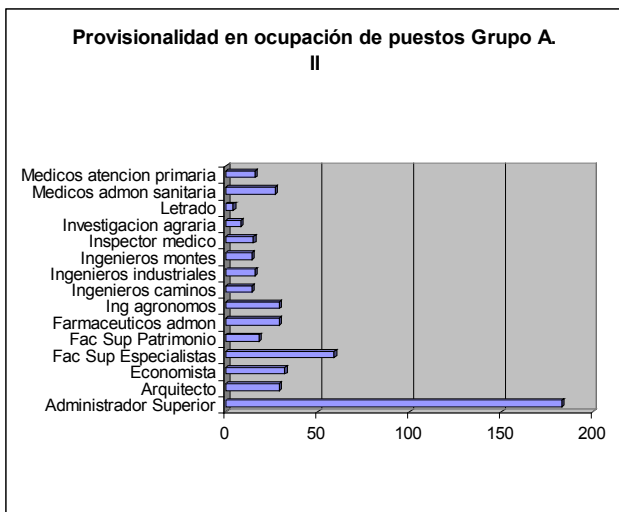
Existen determinados cuerpos y escalas de la Administración autonómica en la que dicha provisionalidad es aún más acusada. Dentro del grupo A de titulación, el cómputo global en la provisión de puestos con carácter provisional es el siguiente:

Cuadro 22



Mientras que en términos totales la provisionalidad es similar a la del conjunto de la Administración, se puede apreciar que el Cuerpo de Administradores Superiores, escala Superior de Administración, Administradores Superiores, cuenta con 183 funcionarios/as que ocupan su plaza con carácter provisional frente a 77 que la desempeñan con carácter definitivo. Es decir, un 70% de los/as Administradores Superiores de la Administración autonómica se encuentran ocupando su puesto a través de un procedimiento que no es concurso o libre designación. La proporción, reducida para el caso de la escala de letrados de los servicios jurídicos (4 en provisión temporal frente a 15 en ocupación definitiva), es igualmente elevada para la escala Facultativa Superior, Arquitectos (un 63% de provisionalidad en la ocupación de puestos), para la Escala Facultativa Superior, Ingenieros Agrónomos, (un 67%), o para la escala Sanitaria Superior, Médicos de Administración Sanitaria (un 63%).

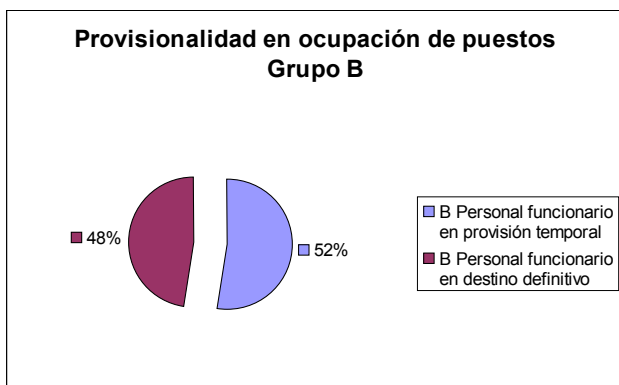
Cuadro 23



\* Efectivos que ocupan un puesto de manera provisional en términos netos.

En el grupo B de titulación, existen igualmente determinados cuerpos y escalas en los que la provisionalidad es acusada. En términos globales, el cómputo es similar al del resto de la Administración:

Cuadro 24



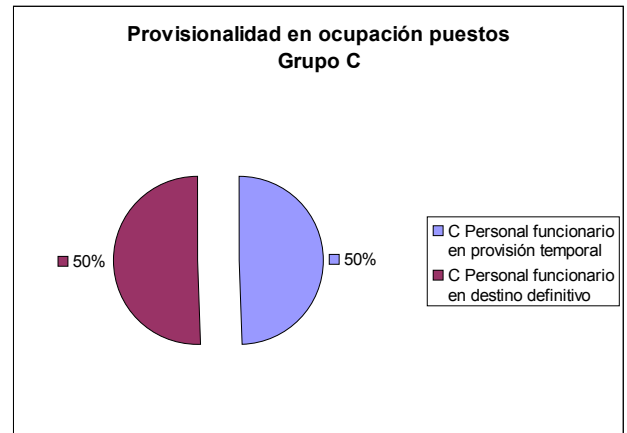
No obstante, mientras en el Cuerpo de Funcionarios Técnicos, Escala Técnica Sanitaria, ATS de Atención Especializada, o en la Escala Técnica Facultativa, Educadores, la provisionalidad es reducida, existen otros cuerpos y escalas en los que es mucho más elevada. Así, podemos hacer referencia a los siguientes:

- Escala Técnica de Gestión, Técnicos de Gestión General: un 58% ocupa su puesto con carácter provisional.
- Escala Técnica de Gestión, Técnicos de gestión de empleo: un 79% ocupa su plaza temporalmente.
- Escala Técnica Facultativa, Ingenieros Técnicos Agrícolas: un 63% se halla en situación de provisionalidad.

En el grupo C de titulación, y con una proporción similar a la general, resulta destacable el Cuerpo Ejecutivo, Escala General Administrativa, Administrativos, en el que el desempeño provisional del puesto alcanza al 62% del funcionariado, frente a otros colectivos con un número elevado de efectivos, como la escala Ejecutiva de Agentes para la Protección de la Naturaleza,

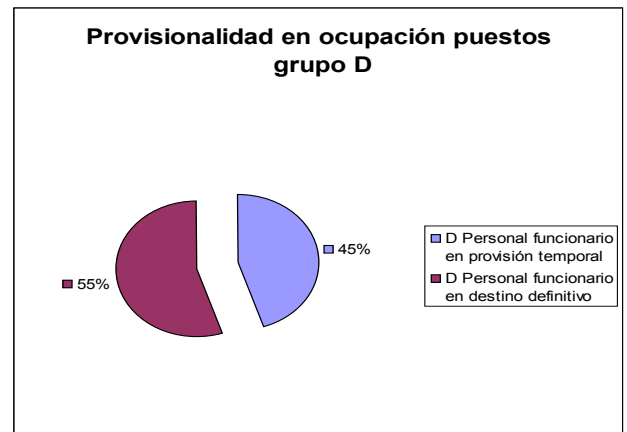
en la que la proporción resulta mucho más adecuada (el 19% del total).

Cuadro 25



Por último, en el Grupo D es resaltable la provisionalidad en la ocupación de puestos de funcionarios del Cuerpo Auxiliar de la Administración, Escala Auxiliar Administrativa, Auxiliares Administrativos, que supone un 44% del total.

Cuadro 26



Encontramos por consiguiente un considerable nivel de provisionalidad en la ocupación de puestos en el ámbito de la administración general del Gobierno de Aragón; provisionalidad que revela un incumplimiento de la normativa aplicable y una deficiente gestión de los recursos disponibles.

El incumplimiento de la normativa resulta evidente. En primer lugar, y tal y como se ha referido, tanto el EBEP como la LFPAr prevén la cobertura de los puestos a través de concurso y de libre designación, en su caso, garantizando el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. El recurso a fórmulas provisionales debe ser excepcional. No obstante, los ratios revelan un uso excesivo de estas, particularmente de las comisiones de servicio. En este sentido, no debe obviarse que el Decreto 80/1997 prevé en el artículo 31 que las comisiones de servicios «tendrán una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo». A la vista de los datos expuestos, cabe

cuestionar si dicho límite temporal se está respetando. Por consiguiente cabe plantear la vulneración tanto de los requisitos y condiciones para la utilización de los mecanismos provisionales de provisión de plazas como de las condiciones y duración de los mismos.

La irregularidad en los procedimientos de provisión de puestos afecta tanto al interés general como a los derechos e intereses del propio funcionariado. Al interés general en tanto puede revelar una deficiente gestión de los recursos de la Administración, lo que implica una pérdida de la eficacia y la eficiencia de la actuación pública. Al interés del personal funcionario, en cuanto impide la efectividad de su derecho a la carrera profesional.

En la medida en que dicha 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. La elevada tasa de provisionalidad revela que o bien dichos concursos no se convocan, o bien de convocarse no se ofertan todas las plazas disponibles para su provisión reglada. Ello puede traducirse en una carrera administrativa no ajustada a la norma, que se hace efectiva mediante el acceso a puestos a través de mecanismos excepcionales como la comisión de servicios. El elevado componente de **discrecionalidad** en estos instrumentos, —que a la postre tienen un objetivo funcional, permitiendo a la Administración la prestación del servicio, pero no forman parte de la carrera administrativa—, impide la vigencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de plazas.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que conforme a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 80/1997 el período desempeñado en comisión de servicios se computará para la consolidación del grado personal que corresponda al nivel del puesto propio del funcionario, (salvo que este obtuviera destino definitivo en el puesto desempeñado en comisión o en otro de igual o superior nivel); es decir, se produce de nuevo un perjuicio para el/la funcionario/a, que ve limitada su posibilidad de consolidar grado personal al no poder optar a destino definitivo.

A ello debe añadirse que la ausencia de un sistema de carrera administrativa reglado y ajustado a la norma, que permita la progresión mediante la convocatoria regular de concursos para la provisión reglada de plazas, tiene un efecto desincentivador y desmotivador del personal. Ello se traduce de nuevo en un perjuicio para el interés general, al impedir a la Administración gestionar sus recursos con racionalidad y eficiencia, y en un perjuicio, obvio, para el empleado público.

Por consiguiente, deben arbitrarse medidas para establecer un modelo de carrera administrativa ajustado a la norma, que garantice el respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de plazas, que consolide los derechos individuales de los funcionarios, y que permita una gestión eficiente y racional de los recursos de la Administración. Para ello, entendemos que procede adoptar las siguientes medidas:

a) En primer lugar, es necesario **reducir el nivel de provisionalidad** en la ocupación de plazas en la Administración de la Comunidad Autónoma, convocando los pertinentes mecanismos reglados de provi-

sión (concurso o en su caso libre designación). En este sentido, las previsiones de celebración de concursos para la regularización de la provisionalidad en los diferentes cuerpos y escalas anunciadas por el Departamento de Hacienda y Administración Pública resultan, a juicio de esta Institución, no solo positivas, sino de hecho necesarias.

b) En segundo lugar, entendemos que resulta oportuno el desarrollo de un **modelo de carrera horizontal**, en el sentido previsto en el artículo 17 del EBEP. Dicho precepto regula la carrera horizontal de los funcionarios de carrera como una posibilidad ofertada a las diferentes Comunidades Autónomas que, en desarrollo legislativo del mismo, pueden optar por su implantación o por el mantenimiento de un modelo de carrera vertical. La carrera horizontal consiste, según el artículo 16.3.a) de la referida norma, en la «progresión de grado, categoría, escalafón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto».

El artículo 17 señala lo siguiente:

«Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.»

En puridad, se trata de un mecanismo de carrera administrativa configurado en clave funcional, que pretende compensar a aquellos empleados públicos que desarrollan satisfactoriamente su trabajo y son correctamente evaluados por sus superiores jerárquicos. Con ello se facilita su permanencia en el puesto, garantizando la estabilidad en el desarrollo de las funciones que venían prestando sin congelar legítimas aspiraciones retributivas.

En cualquier caso, y como se remarca en el propio EBEP, se trata de una herramienta abierta a la voluntad de las diferentes Administraciones Públicas, a las que corresponde valorar la oportunidad de su implantación y establecer, en tal caso, los mecanismos legales para su desarrollo conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. El EBEP se limita a establecer los ejes sobre los que pivota el modelo planteado: determinación previa de los grados, categorías o escalones en los que se articula el sistema; carácter consecutivo de los ascensos y necesidad de valorar una serie de méritos, entre los que se encuentra la evaluación del desempeño.

En su día, el departamento de Hacienda y Administración Pública informó a esta Institución, en contestación a petición de información en expediente de queja tramitado con número de referencia DI-339/2012-4, que tenía « prevista la culminación del Anteproyecto

de Ley de Función Pública de Aragón para finales del presente año, y en el que se incluirá el desarrollo de un modelo de carrera que permita aprovechar las posibilidades que ofrece el artículo 17 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, esto es, un modelo de carrera horizontal basado en la progresión profesional a través de la especialización y permanencia en el puesto de trabajo.»

En este sentido, y en tanto se está elaborando el borrador del proyecto de ley que debe regular la función pública de la Comunidad Autónoma, resulta necesario introducir la regulación de un nuevo modelo de carrera profesional, integrada por tres modalidades: carrera vertical, carrera horizontal y promoción interna. La carrera horizontal debería articularse como un itinerario por tramos que el funcionario de carrera acumule sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, en función del rendimiento constatado en el desempeño de sus funciones. Dichos logros profesionales deben tener una serie de efectos; económicos en la medida de lo posible, compensando así al empleado público por sus méritos profesionales.

La instauración del mecanismo de carrera horizontal, con las adecuadas garantías y precisiones, debe constituir un instrumento que satisfaga el derecho a la progresión en la carrera profesional de los funcionarios de carrera, a la vez que facilite la estabilidad y permanencia en los puestos reglamentariamente provistos. Con ello se contribuirá a la racionalidad, eficacia y eficiencia de la Administración.

Resulta igualmente necesaria, a nuestro parecer, la inclusión en el modelo de carrera horizontal de mecanismos que permitan la **evaluación del desempeño**, como criterio determinante para la adquisición de un tramo superior. El propio Informe de la Comisión de Expertos para la preparación del EBEP incidió en la necesidad de reformar el modelo de carrera en el sentido de impulsar la valoración de méritos y establecer estímulos profesionales, frente a la tradicional **concepción estática e igualitarista del empleo público**.

En este sentido, el nuevo proyecto de ley que regule la función pública en la Comunidad Autónoma debe prever la valoración de la trayectoria, la actuación y la conducta profesional del empleado público, así como la contribución a los objetivos de la organización, la calidad de los trabajos realizados y los resultados de la evaluación del desempeño. Con ello se contribuirá a la superación de un mal endémico en la Administración: la falta de mecanismos objetivos que permitan valorar la vocación personal, el interés y el rendimiento en el desarrollo de sus funciones del empleado público. Ello se traduce en desmotivación laboral y frustración personal, afectando no solo a los derechos e intereses del trabajador, sino a la propia eficacia de la Administración. Es fundamental establecer un modelo de función pública que garantice el respeto a los principios de mérito y capacidad, potencie la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la actividad pública y facilite el reconocimiento profesional del funcionario, dignificando la función pública y estimulando su motivación laboral y personal.

A la vez, debe ponderarse en qué medida se introduce la antigüedad como factor de valoración en el nuevo modelo de carrera horizontal. Entendemos que

dicho elemento debe ser tomado en consideración, en cuanto revela un mayor conocimiento de la materia y permite evaluar la capacidad del aspirante a la promoción interna. No obstante, deben adoptarse las medidas necesarias para evitar una valoración excesiva, en la medida en que no es un criterio que de manera objetiva refleje, necesariamente, el mérito del empleado/a.

c) Por último, consideramos que es preciso que se supervise la adecuación a la norma de los mecanismos provisionales de provisión de plazas reconocidos. Ello implica controlar el respeto a los límites temporales marcados en la norma (plazo máximo de seis meses, prorrogables por otros seis, de duración de las comisiones de servicio; convocatoria inmediata para cobertura reglada de puestos cubiertos en adscripción provisional; etc.); el cumplimiento de los requisitos y condiciones para su reconocimiento; y la valoración de las posibilidades que, en general, resulten más beneficiosas para el interés general y la adecuada prestación del servicio público.

#### I.V. PLANIFICACIÓN DE PERSONAL EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

Las Administraciones Públicas estructuran su organización a través de las **relaciones de puestos de trabajo** (RPT) u otros instrumentos organizativos similares. Señala el artículo 74 del EBEP que estas comprenderán, al menos, «la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».

A su vez, 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 su artículo 17 que «la Diputación General aprobará, a propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos, en las que figurarán todos los puestos permanentes de su organización, con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, de contratado laboral o de personal eventual. En los dos primeros casos se especificará la denominación, el nivel o categoría, el modo de provisión, los requisitos exigidos para su desempeño y las retribuciones complementarias que le correspondan. También se determinarán en las relaciones de puestos de trabajo aquellos que puedan ofrecerse a funcionarios dependientes de otras Administraciones Públicas, que accederán a ellos, en su caso, mediante el correspondiente sistema de provisión.» El apartado tercero del mismo artículo establece expresamente que «las relaciones de puestos de trabajo, que deberán actualizarse con carácter anual, así como sus modificaciones, se publicarán en el «Boletín Oficial de Aragón»».

La RPT constituye la disposición a través de la cual la Administración, en ejercicio de su potestad de autoorganización, recoge de forma ordenada, sistemática y orgánica todos los puestos que conforman la estructura de puestos susceptibles de ser atendidos por el personal a su servicio. Se trata de un instrumento organizativo en cuya elaboración el ente administrativo cuenta con un considerable grado de discrecionalidad.

dad; por ello mismo la RPT se constituye en garantía de la eficacia y en antídoto frente a la imprecisión y la arbitrariedad.

Es garantía de **eficacia** porque una Administración con vacantes no cubiertas o plazas desempeñadas de manera provisional de forma excesivamente prolongada no puede atender debidamente al ejercicio de sus funciones y no garantiza de manera plena y satisfactoria el derecho a la movilidad y a la carrera administrativa del personal a su servicio. A la vez, en tanto instrumento de ordenación del personal, permite tener constancia de los recursos humanos disponibles y de las posibles carencias o excesos en las diferentes áreas de intervención pública, posibilitando con ello la mejora de la gestión.

En este sentido, en un contexto económico y político marcado por los recortes presupuestarios adoptados con el objetivo de reducir el déficit público, las relaciones de puestos de trabajo es uno de los instrumentos con que cuenta la Administración para optimizar la gestión de su personal. La reordenación del personal para atender a los espacios de intervención en que se manifieste mayor necesidad y la racionalidad en la ejecución de las políticas de personal son instrumento fundamental para salvaguardar tanto el servicio al interés público como el respeto a los derechos e intereses de los empleados públicos en el contexto referido.

A la vez, la RPT es antídoto frente a la **arbitrariedad** ya que la RPT vincula a las Administraciones Públicas. De igual modo, la RPT incide en las expectativas de los ciudadanos en cuanto al acceso al empleo público y en cuanto al respeto de los derechos de los empleados públicos, cuya promoción profesional depende en gran medida del diseño de necesidades de personal a atender plasmado en la relación de puestos.

Tal y como se ha señalado, la normativa aplicable establece la obligatoriedad de la publicación anual y actualizada en el diario oficial de las RPT. Así, el Decreto 140/1996, de 26 de julio, por el que se regulan las normas sobre Relaciones de Puestos de Trabajo, señala literalmente en el apartado primero del artículo 5 que «*las relaciones de puestos de trabajo actualizadas se publicarán anualmente en el «Boletín Oficial de Aragón»*». El Justicia de Aragón se ha dirigido a la Administración en resolución emitida a resultas de expediente tramitado con número de referencia DL-1711/2009-4 para recordar la obligatoriedad de publicar anualmente las relaciones de puestos de trabajo actualizadas.

En el ámbito sectorial de la Administración general, podemos señalar que la situación de la publicación de las RPT de los diferentes Departamentos y organismos públicos es la siguiente:

- RPT de Presidencia del Gobierno (publicada en BOA de 29 de febrero de 2012).
- RPT de Presidencia y Justicia (BOA de 29 de febrero de 2012).
- RPT de Departamento de Hacienda y Administración Pública (BOA de 29 de marzo de 2012).
- RPT del Departamento de Industria e Innovación (BOA de 29 de marzo de 2012).
- RPT del Departamento de Política Territorial e Interior (BOA de 29 de marzo de 2012).

- RPT del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA de 27 de julio de 2012).
- RPT del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte (BOA de 27 de julio de 2012).
- RPT del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y familia (BOA de 27 de julio de 2012).
- RPT del Departamento de Economía y Empleo (BOA de 29 de junio de 2012).
- RPT del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA de 23 de enero de 2006).
- RPT del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (BOA de 29 de febrero de 2012).
- RPT del Instituto Aragonés de Empleo (BOA de 29 de febrero de 2012).
- RPT del Instituto Aragonés de la Juventud (BOA de 29 de junio de 2012).
- RPT del Instituto Aragonés de la Mujer (BOA de 29 de junio de 2012).
- RPT del Servicio Aragonés de Salud (BOA de 14 de julio de 2000).
- RPT del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (BOA de 24 de noviembre de 2000).

En primer lugar, puede constatarse que la mayoría de los Departamentos han publicado su relación de puestos de trabajo íntegra y actualizada a lo largo del presente año 2012, cumpliendo con ello la exigencia marcada por la norma. Ello con la excepción del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, cuya última RPT íntegra fue publicada en el diario oficial de 23 de enero de 2006. Si tenemos en cuenta que dicha relación ha sido objeto de numerosas modificaciones posteriores (así, y sin ánimo exhaustivo, por Órdenes de 11 de septiembre de 2012, 15 de septiembre de 2011, 2 de noviembre de 2010, etc.), encontramos que no se otorga una publicidad actualizada, veraz y suficiente a la estructura de personal del dicho Departamento.

A la vez, existen numerosos organismos públicos que no dan cumplimiento a la obligación de dar publicidad a su relación de puestos de trabajo o instrumento organizativo similar. Entre los que adolecen de una falta de actualización íntegra, debe hacerse referencia al Servicio Aragonés de Salud, cuya RPT fue publicada en BOA de 14 de julio de 2000, o el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en BOA de 24 de noviembre de 2000. En sendos casos, las relaciones de puestos de trabajo han sido objeto de múltiples modificaciones posteriores, por lo que su necesaria publicidad se ve resentida.

Por otro lado, existen diversas entidades de derecho público (en concreto Aragonesa de Servicios Telemáticos, Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, Instituto Tecnológico de Aragón, Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria) así como organismos autónomos (Instituto Aragonés de Enseñanzas Artísticas Superiores) cuya relación de puestos de trabajo o instrumento organizativo similar, caso de haberlos, no han sido objeto de publicación. Con ello se está vulnerando la obligación marcada para todas las Administraciones públicas tanto por el EBEP como por la propia LFPAr. El incumplimiento de la obligación legal impide tener constancia del personal gestionado por tales organismos públicos, afectando negativamente a la necesaria

transparencia en su gestión y perjudicando a la eficacia y racionalidad que deben regir su política de personal.

Por ello, debemos recordar a la Diputación General de Aragón la necesidad de publicar anualmente las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos organizativos similares actualizados de todas las Administraciones a ella adscritas.

## II. EMPLEO PÚBLICO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El apartado 59 del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EA), en redacción dada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia en lo relativo a medios personales y materiales. De forma correlativa, el artículo 67 reconoce a la Comunidad Autónoma la potestad sobre todo el personal al servicio de la Administración de Justicia que no integre el Poder Judicial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Igualmente, encomienda a la Comunidad Autónoma la competencia sobre los medios materiales de la Administración de Justicia en Aragón, así como la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales. Finalmente, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación y organización de los servicios de justicia gratuita y orientación jurídica gratuita.

Por Real Decreto 1702/2007, de 14 de diciembre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado relativas a la provisión, dentro de su territorio, de los medios personales, materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Ello implicó la asunción por la Administración autonómica de las funciones anteriormente desempeñadas por el Estado en relación con los medios personales necesarios para la Administración de Justicia, incluidos los Juzgados de Paz. En concreto, la Comunidad Autónoma pasó a desarrollar las actividades en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, y demás disposiciones aplicables. Ello con exclusión de la gestión del personal del Cuerpo de Secretarios Judiciales, que sigue dependiendo de la Administración General del Estado.

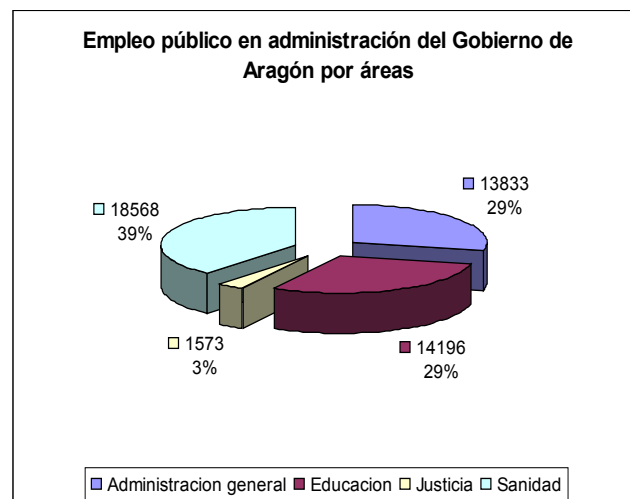
La disposición citada supuso el traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón del personal funcionario y laboral al servicio de la administración de la Administración de Justicia (en términos del Tribunal Constitucional, Sentencia 56/1990); asumiendo la Comunidad Autónoma los ceses y las incorporaciones de personal funcionario o laboral que puedan producirse una vez finalizados los procesos de concurso de traslados o procesos selectivos derivados de oferta de empleo público iniciados con anterioridad a la firma del Acuerdo sobre traspaso de funciones.

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), establece en el artículo 470.2 el carácter de **Cuerpo Nacional de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia**. Ello comporta la necesidad de un régimen común en el territorio nacional, regulando el Estado aspectos como la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, la carrera administrativa, los derechos y deberes de los empleados públicos o su régimen disciplinario. Tal y como señaló el Tribunal Constitucional, en Sentencia 163/2012, de 20 de Septiembre: «*la Ley Orgánica ... ha venido a optar por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos nacionales, lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene sin duda justificada por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su consideración como Cuerpos nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia*»

Así, en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia coexisten dos tipos de empleados públicos: los integrados en los cuerpos nacionales de la Administración de Justicia, regulados por la LOPJ y gestionados por la Administración autonómica, y los del Departamento de Presidencia y Justicia, sometido al régimen jurídico propio del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

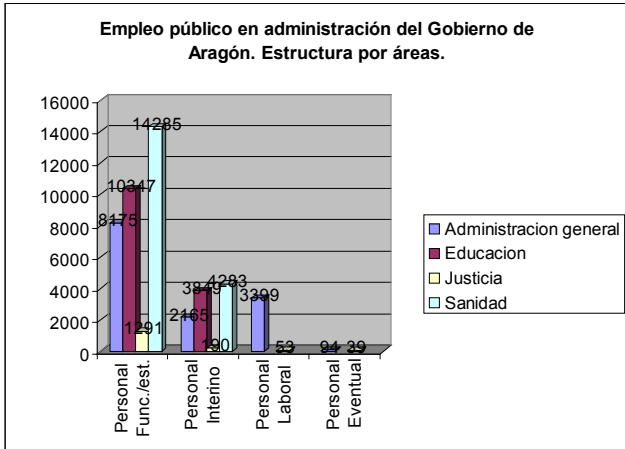
En conjunto, en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia desempeñan sus funciones un total de 1.573 empleados públicos. Ello supone un 3% del conjunto del empleo público de la Administración autonómica (48.163 empleados/as).

Cuadro 27



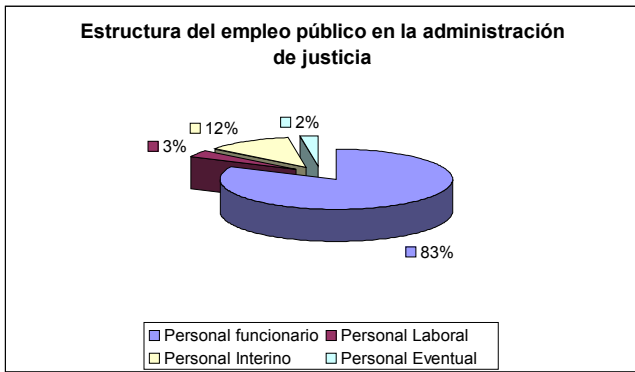
Por tipo de empleado público, estamos hablando de las siguientes cifras:

Cuadro 28



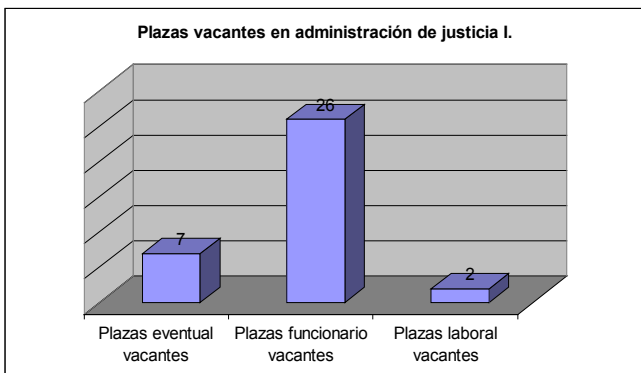
Por tipo de empleado público en la Administración de Justicia, debe remarcarse la preeminencia del personal funcionario de carrera, que representa un 83% del total (1291 efectivos de 1573). El personal interino, 190, supone un 12%; el laboral, 53, un 3% y el eventual, 39, un 2%.

Cuadro 29



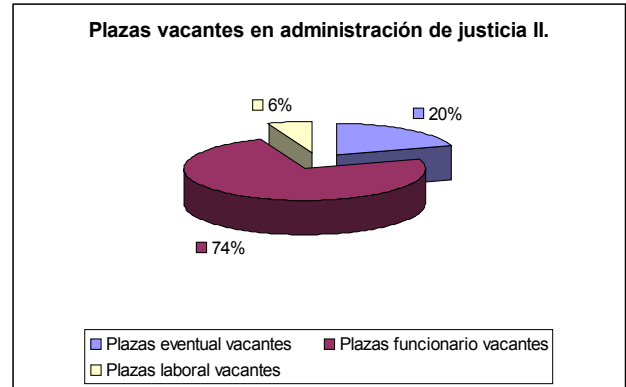
A su vez, las plazas vacantes en justicia son las siguientes:

Cuadro 30



Vacantes que por tipo de empleo público de adscripción representan el siguiente porcentaje:

Cuadro 31



Una primera conclusión que extraemos de los datos expuestos es que, al igual que se apreció en el ámbito sectorial de la Administración general (cuadro 3), la proporción de plazas vacantes respecto al total de puestos con los que cuenta la estructura de la Administración de Justicia en nuestra Comunidad Autónoma, un 2%, revela una plantilla no sobredimensionada. Es decir, no se han creado plazas dotadas cuya cobertura haya sido innecesaria.

No obstante, sí que debemos recalcar que esta Institución se ha pronunciado en alguna ocasión acerca de la necesidad de cubrir alguno de los puestos vacantes en la Administración de Justicia. En concreto, y con fecha 12 de abril de 2011, se sugirió al entonces Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior (en resolución correspondiente a expediente tramitado con número de referencia DI-297/2011-4) que se procediese a cubrir una plaza de refuerzo vacante en la sección civil del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Huesca, ante el «retraso en la tramitación de los asuntos» que se derivaba de la falta de provisión del puesto. Ello nos permite incidir en las consecuencias que para el adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia, y atendiendo al volumen de trabajo soportado por la misma, se derivan de la política de personal adoptada. Particularmente en lo que se refiere a la previsión de plantilla y la cobertura reglada de las plazas.

En este sentido, y en lo que se refiere a la previsión de medios personales en la administración de la Administración de Justicia, debe resaltarse que solicitada información a los juzgados decanos en la Comunidad Autónoma, —de Huesca, Teruel y Zaragoza—, acerca de la **adecuación de la dimensión de las plantillas** de funcionarios que prestan servicio en los distintos Juzgados de las tres provincias, se han recibido informes respectivos de los que se desprende lo siguiente:

a) El Juzgado Decano de Huesca señala como problema a abordar la insuficiencia de funcionarios para atender el número de asuntos registrados en el partido judicial de Huesca. Señala en su informe el órgano judicial referido que en materia civil el nú-

mero de asuntos se ha triplicado en diez años, en sintonía con el aumento de la litigiosidad en España, y no solo a consecuencia de la crisis. Igualmente, se alude a la necesidad de ampliar la plantilla del Cuerpo de tramitación al servicio de la Fiscalía de Huesca, ante el incremento de asuntos penales en la provincia.

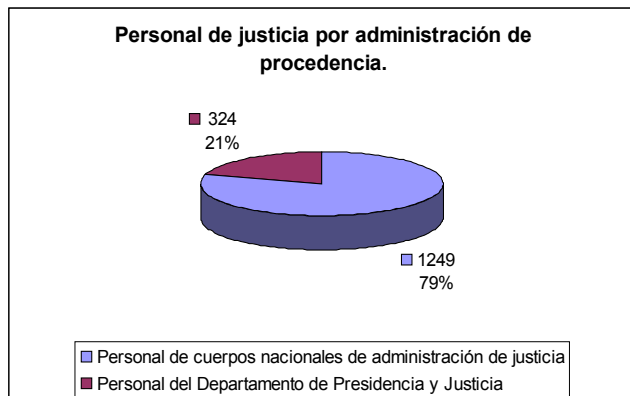
b) El Juzgado Decano de Teruel ha resaltado la necesidad de dotar con un funcionario más al Juzgado de los Mercantil (Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1).

c) El Juzgado Decano de Zaragoza ha resaltado la insuficiencia de la plantilla de los Juzgados de lo Penal de Zaragoza por el elevado volumen de ejecuciones.

Una segunda conclusión, comparando la estructura del personal en el ámbito sectorial de Justicia con la correspondiente a la de la Administración general (Cuadro 2), es que se aprecia un menor peso específico del personal laboral. Ello responde a la importancia de los empleados/as de cuerpos nacionales de Administración de Justicia, que no cuentan con personal que no sea funcionario, de carrera o interino.

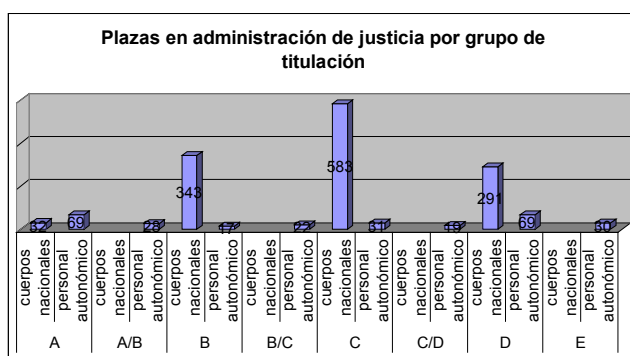
En este sentido, de los 1.573 empleados públicos en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia, 1.249, un 79%, forman parte de cuerpos nacionales al servicio de Administración de Justicia, mientras que 324, el 21 %, es personal del Departamento de Presidencia y Justicia.

Cuadro 32



Por grupo de titulación, dicho personal se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro 33



Dada la disparidad de regímenes jurídicos aplicables, consideramos oportuno analizar los datos facilitados por la Administración por separado, con las referencias a los aspectos comunes que sean necesarias.

**II.1. PERSONAL PERTENECIENTE A CUERPOS NACIONALES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El personal perteneciente a los cuerpos nacionales de la Administración de justicia se rige por lo dispuesto en el Libro VI de la LOPJ. Conviene entrar al examen de los siguientes elementos:

**II.1.1. Estructura del personal perteneciente a cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia**

El artículo 472 LOPJ distingue entre dos tipos de empleado público: el personal funcionario de carrera, vinculado a la Administración de Justicia en virtud de nombramiento legal por una relación estatutaria de carácter permanente para el desempeño de servicios retribuidos, y el personal interino, que desarrollará las funciones propias de los cuerpos de adscripción en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera o permanezcan las razones que motivaron su nombramiento. Es decir, y tal y como se aprecia en el Cuadro 34, no existe en los cuerpos nacionales ni personal eventual ni laboral.

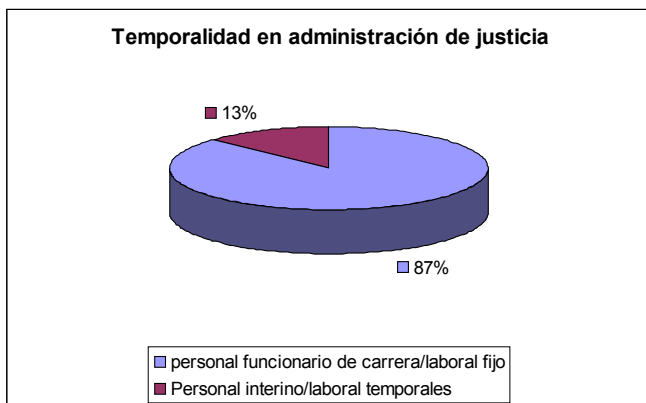
Según los datos facilitados por la Administración, de los 1.249 funcionarios/as de los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia cuya gestión ha sido encomendada a la Comunidad Autónoma de Aragón, 1.091, un 87%, es funcionario de carrera, mientras que 158, el 13%, es personal interino.

Cuadro 34



Teniendo en cuenta el total del empleo público del ámbito sectorial de la Administración de Justicia (es decir, incluyendo en el cómputo al personal del Departamento de Presidencia y Justicia), la proporción de personal interino y laboral temporal en relación con el personal funcionario de carrera y laboral fijo, —lo que vendría a significar el nivel de temporalidad en el empleo público del área de actuación analizada—, es similar: un 13% frente al 87% respectivamente.

Cuadro 35



La interinidad en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia es inferior a la de la Administración general, que, como se indicó en el cuadro 10 del presente informe, es del 22%. No obstante, sigue siendo una tasa relativamente elevada, que revela necesidades de mejora en la gestión.

Los cuerpos de los cuerpos nacionales con una mayor interinidad son los siguientes:

- El Cuerpo de Tramitación procesal y administrativa, con un 14% de interinidad.
- Cuerpo de Auxilio Judicial, también con un 14%.
- El Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, cuyo único efectivo es interino.

De manera más concreta, los Juzgados Decanos de las tres provincias aragonesas han informado acerca de la situación de temporalidad en sus ámbitos específicos, señalando lo siguiente.

El **Juzgado Decano de Teruel** ha incidido en que el número de funcionarios interinos que ejercen en ese partido judicial es mayor de lo deseable, particularmente en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3.

Por su parte, el **Juzgado Decano de Huesca** remarca la situación de los juzgados de lo penal, en los que la mitad del personal es funcionario con carácter interino.

En cualquier caso, y con carácter general, los órganos rectores de los tres partidos judiciales inciden en la problemática que, a efectos prácticos, se deriva de la elevada temporalidad:

- 1.— En primer lugar, la lentitud y rigidez en la cobertura de vacantes por personal con carácter interino.
- 2.— En segundo lugar, la falta de formación del personal nombrado con carácter interino antes de incorporarse al puesto de trabajo; lo que en los supuestos en que no hayan desempeñado dichas funciones con anterioridad deriva en disfunciones en el funcionamiento del Juzgado.
- 3.— En tercer lugar, la falta de implantación de un sistema de tutorías retribuidas a cargo de sus propios compañeros; a pesar de que, en la práctica, es la manera más eficaz para la obtención de instrucción en el trabajo.

La LOPJ prevé en el artículo 483 que el personal funcionario de carrera será seleccionado con criterios de objetividad y con arreglo a los principios de igualdad, mérito, capacidad y también de publicidad. Las pruebas selectivas, cuyas convocatorias y bases, úni-

cas para cada cuerpo, se ajustarán a lo dispuesto en el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, se convocarán y resolverán por el Ministerio de Justicia, si bien se realizarán de forma territorializada en los distintos ámbitos en los que se hayan agrupado las vacantes.

Con carácter previo, y conforme al artículo 482, debe aprobarse la oferta de empleo público anual, en la que se incluirán las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria, que tendrá carácter único para todo el Estado. Dicha oferta de empleo público es elaborada por el Ministerio de Justicia, integrando de manera diferenciada las necesidades de recursos determinadas por las Comunidades Autónomas respecto de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia sobre los que han asumido competencias.

La tasa de interinidad del 13% existente entre los funcionarios de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia en Aragón revela la necesidad de una oferta de empleo público que permita la cobertura reglada de todas las plazas vacantes en la Comunidad autónoma. De nuevo debemos incidir en que la temporalidad en el personal al servicio de la Administración resulta perjudicial tanto para el servicio público como para la efectividad del derecho a acceder a cargos y funciones públicas conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. En este sentido, y en tanto es la Comunidad Autónoma quien plantea al Estado sus necesidades de recursos humanos a incluir en la oferta de empleo público anual, debemos recomendar al Departamento competente en materia de Justicia que vele por que en dicha oferta se prevean vacantes suficientes para cubrir las necesidades autonómicas, reduciendo la tasa de interinidad existente.

Al igual que se señalaba para el ámbito sectorial de la Administración general, la oferta anual de empleo público en Justicia se ve condicionada por las restricciones presupuestarias acordadas en el Real Decreto-ley 20/2011. La «congelación» de la oferta de empleo público reduce la efectividad de las políticas de personal tendentes a reducir la tasa de interinidad. No obstante, de nuevo debemos incidir en que son medidas que entendemos que, sin contribuir a la reducción del gasto público, afectan negativamente a la eficiencia y eficacia de la Administración. Por ello, debemos manifestar que consideramos que el mecanismo adecuado para garantizar el respeto a los principios que deben regir el empleo público en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia radica en una oferta de empleo público y un posterior desarrollo de los procedimientos selectivos que garantice la cobertura suficiente de las plazas vacantes.

Señala el Artículo 475 de la LOPJ que los cuerpos nacionales de funcionarios de carrera de la Administración de justicia se clasifican en:

- a) Cuerpos Generales, cuando su cometido consista esencialmente en tareas de contenido procesal.

Son Cuerpos Generales:

El Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa (título de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o equivalente).

El Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa (título de Bachiller o equivalente).

El Cuerpo de Auxilio Judicial (título de graduado en ESO o equivalente).

b) Cuerpos Especiales, cuando su cometido suponga esencialmente el desempeño de funciones objeto de una profesión o titulación específica.

Son Cuerpos Especiales:

El Cuerpo de Médicos Forenses (título de Licenciatura en Medicina).

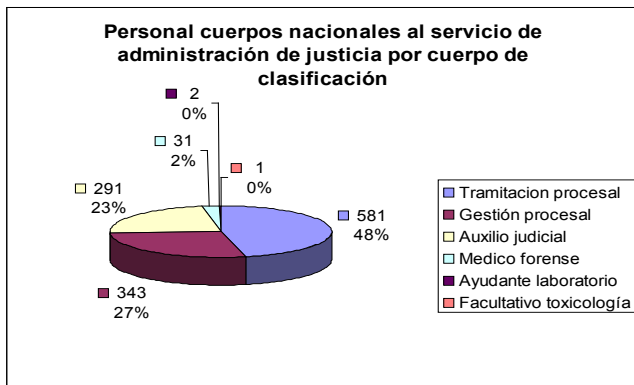
El Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (título de licenciado en una carrera universitaria en Ciencias Experimentales y de la Salud).

El Cuerpo de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (título de Técnico Superior en Formación Profesional o equivalente)

El Cuerpo de Ayudantes de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (título de Técnico en Formación Profesional o equivalente).

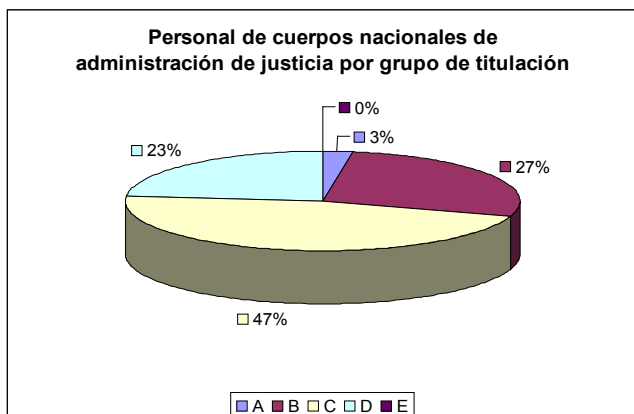
Partiendo de esta clasificación, el personal de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Aragón presenta la siguiente estructura:

Cuadro 36



Se puede apreciar que el colectivo más relevante es el del cuerpo de tramitación procesal y administrativa, con un 48% del total de efectivos. A continuación, el Cuerpo de Gestión procesal y Administrativa supone un 27%; mientras que el de Auxilio Judicial un 23%. Es decir, por grupo de titulación los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia gestionados por la Comunidad Autónoma presentan la siguiente estructura:

Cuadro 37



### II.1.2. Carrera administrativa del personal perteneciente a cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia

El artículo 495 de la LOPJ regula los Derechos profesionales de los funcionarios de carrera al servicio de la Administración de Justicia incluyendo en el apartado c del punto primero el de «*carrera profesional, a través de los mecanismos de promoción profesional que se establezcan de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad*».

El modelo de carrera administrativa del personal de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia resulta, en cierto sentido, más limitado que el del personal de otros ámbitos sectoriales de la Administración. Tal y como prevé el artículo 516 de la LOPJ, al regular las retribuciones de los funcionarios de carrera, entre los conceptos que integran su salario se incluye «*el complemento general de puesto, que retribuirá los distintos tipos de puestos que se establezcan para cada cuerpo*». Dicha variable se vincula al órgano judicial en el que el funcionario desempeña sus funciones; pero, a diferencia de lo señalado para el personal de Administración general (en el apartado I.IV de este informe), no depende del grado personal del funcionario, concepto inexistente en el ámbito de la Administración de Justicia.

No obstante, y a la postre, el modelo de carrera administrativa se conecta, al igual que sucedía con el personal de Administración general, con el **sistema de provisión de puestos de trabajo**. En la medida en que las diferencias retributivas y de condiciones de trabajo dependen fundamentalmente del órgano judicial al que el empleado ha sido adscrito, aquel depende directamente de este.

En consecuencia, la promoción profesional del funcionario requiere, —amen del recurso a los mecanismos de promoción interna, regulados en el artículo 490 LOPJ, y en los que no nos detendremos—, el acceso a un puesto de trabajo en un órgano judicial de distinta categoría.

De nuevo encontramos, por consiguiente, un modelo de carrera administrativa vertical, que vincula la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo. Tal y como hemos reiterado, el artículo 474 LOPJ dispone en su apartado primero que «*el personal funcionario de carrera de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se regirá por las normas contenidas en esta Ley Orgánica, en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre Función Pública*». Corresponde por consiguiente al Estado, en ejercicio de sus competencias, establecer un determinado modelo de carrera administrativa para el personal de la Administración de Justicia. No cabe por tanto que la Administración autonómica adopte medida alguna cara a imponer un modelo de carrera horizontal, tal y como se ha sugerido para su propio personal, en tanto carece de competencias normativas en la materia. Únicamente le corresponde gestionar los procedimientos de movilidad dictados por el Estado, tal y como indica expresamente el artículo 525 LOPJ. Es en este sentido en el que cabe analizar cuál es la situación, en cuanto a la temporalidad en el desem-

peño de plazas, del personal de Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia gestionado por la Comunidad Autónoma, cara a determinar la adecuación en la gestión a los principios que deben regir la función pública.

Para ello, debemos partir de que el artículo 524 LOPJ prevé que «la provisión de los puestos de trabajo se llevará a cabo por los procedimientos de concurso, que será el sistema ordinario, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo y en atención a la naturaleza de las funciones a desempeñar.» Añade el mismo artículo que «los puestos de trabajo podrán cubrirse temporalmente mediante adscripción provisional o en comisión de servicios.» Por último, y por razones organizativas, «los puestos de trabajo podrán ser provistos mediante redistribución o reordenación de efectivos.»

Señala a su vez el artículo 527 que sin perjuicio de la posibilidad de nombramiento de funcionarios interinos por razones de urgencia o necesidad a que refiere el artículo 472.2, los puestos de trabajo vacantes o en caso de ausencia de su titular podrán ser provistos temporalmente de la siguiente manera:

1. Mediante el otorgamiento de una comisión de servicio, que podrá tener carácter voluntario o forzoso.

2. Con carácter excepcional, mediante sustitución.

Por último, y respecto a la redistribución y reordenación de efectivos, el artículo 528 indica que «los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos genéricos podrán ser adscritos por necesidades del servicio a otros de iguales naturaleza, complemento general de puesto y complemento específico del mismo centro de destino».

Pues bien, analizados los datos facilitados por la Administración, apreciamos que el grado de temporalidad en la provisión de puestos en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia es el siguiente:

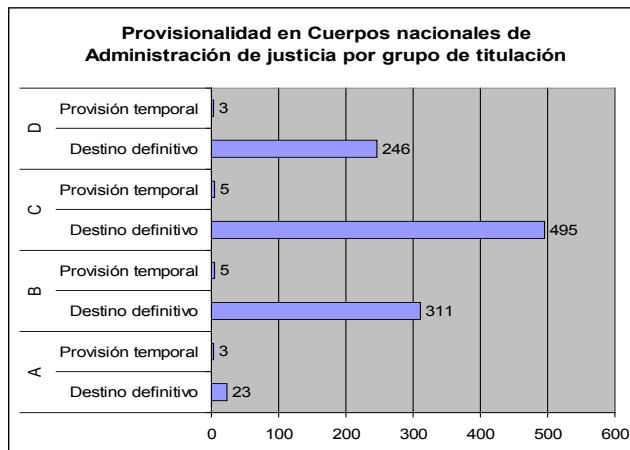
Cuadro 38



Es decir, mientras 16 funcionarios de cuerpos nacionales (el 1% del total) se encuentran adscritos a su puesto de trabajo de manera provisional, a través de comisión de servicio o por sustitución, 1.075, el 99%, han accedido a su plaza por el procedimiento reglado y habitual, esto es, el concurso de traslados.

Por grupo de titulación la temporalidad en la provisión de plazas reviste la siguiente estructura:

Cuadro 39



Mientras que en el ámbito sectorial de la Administración general la provisionalidad en el acceso a los puestos de trabajo alcanzaba un porcentaje del 48%, tal y como se apreciaba en el cuadro 21, en el ámbito de los Cuerpos nacionales de la Administración de Justicia dicho porcentaje es significativamente inferior. Ello revela una gestión de los recursos humanos disponibles más adecuada a la norma, garantizándose así el respeto a la legalidad y a los derechos de los empleados públicos a acceder a un puesto de trabajo conforme a los principios de igualdad, publicidad mérito y capacidad. En este sentido, valoramos positivamente la actuación de la Administración, y nos permitimos incidir en la necesidad de que los ratios expuestos se mantengan, garantizando la provisión de los puestos con carácter definitivo a través de concurso y evitando el recurso a mecanismos provisionales que pueden limitar la objetividad al introducir elementos de discrecionalidad.

En cualquier caso, el informe remitido por el **Juzgado Decano de Huesca** incide en la necesidad de agilizar la resolución de los concursos de traslados; ya que, según se señala, la elevada movilidad de los funcionarios de Justicia en la provincia, —al tratarse en muchas ocasiones de un «destino de paso»—, redundaría en un aumento de la provisionalidad en el desempeño de plazas.

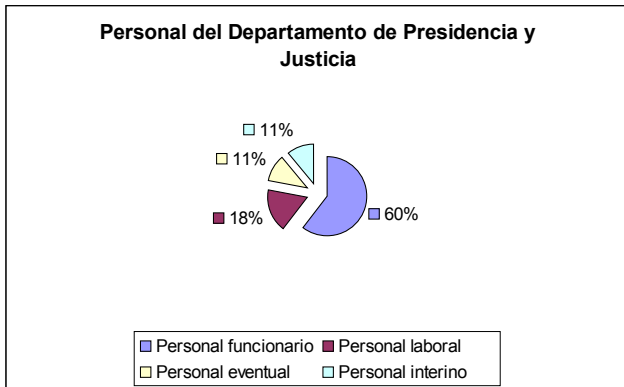
## II.II. PERSONAL DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### II.II.1. Estructura del personal del Departamento de Presidencia y Justicia al servicio de la Administración de Justicia

En el ámbito sectorial de la Administración de Justicia existen 324 plazas, un 21% del total de los puestos gestionados por el Departamento de Presidencia y Justicia, reservadas a personal propio de la Comunidad Autónoma (es decir, excluidas de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia).

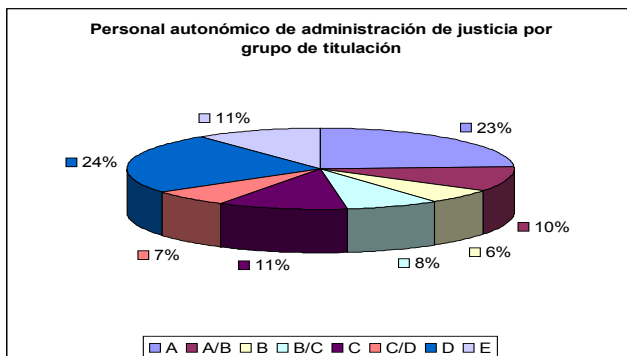
De las 324 plazas, 39 corresponden a personal eventual, 200 a personal funcionario, 32 a interinos y 53 a personal laboral. Si excluimos las 26 plazas de personal funcionario y las 2 de laboral vacantes, la estructura es la siguiente:

Cuadro 40



Por grupo de titulación, y teniendo en cuenta la existencia de puestos abiertos a funcionarios de Grupos A y B, de grupo B y C y de Grupos C y D, los puestos del Departamento se reparten de la siguiente manera:

Cuadro 41



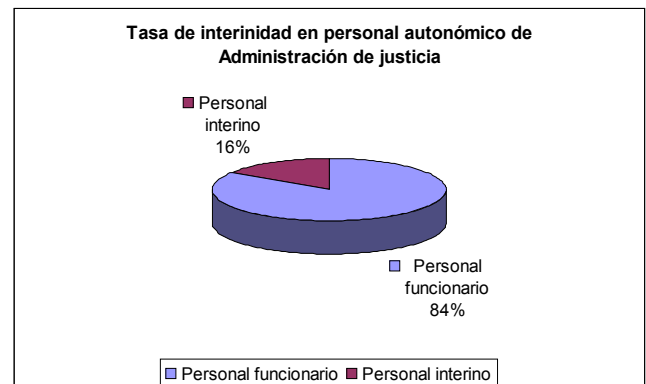
El personal autónomo al servicio de la Administración de Justicia se rige, al igual que el vinculado al ámbito sectorial de la Administración general, por las disposiciones básicas del EBEP, así como por las previsiones de la normativa autonómica de desarrollo (esto es, y en tanto no se aprueba el proyecto de ley aragonesa de empleo público, la LFPAr.)

En primer lugar, y comparando con el cuadro 2, podemos constatar que la estructura es muy parecida a la del personal de Administración general (con similar proporción de puestos desempeñados por personal funcionario, menor proporción de plazas de personal laboral, 18% frente a 24%, menor proporción de interinos, 11% frente a 16% y en cambio una mayor proporción de personal eventual: 11% frente a un 1%). Este extremo resulta lógico, en tanto estamos hablando de términos netos similares que proporcionalmente se ven distorsionados al relacionarlos entre sí. Es decir, en el Departamento de Presidencia y Justicia existen en total 39 plazas reservadas a personal eventual. Si computamos todo el personal al servicio de Administración de Justicia, 1.573 empleados/as, y teniendo en cuenta que en los Cuerpos nacionales no existe personal eventual, supone un 2% del total, un nivel que se aproxima más (pese a seguir siendo superior) al observado en el ámbito sectorial de la Administración general.

En cuanto a la **temporalidad** entre el personal autónomo al servicio de la Administración de Justicia, existe un total de 32 interinos y 44 contratados

laborales con carácter temporal. Es decir, un 23% del total del personal. Si nos limitamos a los puestos reservados a personal funcionario, la tasa de interinidad es la siguiente:

Cuadro 42



La tasa de interinidad es inferior a la del ámbito sectorial de la Administración general (un 22%, según consta en el cuadro 10). No obstante, sigue siendo elevada. De nuevo debemos insistir en lo señalado en el apartado I.II de este informe:

Una tasa de interinidad elevada tiene efectos nocivos sobre el sistema de empleo público, tanto para la propia Administración como para los ciudadanos. Las medidas a adoptar por la Administración para solucionar dicho problema se ven condicionadas por las medidas de reducción del gasto público acordadas en el Real decreto-ley 20/2011. Dicho Decreto ha sido dictado por el Estado en ejercicio de su competencia básica en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), y por consiguiente es vinculante para la Administración autonómica. Sin embargo, no podemos evitar reseñar que el problema venía manifestándose desde mucho antes de que la coyuntura económica nacional y/o internacional implicase la necesidad de adoptar determinadas medidas de contención del déficit. Ello nos lleva a plantear que de haberse desarrollado con mayor diligencia la aprobación anual y ejecución de las diferentes ofertas de empleo público la situación actual resultaría menos gravosa.

En cualquier caso, entendemos que ad futurum resultará fundamental compatibilizar las posibles medidas de contención del gasto público que sea necesario acometer con una cobertura suficiente de la plantilla necesaria para una adecuada prestación de los servicios públicos, y con una política de personal que tienda a solucionar la problemática que se deriva de la tasa de interinidad. Ello a través del desarrollo de los procesos de selección que garanticen el derecho al acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

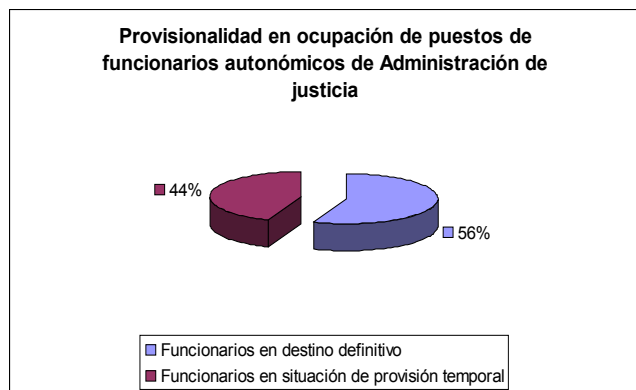
### **II.II.2. Carrera administrativa del personal del Departamento de Presidencia y Justicia al servicio de la Administración de Justicia**

El modelo de carrera administrativa del personal funcionario autónomo al servicio de la Administra-

ción de Justicia es el mismo que el fijado para el personal del ámbito sectorial de la Administración general, por lo que debemos remitirnos a lo señalado en el apartado I.3 del presente informe.

Examinando el número de puestos ocupados por personal funcionario con carácter definitivo frente a los desempeñados en adscripción provisional, encontramos que se produce la siguiente proporción:

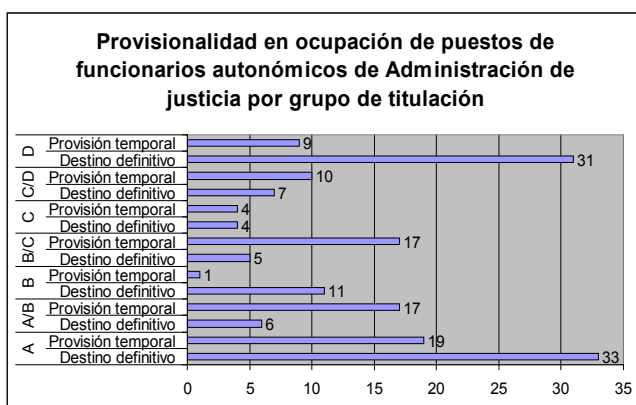
Cuadro 43



Frente a 97 funcionarios que han accedido a su plaza por el mecanismo reglado de concurso, 77 se encuentran en situación provisional (a través de alguno de los mecanismos previstos en 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).

Por grupo de titulación, y teniendo en cuenta que existen plazas reservadas a funcionarios de los grupos A y B, de los grupos B y C y de los grupos C y D, la estructura es la que sigue:

Cuadro 44



Debe resaltarse en primer lugar la mayor provisionalidad detectada (44%) frente a la observada para el personal de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia (1%, conforme al cuadro 38). Tal y como señalábamos en el apartado I.IV de este informe, para atender a dicha situación es preciso adoptar medidas que faciliten la instauración de un modelo de carrera administrativa más eficiente que atienda a una provisión de puestos de trabajo que respete los principios de igualdad, publicidad, mérito y

capacidad. En esta línea, recordamos las medidas que consideramos oportuno que se adopten:

a) Reducción del **nivel de provisionalidad** en la ocupación de plazas en la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma, convocando los pertinentes mecanismos reglados de provisión (concurso o en su caso libre designación).

b) Desarrollo de un **modelo de carrera horizontal**, en el sentido previsto en el artículo 17 del EBEP. Es decir, implantando un mecanismo de compensación a los funcionarios/as que desarrollan satisfactoriamente su trabajo y son correctamente evaluados por sus superiores jerárquicos sin necesidad de que opere un cambio de puesto de trabajo. Junto a ello, procede la inclusión de mecanismos que permitan la **evaluación del desempeño**, como criterio determinante para la adquisición de un tramo superior.

c) Por último, consideramos que es preciso que se supervise la adecuación a la norma de los mecanismos provisionales de provisión de plazas reconocidos; controlando tanto el respeto a los límites temporales marcados en la norma como el cumplimiento de los requisitos y condiciones para su reconocimiento y valorando las posibilidades que, en general, resulten más beneficiosas para el interés general y la adecuada prestación del servicio público.

### III. EMPLEO PÚBLICO EN SANIDAD

La mayoría del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que desempeña sus servicios en el ámbito sectorial de la sanidad se caracteriza por una doble especificidad: en primer lugar, porque está adscrito a y gestionado por el Servicio Aragonés de Salud, organismo público dependiente del Departamento competente en materia de sanidad del Gobierno de Aragón; y en segundo lugar, porque está sujeto a un régimen estatutario específico.

El EA atribuye a la Comunidad Autónoma en el artículo 71.55 competencia exclusiva en materia de sanidad y salud pública; en especial la organización, funcionamiento, evaluación, inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. A su vez, el apartado 1 del artículo 74 reconoce la competencia ejecutiva para la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Por Real Decreto 1475/2001, de 27 diciembre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Instituto nacional de la Salud. Con ello se transfirió el personal adscrito a los servicios e instituciones de la Seguridad Social gestionados por el Instituto Nacional de la Salud en la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, señala en el artículo 58 que el personal al servicio del Sistema de Salud de Aragón estará formado por:

a) El personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que preste sus servicios en el Sistema de Salud de Aragón.

b) El personal de otras administraciones públicas que se adscriba para prestar servicios en el Sistema de Salud de Aragón.

c) El personal del Servicio Aragonés de Salud y de las empresas públicas y entes de carácter sanitario del Sistema de Salud de Aragón.

d) El personal que se incorpore al mismo de acuerdo con la normativa vigente.

Este personal está incorporado orgánica y funcionalmente al **Servicio Aragonés de Salud** (en adelante Salud), que, tal y como indica el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley por la que se regula, aprobado por Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre, tiene encomendada su gestión. En concreto, el artículo 42 especifica que dicho personal está integrado tanto por el personal de la Seguridad Social trasferido, como por el incorporado al organismo conforme a la normativa vigente.

Así, mientras que el Consejero del Departamento competente en materia de sanidad fija los criterios básicos de gestión del personal del Salud y su desarrollo normativo, —conforme las disposiciones legales vigentes—, y nombra a sus cargos directivos (tal y como indica el artículo 60 de la Ley de Salud de Aragón), la gestión material compete al propio organismo. Así, el artículo 42 de la Ley que regula el Servicio Aragonés de Salud atribuye a su Director Gerente las siguientes atribuciones:

a) Proponer la elaboración y actualización de las relaciones de puestos de trabajo del organismo autónomo.

b) La convocatoria y resolución de los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo de dicho organismo autónomo, que correspondan a funcionarios de la Escala Sanitaria Superior, Escala Técnica Sanitaria, Escala de Ayudantes Facultativos (Clase de Especialidad Especialista Sanitarios), Escala Auxiliar de Enfermería.

c) La convocatoria y gestión de las listas de espera de personal interino para la provisión de puestos de trabajo que correspondan a funcionarios de las Escalas y Clases de Especialidad señaladas en el apartado anterior.

d) La redistribución de funcionarios con destino definitivo en puestos no singularizados del organismo autónomo en los términos establecidos reglamentariamente.

Asimismo, y conforme al artículo 13 de la misma ley, le corresponde ejercer la jefatura del personal del Servicio Aragonés de Salud, sin perjuicio de las facultades de los Gerentes de las áreas de salud, y contratar el personal laboral temporal o nombrar funcionarios interinos, según proceda, para cubrir bajas temporales, sustituciones o vacantes.

La segunda característica del personal del ámbito sectorial de la sanidad es su sujeción a un **régimen estatutario** específico, enmarcado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud (en adelante EMPE). Este Estatuto Marco se aplica, según indica el artículo 2 de la norma, al personal estatutario que desempeña su función en los centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas o en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado. Señala el artículo 4 que el régimen por el que se ordena el personal estatutario se regirá, entre otros principios y criterios, por los de

igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de personal estatutario; la estabilidad en el empleo y el mantenimiento de la condición de personal estatutario fijo; la planificación eficiente de las necesidades de recursos y programación periódica de las convocatorias; la responsabilidad en el ejercicio profesional y objetividad como garantías de la competencia e imparcialidad en el desempeño de las funciones; y la incorporación de los valores de integridad, neutralidad, transparencia en la gestión, deontología y servicio al interés público y a los ciudadanos, tanto en la actuación profesional como en las relaciones con los usuarios.

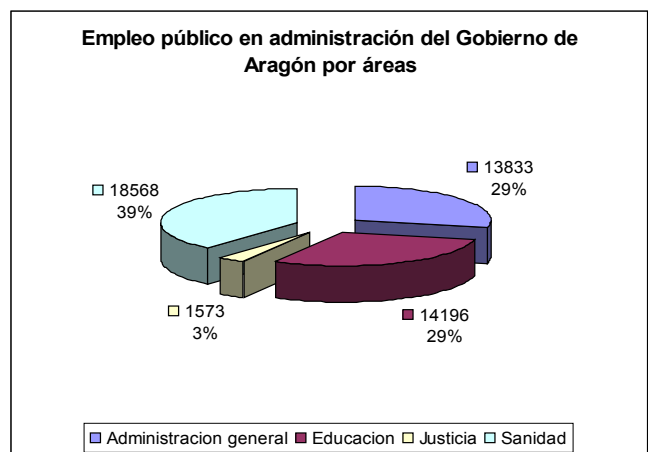
El propio EBEP excluye de manera parcial y específica de su ámbito de aplicación al personal estatutario, al prever en el artículo 2 que «*el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirá por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84*».

En similares términos, la LFPAr señala en su artículo 2 que «*el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*», si bien «*en aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas de desarrollo adecuadas a las peculiaridades del personal sanitario, investigador y docente*».

Así, a la hora de analizar la situación actual y posibles necesidades del personal del Servicio Aragonés de Salud debemos atenernos al régimen jurídico establecido en el EMPE, que entre otros aspectos regula la clasificación del personal estatutario, la adquisición y pérdida de tal condición, los procesos de provisión de plazas y promoción interna, su movilidad y la carrera profesional.

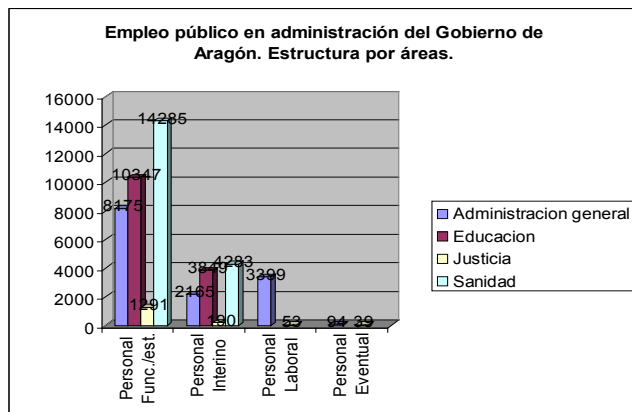
Debemos partir de que en el Salud desempeñan sus servicios un total de 18.568 efectivos, según datos facilitados por la Administración. Ello supone que el ámbito sectorial de la sanidad representa un 39% del total del empleo público de la Administración autonómica aragonesa.

Cuadro 45



Por tipo de empleado público, la estructura general es la siguiente:

Cuadro 46



### III.I. ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL SALUD

El Decreto 115/2003, de 3 de junio, por el que se regulan las Plantillas orgánicas del personal de los centros sanitarios adscritos al Servicio Aragonés de Salud, señala en su artículo 2 que con carácter general los puestos de trabajo de los centros sanitarios serán provistos por **personal estatutario**. No obstante, ello no significa que todo el personal adscrito al Salud tenga tal carácter. Como consecuencia de la propia evolución histórica y coyuntural del modelo, existen empleados que tienen la condición de **personal funcionario** de carrera y de **personal laboral** con contrato indefinido fijo que prestan servicios en los centros, instituciones o servicios sanitarios del Salud.

Respecto a este personal, indica el artículo 2 del EMPE que «*lo previsto en esta Ley será de aplicación al personal sanitario funcionario y al personal sanitario laboral que preste servicios en los centros del Sistema Nacional de Salud gestionados directamente por entidades creadas por las distintas Comunidades Autónomas para acoger los medios y recursos humanos y materiales procedentes de los procesos de transferencias del Insalud, en todo aquello que no se oponga a su normativa específica de aplicación y si así lo prevén las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables al personal laboral de cada Comunidad Autónoma.*»

Con objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal del Servicio Aragonés de Salud y mejorar la eficacia de la gestión, el artículo 42 de la Ley que regula el Servicio Aragonés de Salud prevé que el Departamento responsable «*podrá establecer procedimientos para la integración directa en la condición de personal estatutario de quienes presten servicio en dicho organismo autónomo como funcionarios de carrera o en virtud de contrato laboral fijo. Asimismo, se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal interino y laboral temporal en la condición de personal estatutario temporal, en la modalidad que corresponda de acuerdo con la duración del contrato de origen.*» Con tal objetivo, la Comunidad Autónoma desarrolló un sistema voluntario a través de varias normas:

a) El Decreto 115/2003, de 3 de junio, del Gobierno de Aragón, sobre plantillas orgánicas del personal de los centros sanitarios adscritos al Servicio Aragonés de Salud, que prevé que los puestos de trabajo asistenciales en el organismo autónomo Servicio

Aragonés de Salud serán para personal estatutario, sin perjuicio de su desempeño por personal funcionario que los ocupen en el momento de aprobarse la plantilla orgánica de los centros y de la garantía de la movilidad de estos funcionarios de escalas sanitarias para proveer dichos puestos, conservando su vínculo funcional. Conforme a la Disposición transitoria primera, «*quienes en el momento de aprobarse las plantillas orgánicas de personal del correspondiente centro sanitario de destino en sustitución de la Relación de Puestos de Trabajo, como personal funcionario de carrera o laboral fijo, presten servicio en dichos centros, continuarán prestando los mismos con idénticas condiciones retributivas, de prestación del servicio y requisitos, sin perjuicio de las modificaciones de definición del puesto que puedan realizarse en la aprobación de las plantillas del centro correspondiente*». A su vez, la disposición transitoria cuarta permitía al personal funcionario de carrera y laboral fijo participar en los procesos de provisión de puestos de trabajo convocados para el personal estatutario, manteniendo su condición de personal funcionario o laboral.

b) El Decreto 51/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud. Esta norma desarrolla el procedimiento voluntario de integración del personal funcionario de carrera y personal laboral fijo que preste servicios en centros, instituciones o servicios sanitarios en la condición de personal estatutario, a través de una convocatoria pública anual del Departamento competente en materia de Salud.

c) El Decreto 37/2011, de 8 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud, regula en el artículo 39 la participación del personal funcionario de carrera y laboral fijo que preste servicios en centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud en los concursos de traslados para la provisión de plazas de personal estatutario.

El modelo de integración voluntaria en la condición de personal estatutario se ha visto sustancialmente modificado con la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. El artículo 10.4 de dicha norma añade una nueva disposición adicional decimosexta a la Ley 55/2003, con la siguiente redacción (fruto de corrección de errores publicada en BOE 116, de 15 de mayo de 2012):

«*Disposición adicional decimosexta. Integración del personal funcionario al servicio de instituciones sanitarias públicas.*

1. Los médicos, practicantes y matronas titulares de los servicios sanitarios locales que presten sus servicios como médicos generales, practicantes y matronas de los servicios de salud, y el resto del personal funcionario sanitario que preste sus servicios en instituciones sanitarias públicas, dispondrán hasta el 31 de diciembre de 2013 para integrarse en los servicios de salud como personal estatutario fijo, sin perjuicio de los derechos consolidados. A tal fin, las comunidades autónomas establecerán los procedimientos oportunos.

2. En caso de que este personal opte por permanecer en activo en su actual situación, en los cuerpos y escalas en los que ostenten la condición de personal funcionario, las comunidades autónomas adscribirán a este personal a órganos administrativos que no pertenezcan a las instituciones sanitarias públicas, conforme a las bases de los procesos de movilidad que, a tal fin, puedan articularse.»

Es decir, se establecía con carácter obligatorio el pase a la condición de personal estatutario, debiendo destinarse a órganos administrativos que no pertenezcan a instituciones sanitarias públicas a aquellos funcionarios/as y contratados/as laborales que opten por permanecer en tal estatus. Considerando que la modificación del EMPE acordada por la norma citada resultaba contraria a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que podía vulnerar las competencias asumidas en los artículos 71.55 (ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, en materia de sanidad y salud pública) y 75.13 (desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón) del EAAr, con fecha 21 de junio de 2012 el Justicia de Aragón emitió resolución por la que se recomendaba al Gobierno de Aragón lo siguiente:

a) la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Aragón con el objeto de que se diriman las discrepancias normativas observadas y se modifique total o parcialmente o derogue el art. 10.4 del Real Decreto-ley 16/2012.

b) En el caso de que la Recomendación antedicha no fuese atendida o las gestiones llevadas a cabo para ello resulten infructuosas, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad respecto de la disposición indicada.

Con fecha 5 de octubre de 2012, el Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón ha informado que se ha aceptado dicha recomendación, y que se prevén iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas.

Cabe señalar igualmente que, —según se hace constar en el interesante y exhaustivo documento «Líneas estratégicas 2012-2015. Diagnóstico de situación. Propuestas de actuación» elaborado por el propio Servicio Aragonés de Salud en enero de 2012—, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 51/2004, anteriormente citado, se han venido desarrollando convocatorias públicas para la integración voluntaria en la condición de personal estatutario. En total, ello ha implicado la integración de un total de 191 efectivos.

En cualquier caso, y al margen de lo expuesto, señala la propia Administración en su escrito de contestación a la solicitud de información que el Decreto 115/2003 establece que «con carácter general los puestos de trabajo de los centros sanitarios serán provistos por personal estatutario, y se clasificarán como propios de personal estatutario, sin perjuicio de su desempeño por personal funcionario y laboral». Así, en el presente informe se va a analizar la situación del empleo público en el ámbito sectorial de la sanidad tomando en consideración el referido **carácter estatutario de todos los puestos del Salud**, independientemente del carácter específico del personal que lo desempeñe.

Señala el artículo 5 del EMPE que el personal estatutario de los servicios de salud se clasifica «atendiendo a la función desarrollada, al nivel del título exigido para el ingreso y al tipo de su nombramiento.» Añade el artículo 6 que atendiendo al nivel académico del título exigido para el ingreso, el **personal estatutario sanitario** se ordena de la siguiente forma:

a) Personal de formación universitaria: quienes ostentan la condición de personal estatutario en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de una profesión sanitaria que exija una concreta titulación de carácter universitario, o un título de tal carácter acompañado de un título de especialista. Este personal se divide en:

1.º Licenciados con título de especialista en Ciencias de la Salud.

2.º Licenciados sanitarios.

3.º Diplomados con título de Especialista en Ciencias de la Salud.

4.º Diplomados sanitarios.

b) Personal de formación profesional: quienes ostentan la condición de personal estatutario en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de profesiones o actividades profesionales sanitarias, cuando se exija una concreta titulación de formación profesional. Este personal se divide en:

1.º Técnicos superiores.

2.º Técnicos.

A ello debe añadirse el **personal estatutario de gestión y servicios**, que es el que tiene atribuidas funciones de gestión o para el desarrollo de profesiones u oficios que no tengan carácter sanitario. Conforme al artículo 7, este se clasificará en:

a) Personal de formación universitaria. Atendiendo al nivel del título requerido, este personal se divide en:

1.º Licenciados universitarios o personal con título equivalente.

2.º Diplomados universitarios o personal con título equivalente.

b) Personal de formación profesional. Atendiendo al nivel del título requerido, este personal se divide en:

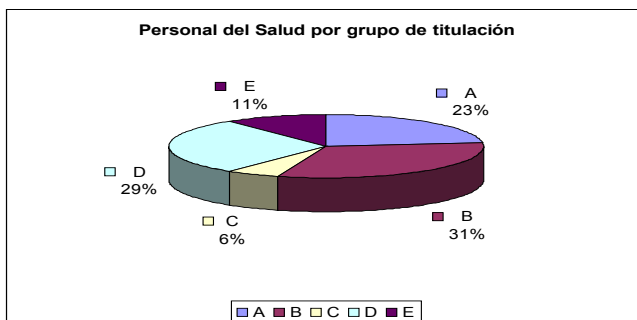
1.º Técnicos superiores o personal con título equivalente.

2.º Técnicos o personal con título equivalente.

c) Otro personal: categorías en las que se exige certificación acreditativa de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la Educación Secundaria Obligatoria, o título o certificado equivalente.

Por nivel de titulación, el empleo público en el Salud presenta la siguiente estructura:

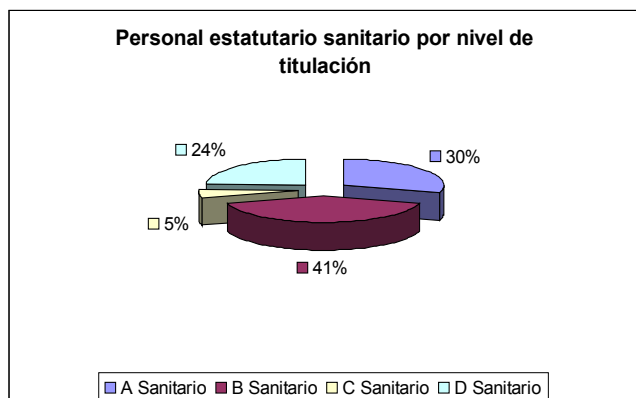
Cuadro 47



\* Donde Grupo A: Licenciados universitarios o personal con título equivalente; grupo B: Diplomados universitarios o personal con título equivalente; grupo C: técnicos superiores o personal con título equivalente; grupo D: técnicos o personal con título equivalente; y grupo E: otro personal.

Si limitamos al personal estatutario sanitario, regulado en el artículo 6 del EMPE, la estructura es la siguiente:

Cuadro 48

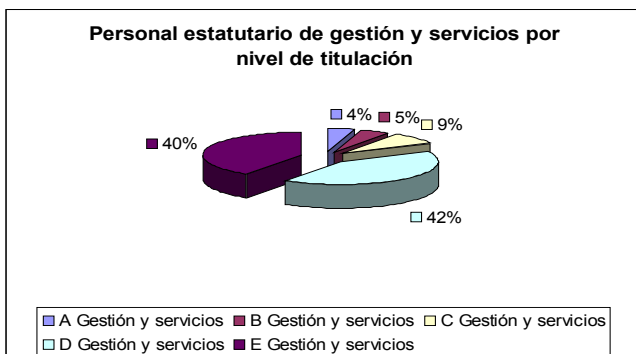


\* Donde Grupo A: Licenciados universitarios o personal con título equivalente; grupo B: Diplomados universitarios o personal con título equivalente; grupo C: técnicos superiores o personal con título equivalente; y grupo D: técnicos o personal con título equivalente.

Un 30% de dicho personal (4.063 trabajadores) ocupa puestos que exigen título de licenciado universitario, un 41% (5.679 trabajadores) desempeñan plaza para la que se requiere título de diplomado, y un 24% (3.362 trabajadores) es personal estatutario en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de profesiones sanitarias que exigen título de técnico. La adaptación al modelo universitario impuesto por el Plan Bolonia requerirá el ajuste de la clasificación del personal sanitario en virtud de la titulación.

Respecto al personal estatutario de gestión y servicios, la estadística es la siguiente:

Cuadro 49



\* Donde Grupo A: Licenciados universitarios o personal con título equivalente; grupo B: Diplomados universitarios o personal con título equivalente; grupo C: técnicos superiores o personal con título equivalente; grupo D: técnicos o personal con título equivalente; y grupo E: otro personal.

Un 42% de los puestos de gestión y servicios (2.008) corresponde a plazas que requieren título de técnico o equivalente. Ello se debe a la importancia en dicho grupo de titulación del personal del cuerpo de Auxiliar Administrativo (un total de 1.560 trabajadores/as). Resulta cuantitativamente significativo, igualmente, el personal que desempeña funciones en la categoría de celador (1.292 efectivos) adscrito al grupo de titulación E, lo que determina la proporción de este en el total(40%).

Examinando la estructura del personal del Salud, destaca el elevado número de categorías en que aparece clasificado. En total existen 107, de las cuales 30 corresponden a personal estatutario sanitario y 77 a personal de gestión y servicios. Algunas de las categorías cuentan con un reducido número de efectivos (así, y a modo de ejemplo, existe la categoría de delineante, con un único empleado, la de operador de máquinas de imprimir, también con uno, la de tapicero, con un empleado eventual, o la de capellán, con dos interinos). Tal y como hemos referido, el personal estatutario debe regirse, entre otros principios, por el de planificación eficiente de la gestión de recursos. Entendemos que el elevado número de categorías, alguna de las cuales puede calificarse como de carácter residual, puede dificultar una gestión racional y eficiente de los recursos.

En este sentido, entendemos que resultaría necesario clarificar la estructura profesional del personal del Salud. Con ello se facilitaría la gestión, a la par que se permitiría una mayor movilidad del personal afectado. En este sentido, el Decreto 37/2011 señala en la Disposición Adicional Primera que «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco de personal estatutario de los servicios de salud, la creación, supresión, unificación o modificación de categorías profesionales del Servicio Aragonés de Salud se efectuará, previa negociación en la Mesa Sectorial de Sanidad, mediante Orden del titular del Departamento responsable de Salud que se publicará en el Boletín Oficial de Aragón». Consideramos que resultaría procedente que el Departamento competente en materia de Sanidad procediese a ordenar las categorías del personal estatutario, tanto sanitario como de gestión y servicios, a través del mecanismo recogido en el decreto citado.

En cualquier caso, instrumento fundamental para permitir la eficacia aludida en la gestión de los recursos humanos del Salud es la aprobación y actualización de sus plantillas orgánicas.

### III.II. PLANTILLAS ORGÁNICAS DEL SALUD

En primer lugar, y tal y como se señalaba en el apartado I.4 de este Informe, el Servicio Aragonés de Salud publicó su **relación de puestos de trabajo** íntegra en el Boletín Oficial de Aragón de 1 de julio de 2000. Pese a las modificaciones operadas con posterioridad, la RPT actualizada no ha vuelto a ser publicada en su totalidad, incumpléndose con ello la obligación de publicación anual de la RPT consignada en la normativa aplicable. Por ello, en primer lugar debemos recordar dicha obligación a la Administración, en tanto la publicidad de las RPT es instrumento fundamental para garantizar la transparencia de la Administración y coadyuva a la necesaria eficacia y racionalidad en la gestión del personal.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el ámbito sectorial de sanidad existe un instrumento específico para la ordenación y planificación de personal, que son las **plantillas orgánicas**. El Decreto 115/2003, de 3 de junio, por el que se regulan las Plantillas orgánicas del personal de los centros sanitarios adscritos al Servicio Aragonés de Salud señala en el artículo 3 que estas «comprenderán la totalidad de los puestos de cada centro dotados económicamente, con expresión

de los puestos de trabajo singularizados y no singularizados, puestos desempeñados por personal estatutario, personal funcionario y personal laboral.»

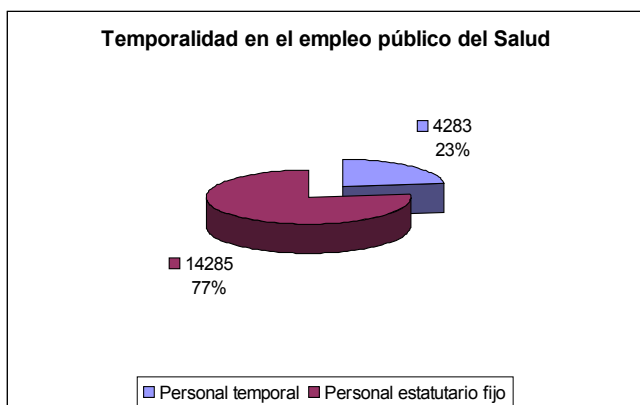
La plantilla orgánica es instrumento básico para la adecuada ordenación y gestión de los recursos humanos del Salud; en ella se detalla la dotación de efectivos, la categoría profesional y los puestos de trabajo y sistemas de provisión por centro orgánico. Cualquier análisis y determinación de las necesidades de personal y de la oportunidad de crear o amortizar plazas dependerá de lo que se desprenda de las mismas.

Consta que las correspondientes a los 9 sectores sanitarios (Alcañiz, Barbastro, Calatayud, Huesca, Teruel, Zaragoza I, Zaragoza II, Zaragoza III y urgencias y emergencias sanitarias), en lo correspondiente a Atención Primaria, Atención Especializada, Atención socio-sanitaria, Salud mental y puestos de gestión están debidamente actualizadas. No obstante, debe mantenerse su veracidad de manera periódica, particularmente en supuestos de ajustes de personal en contextos de restricciones presupuestarias, cara a garantizar tanto una información útil de la situación del personal del Salud como para permitir su gestión eficaz.

### III.III. TEMPORALIDAD EN EL SALUD

Señala el artículo 8 del EMPE que es personal estatutario fijo el que «una vez superado el correspondiente proceso selectivo, obtiene un nombramiento para el desempeño con carácter permanente de las funciones que de tal nombramiento se deriven». Al contrario, conforme al artículo 9 es personal estatutario temporal el nombrado por los servicios de salud «por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario». Este nombramiento podrá ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución.

Cuadro 50



Del total de empleados públicos que desempeñan sus servicios en el Salud, un 77% (14.285) tiene la condición de personal fijo, mientras que 4.283, el 23%, es personal estatutario temporal.

El Estatuto Marco distingue entre tres tipos de nombramiento de personal estatutario temporal:

a) Nombramiento de carácter interino: que se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones.

b) Nombramiento de carácter eventual: en diversos supuestos:

— Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.

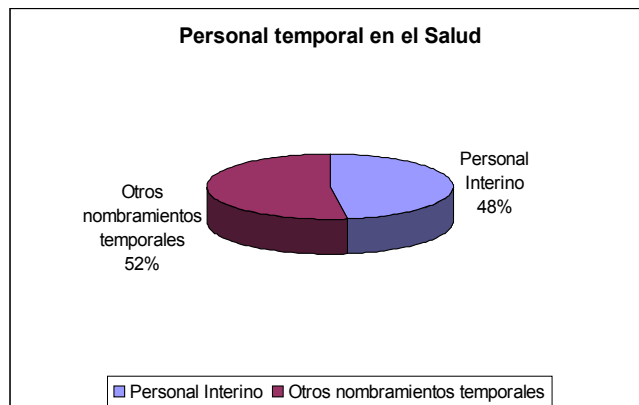
— Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.

— Para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

c) Nombramiento de sustitución: cuando resulte necesario atender las funciones de personal fijo o temporal, durante los períodos de vacaciones, permisos y demás ausencias de carácter temporal que comporten la reserva de la plaza.

Según los datos facilitados por la Administración, un 48% del personal temporal del Salud tiene carácter interino, mientras que el 52% restante responde a otros modelos de temporalidad (nombramiento eventual o de sustitución).

Cuadro 51



Así, encontramos que de ese 23% del personal estatutario que tiene carácter temporal, un 48% (2.044 empleados) es interino y el restante 52% (2.239) responde a otros mecanismos de nombramiento temporal. En primer lugar, consideramos interesante detenernos en el mecanismo para el nombramiento del personal estatutario temporal. En segundo lugar, y previo análisis del reparto de la temporalidad por especialidades y grupo de titulación, procede analizar esos «otros nombramientos temporales» para la cobertura de plazas en el Salud.

Los mecanismos de provisión temporal de plazas se regulan en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, sobre Selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud. Señala el artículo 35 que «la selección de personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección y que se fundamenten en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad... El sistema de selección establecerá mecanismos tendentes a garantizar que los aspirantes acreditan la competencia necesaria para el desempeño de las correspondientes funciones, pudiendo realizarse entrevistas, basadas en la defensa curricular, y/o pruebas de aptitud, así como constituirse listas especiales de profesionales,

*para aquellas categorías o puestos específicos que requieran una especial cualificación.»*

El artículo 36 regula los procedimientos de selección. Según se indica, esta se realizará, con carácter general, mediante **bolsas de empleo** elaboradas en atención al orden de prelación que resulte de los méritos de los aspirantes y publicadas en forma de listados oficiales.

Prevé el mismo artículo que *«en las categorías de licenciados sanitarios en Atención Especializada y en aquellas otras que, en atención a su volumen de contratación, queden excluidas del sistema de bolsas de empleo, la selección se efectuará mediante convocatorias específicas, conforme a los méritos acreditados por los aspirantes, pudiendo preverse, en su caso, la realización de pruebas de aptitud.»*

En expediente tramitado con número DI-773/2010-4, el Justicia de Aragón tuvo oportunidad de examinar el procedimiento adoptado por el Salud para la selección de personal estatutario temporal, constatándose lo siguiente:

Con fecha 27 de febrero de 2008 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón Pacto entre Sindicatos y Administración de 20 de febrero de 2008, sobre la selección de personal estatutario temporal en los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Apartado quinto del Pacto señala que la provisión de plazas de carácter temporal se desarrollará a través de alguna de las siguientes vías: bolsa de trabajo; convocatoria pública efectuada por el órgano correspondiente, o petición de demandantes de empleo a la Oficina Pública de Empleo correspondiente. Las convocatorias para la elaboración de las bolsas de trabajo, que a partir de la entrada en vigor del Pacto tienen carácter permanente, se rigen por lo dispuesto en el Anexo I del acuerdo. En ellas se integran tanto los aspirantes ya inscritos en el momento de firmarse el Pacto, como los nuevos participantes.

El citado Anexo I prevé que los aspirantes de las bolsas de trabajo se ordenarán de mayor a menor puntuación en función de la aplicación de los baremos de mérito que se apliquen a cada categoría.

A partir de la publicación del Acuerdo, la Administración ha ido procediendo, de manera paulatina, a publicar las convocatorias para la cobertura temporal de plazas estatutarias de las diferentes categorías mediante la elaboración de las pertinentes Bolsas de Trabajo. Así, en el BOA de 29 de febrero de 2008 se publicó Resolución de 20 de febrero de 2008, de la Dirección Gerencia del Salud, por la que se publicaba convocatoria para la cobertura temporal de plazas estatutarias de **personal sanitario diplomado y personal sanitario de formación profesional** de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud; en el BOA de 2 de abril de 2009 se publicó la convocatoria de resolución del mismo órgano para la cobertura temporal de plazas estatutarias de **Personal Licenciado Sanitario**; y en el BOA de 19 de febrero de 2009 resolución para la cobertura temporal de **plazas estatutarias de Personal de Gestión y Servicios**.

Analizando los baremos de méritos incluidos para confeccionar la bolsa de trabajo a raíz de las convocatorias aludidas, se puede apreciar lo siguiente:

— Respecto a la convocatoria para la cobertura temporal de plazas estatutarias de Personal Sanitario

Diplomado y Personal Sanitario de Formación Profesional de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud, el baremo difiere ligeramente en función de las diferentes categorías a proveer. Atendiendo por ejemplo a la categoría de Enfermeros/as, el total de puntos a obtener por el cómputo de los méritos incluidos (formación académica, formación especializada, experiencia profesional y otras actividades) no puede exceder los 100 puntos. De ellos, por formación académica se puede obtener un máximo de 15 puntos; por formación especializada un máximo de 25 puntos; por experiencia profesional un máximo de 45 puntos; y por otras actividades un máximo de 15 puntos. Dentro del apartado otras especialidades, el hecho de haber superado en la misma categoría para la que se presenta solicitud la fase completa de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad convocado por el INSALUD o por un Servicio de Salud perteneciente al Sistema Nacional de Salud otorga, por un única vez, un total de 6 puntos.

— Respecto a la convocatoria para la cobertura temporal de plazas estatutarias de Personal Licenciado Sanitario de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud el baremo difiere de nuevo en función de las categorías. Si nos fijamos en la categoría de Médicos de familia, el total de puntos a obtener por el cómputo de los méritos incluidos (formación universitaria, formación especializada y continuada, experiencia profesional y otras actividades) no puede exceder los 100 puntos. De ellos, por formación universitaria se puede obtener un máximo de 15 puntos; por formación especializada y continuada un máximo de 30 puntos; por experiencia profesional un máximo de 40 puntos; y por otras actividades un máximo de 15 puntos. Dentro del apartado otras especialidades, el hecho de haber superado en la misma categoría y/o especialidad para la que se presenta solicitud la fase completa de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad convocado por el INSALUD o por un Servicio de Salud perteneciente al Sistema Nacional de Salud otorga, por un única vez, un total de 6 puntos.

— Por último, respecto a la convocatoria para la cobertura temporal de plazas estatutarias de Personal de Gestión y Servicios, de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud el total de puntos a obtener (por méritos académicos, formación continuada, experiencia profesional y otras actividades) no puede exceder los 75 ó 86 puntos, en función de si se exige titulación universitaria para acceder a la plaza. De ellos, por méritos académicos se puede obtener un máximo de 19 puntos; por formación continuada un máximo de 15 puntos; por experiencia profesional un máximo de 40 puntos; y por otras actividades un máximo de 6 puntos. Dentro del apartado otras especialidades, el hecho de haber superado en la misma categoría para la que se presenta solicitud la fase completa de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad convocado por el INSALUD o por un Servicio de Salud perteneciente al Sistema Nacional de Salud otorga, por un única vez, un total de 6 puntos.

Del análisis expuesto se extrae, como conclusión, que el hecho de haber superado la fase completa de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad de la categoría a la que se prevé

acceder de manera temporal suponen todos los casos una puntuación de 6 puntos, de un total que oscila entre los 75 y los 100 puntos. En cambio, el mérito de la experiencia profesional representa cuantitativamente una proporción mucho mayor del total de los puntos a obtener (entre 40 y 45 puntos).

Dicho examen llevó a esta Institución a constatar lo siguiente: los mecanismos de provisión temporal de plazas de personal estatutario deben regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad (artículo 33 de la Ley 55/2003). Debe considerarse que la superación de la fase de oposición de un proceso selectivo es el criterio que permite acreditar de manera más objetiva y transparente el mérito y capacidad necesarios para acceder a la plaza en los términos que deben regir la provisión de puestos de trabajo en la función pública.

Desde esta perspectiva, la valoración acordada al hecho de haber superado una fase de oposición entre los méritos que conforman el baremo de los mecanismos de provisión temporal de plazas de personal estatutario de centros de salud analizados resulta claramente insuficiente. Así, y para atender a dicha carencia, se señaló que caben dos posibilidades:

A) El reconocimiento de un mayor valor al mérito de haber superado en la categoría para la que se presenta el aspirante a ocupar con carácter temporal una plaza de personal estatutario la fase completa de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad; de manera que en proporción su peso en el baremo sea superior al de otros méritos.

B) El establecimiento para la provisión temporal de plazas de personal estatutario de una bolsa preferente ordenada según la puntuación obtenida en el último proceso selectivo integrada los aspirantes que han superado la fase de oposición de dicho proceso.

Por ello, se sugirió a la Administración que a la hora de establecer los mecanismos de provisión temporal de plazas de personal estatutario en los Centros de Salud de la Comunidad Autónoma, —previa negociación con los sindicatos, tal y como establece la Ley—, se valorase la necesidad de adoptar las medidas oportunas para otorgar preferencia al mérito de haber superado la fase de oposición de un proceso selectivo para acceder a plazas en propiedad de la categoría a cubrir con carácter temporal.

La sugerencia referida (de fecha 30 de agosto de 2010) no fue aceptada por el entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, según se indicó expresamente en informe de fecha 27 de octubre de 2010. No obstante, consta que en Interpelación de las Cortes número 31/11-VIII, de fecha 7 de octubre de 2011, relativa a la política de personal del Gobierno de Aragón en relación con la sanidad pública, el entonces Consejero indicó, literalmente, lo siguiente:

«Quinto, y último: propondremos modificar la normativa aplicable a la bolsa de trabajo, incluida una revisión de los baremos, de forma que la puntuación derivada de la participación en procesos selectivos determine la prioridad en el acceso a la cobertura temporal de los puestos.»

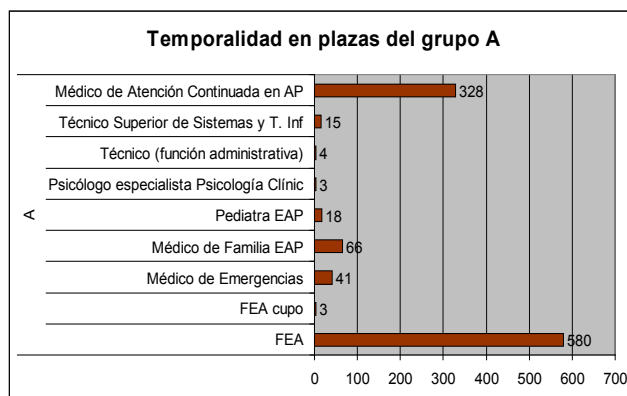
Igualmente, en Comparecencia ante la Comisión de Peticiones de las Cortes de 29 de noviembre de 2011 el portavoz del Grupo Parlamentario Popular aludió a la voluntad del Gobierno de revisar los baremos de las Bolsas de Empleo del Salud, con el fin de atender a los problemas puestos de manifiesto en la queja tramitada

con número de referencia DI-2062/2011-4, que dio lugar a la sugerencia arriba referida.

Así, entendemos que existe voluntad política de **modificar los baremos de las bolsas de empleo** para la provisión de puestos del Salud con carácter temporal. No obstante, hasta la fecha estos no han sido revisados. Por ello, consideramos que resulta oportuno proceder a dicha revisión, con el fin de garantizar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de plazas del Salud en los términos expuestos.

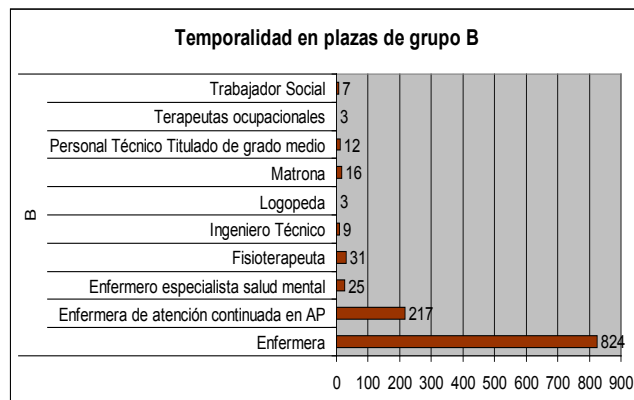
Entrando al examen de la temporalidad por grupo de titulación, y según los datos facilitados por la Administración, encontramos lo siguiente:

Cuadro 52



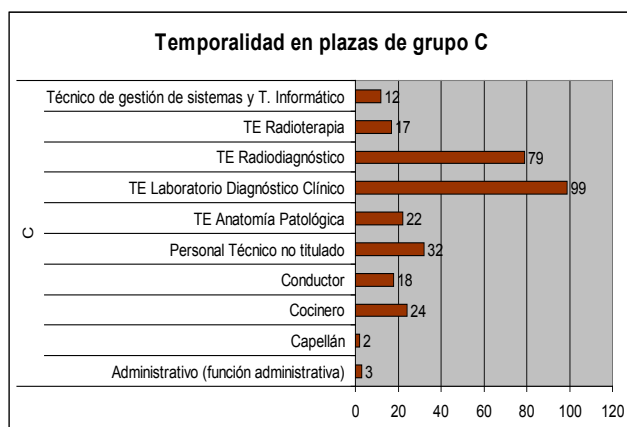
\*

Cuadro 53



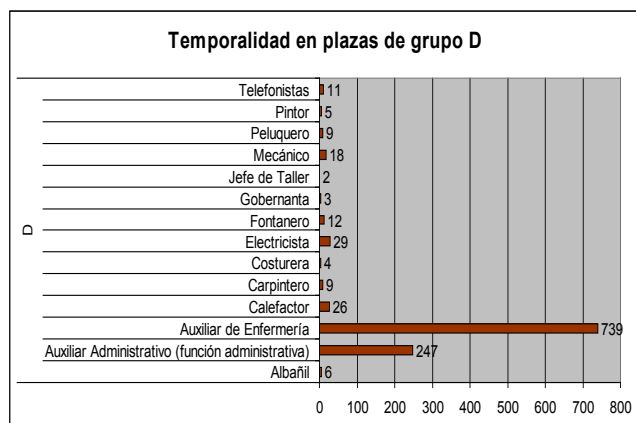
\*

Cuadro 54



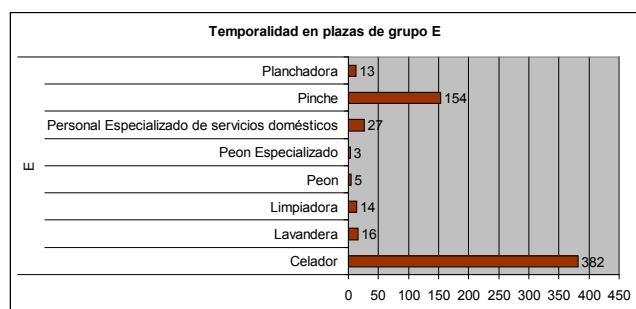
\*

Cuadro 55



\*

Cuadro 56



\* Únicamente se incluyen las categorías cuantitativamente más relevantes.

Cabe resaltar, en primer lugar, el número de contrataciones temporales para cubrir plazas de **Médico de Atención Continuada en Atención Primaria (328)**, y **Enfermera de Atención Continuada en Atención Primaria (217)**.

Respecto a dichas figuras, debemos partir de que el Pacto sobre nombramientos estables de refuerzo para la realización de la atención continuada en las Gerencias de Atención Primaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, durante los fines de semana y festivos, así como para cubrir el exceso sobre el número máximo de horas por profesional y año del personal de plantilla de los Equipos de Atención Primaria (EAP), alcanzado el 15 de abril de 2003 por la Mesa Sectorial de Sanidad, estableció la figura del **personal de refuerzo**. Con ella, se pretendía «estabilizar» a profesionales médicos y enfermeros de refuerzo en los EAPs que acreditaban un determinado número de horas de atención continuada que debían ser cubiertas.

A través del Pacto de 7 de julio de 2006, de la Mesa Sectorial de Sanidad, sobre estabilización de refuerzos urbanos, la figura de médicos/as y enfermeros/as de refuerzo se extendió a Zonas y EAPs urbanos que permanecen abiertos hasta las 20.00 horas de lunes a sábado. Con ello, se buscaba garantizar el personal necesario para facilitar la atención continuada prevista en dichos centros.

Tal y como preveían sendos pactos, a los profesionales de refuerzo se les expediría un nombramiento eventual para la realización de la Atención Continuada en el ámbito del Sector Sanitario de que se trate, conforme a lo previsto en el apartado tercero del artículo 9 del EMPE, anteriormente citado.

La figura del médico/a y enfermero/ de refuerzo se fortaleció a través del Acuerdo del Gobierno de Aragón de 4 de diciembre de 2007, por el se otorgaba la aprobación expresa y formal, ratificándolos, a los Acuerdos alcanzados en la Mesa Sectorial de Sanidad sobre carrera profesional, retribuciones, políticas de empleo y tiempos de trabajo, jornada y horario de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud. Señalaban tales acuerdos que se pretendía «consolidar los llamados «refuerzos», definiendo los nuevos puestos de trabajo de Médico y Enfermero de Refuerzo de Atención Primaria, que vienen a mejorar de forma muy notoria las condiciones laborales de uno de los colectivos profesionales menos favorecidos y a estabilizar la oferta horaria de los centros de salud rurales y urbanos, y garantizar las urgencias en el medio rural y la calidad de la consulta ordinaria de los centros de salud urbanos.»

Con dicho objetivo de consolidación, se definieron los nuevos puestos de trabajo de «Médico y Enfermero de Atención Continuada en Atención Primaria», y el Decreto 39/2010, de 23 de marzo, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2010 (OEP), incluyó para su provisión 335 plazas de Médico de Familia y 217 plazas de Enfermero de Atención Continuada de Atención Primaria.

El 24 de junio de 2010 se alcanzó nuevo pacto entre el Servicio Aragonés de Salud y los Sindicatos integrantes de la Mesa Sectorial de Sanidad, para la adjudicación de los nombramientos de interinidad destinados a cubrir los nuevos puestos de trabajo de «médico y enfermero de atención continuada en atención primaria», incluidos en la Oferta de Empleo Público de 2010. Señalaba este pacto que con el fin de cubrir las plazas de atención continuada creadas, cuya provisión definitiva se llevaría a cabo mediante el oportuno **concurso-oposición**, en ejecución de la OEP, era intención del Salud cubrir las plazas mediante **nombramientos de interinidad**. Para ello, el 24 de junio se inició el proceso de adjudicación de dichas plazas a través de los listados extraídos de las Bolsas de Trabajo.

Tal y como se constató en resolución emitida por el Justicia de Aragón con fecha 20 de junio de 2011, en expediente tramitado con número de referencia DI-1031/2010-4, el proceso iniciado para la adjudicación con carácter interino de plazas de médico/a y Enfermero/a de Atención Continuada en Atención primaria adoleció de diversos defectos. Según se denunció en su momento, no se resolvieron todas las peticiones y recursos a la bolsa general, elaborándose una lista definitiva de aspirantes que podía presentar fallos en la valoración de los méritos de aspirantes. Ello llevó a que se planteasen cerca de 250 recursos de alzada frente a la baremación aprobada. De ahí que se acordase suspender el proceso de adjudicación de plazas, y se proveyesen los puestos a través de la bolsa de trabajo.

La situación planteada motivó que se sugiriese al entonces Departamento de Salud y Consumo que se adoptasen las medidas precisas para facilitar el establecimiento de un marco normativo para el personal Médico y Enfermero de Atención Continuada en Atención Primaria que asegure la estabilidad laboral y el respeto a sus derechos profesionales. Igualmente, se

sugería el desarrollo de un proceso de provisión temporal de dichas plazas respetuoso con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Según se aprecia en los cuadros 52 y 53, en el ámbito de la atención continuada en atención primaria en la actualidad 328 contratados prestan servicios como médicos/as y 217 como enfermeros/as. No obstante, únicamente 3 facultativos sanitarios desempeñan dichas plazas con carácter fijo, a través del mecanismo de promoción interna temporal. Así, y pese a que por Resolución de 7 de septiembre de 2010, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, se crearon los puestos de trabajo denominados Médico de Atención Continuada en Atención Primaria y Enfermero de Atención Continuada en Atención Primaria, dentro de las categorías profesionales de Médico de Familia de Atención primaria y de Enfermero/a, respectivamente, y pese a que como hemos señalado en la OEP de 2010 se incluyeron 335 plazas de Médico y 217 plazas de Enfermero de Atención Continuada de Atención Primaria, la situación de inestabilidad de dicho colectivo, —que dio lugar a la sugerencia referida—, no se ha visto resuelta. De hecho, el número de puestos en atención continuada cubiertos con carácter temporal coinciden con las plazas creadas en la oferta de 2010.

Por ello, entendemos que es preciso que se atienda a la situación del personal sanitario de Atención Continuada en Atención Primaria, desarrollando los mecanismos necesarios para facilitar la cobertura reglada de las plazas creadas en su momento con carácter fijo. Por supuesto, garantizando el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En segundo lugar, debe resaltarse que un importante porcentaje de los nombramientos temporales no cubiertos por personal interino corresponden a los denominados **contratos de acúmulo de tareas**.

El contrato de acúmulo de tareas constituye un nombramiento de carácter eventual para atender a situaciones extraordinarias de especial carga de trabajo para el personal fijo. En este sentido, el propio Pacto entre los Sindicatos y el Servicio Aragonés de Salud de 20 de febrero de 2008, sobre selección de personal estatutario temporal en los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud en la Comunidad Autónoma de Aragón, indicaba en el punto 22 que *«los nombramientos del personal estatutario temporal se efectuarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del Estatuto Marco, no debiéndose hacer uso del nombramiento eventual («acúmulo de tareas») para la cobertura de plazas vacantes, bajas por incapacidad temporal ni cualquier otra ausencia que comporte reserva de plaza, salvo sustituciones por vacaciones.»*

Entre otros aspectos, señala el referido artículo 9 en su apartado tercero que *«si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro.»* Parece lógico que la perpetuación en el tiempo de un contrato de acúmulo de tareas (considerándose al efecto, conforme el tenor literal de la ley, la realización de dos o más nombra-

mientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años), es reflejo de que la situación que motiva el nombramiento eventual no tiene el carácter extraordinario y coyuntural que prevé la norma. Más bien, se trataría de una necesidad estructural, que requiere una dotación de medios personales adecuada. Por ello, parece razonable que sea preciso estudiar la oportunidad de crear una plaza que atienda a dicha necesidad.

A este respecto, el documento «Líneas estratégicas 2012-2015. Diagnóstico de situación. Propuestas de actuación», anteriormente citado, señala lo siguiente:

*«Los efectivos reales que se hallan prestando servicios exceden sustancialmente de los autorizados en las plantillas orgánicas. Así, frente a un total de 17.103 plazas autorizadas, existen 2.244 (2.239 en la actualidad, según datos facilitados por el Salud) nombramientos eventuales de más de seis meses de duración, de los cuales, un total de 1.739 superan los 12 meses.*

*... al amparo de la posibilidad prevista en el artículo 9 del Estatuto Marco (y antes de su entrada en vigor, de la Ley 30/99), los centros han venido realizando nombramientos eventuales, al margen de la plantilla orgánica aprobada, ya sea para atender necesidades coyunturales que a lo largo del tiempo se han consolidado, ya para cubrir necesidades estructurales que no han sido respaldadas por la creación de las plazas necesarias en la plantilla orgánica de cada centro (incremento de la cartera de servicios, disminución de la jornada anual, ampliaciones de los centros, etc.).*

*Aunque en el año 2007 se llevó a cabo la consolidación de una buena parte de los nombramientos eventuales que en ese momento cumplían los criterios previstos en la ley para la creación de las correspondientes plazas, sin embargo, no por ello dejó de utilizarse esta modalidad contractual para cubrir las nuevas necesidades, contando incluso con la conformidad de los servicios centrales, ante la posibilidad prácticamente nula de que el Gobierno de Aragón aprobase la creación de las plazas.*

*Por tal motivo, en la actualidad, sumando a los nombramientos que ya existían en 2007 pero no llegaron a convertirse en plazas, los que fueron autorizados como nuevas acciones entre los años 2008 a 2011, existe un abultado número de nombramientos eventuales. Por ello, debe acometerse la urgente evaluación de tales nombramientos, para determinar cuáles responden a la previsión establecida en el artículo 9.3 del Estatuto Marco.*

*En cualquier caso, el objetivo ha de ser que las plantillas orgánicas de los centros reflejen realmente los efectivos autorizados y dotados presupuestariamente con el objetivo de simplificar la gobernanza de las instituciones permitiendo a la vez diferenciar lo estructural de lo coyuntural, lo que redundaría en mejorar el clima laboral, afianzando aquellos profesionales que el sistema necesita.»*

La existencia de contratos eventuales (de acúmulo de tareas y otros) que podían rebasar el límite marcado en el artículo 9.3 del EMPE, en los términos señalados anteriormente, ya fue constatado por el Justicia de Aragón con motivo de expediente de queja tramitado con número de referencia DI-305/2011-4. El mismo dio lu-

gar a resolución por la que se sugería al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia que analizase los contratos de acumulo de tareas celebrados con una duración acumulada superior a los doce meses en un período de dos años, para determinar la procedencia de la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro.

Analizando los datos facilitados por la Administración, debemos concluir que la existencia de una abultada eventualidad, —que puede estar enmascarando necesidades estructurales que deben ser cubiertas—, persiste. Así, debemos recordar a la Administración la resolución emitida en su momento, y sugerirle que se evalúe la necesidad de adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al artículo 9.3 del Estatuto Marco.

En este orden de cosas, debe analizarse el grado en que las **horas extraordinarias** programadas en el ámbito sanitario como mecanismo para frenar las listas de espera y agilizar las consultas e intervenciones (popularmente conocidas como «peonadas») pueden afectar a dicha eventualidad. Al objeto de establecer plazos máximos en la atención quirúrgica en el Sistema de Salud de Aragón, así como un sistema de garantías que aseguren el cumplimiento de aquellos, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 83/2003, de 29 de abril. Esta norma pretendía asegurar la atención quirúrgica en un plazo que no suponga un menoscabo para la calidad de vida de los pacientes; para lo cual, entre otras medidas, se preveía la utilización plena de todos los recursos sanitarios del sistema sanitario aragonés y la optimización de todos los mecanismos administrativos implicados en la gestión de las listas de espera.

Las medidas adoptadas como garantía de la atención quirúrgica de los ciudadanos en plazo han llevado a recurrir a las horas extraordinarias en el ámbito sanitario como uno de los principales mecanismos para agilizar las intervenciones. Entendemos que el objetivo perseguido por la norma es necesario, y que las medidas para garantizar una atención sanitaria en plazo son irrenunciables. No obstante, debe analizarse en que grado el recurso a las horas extraordinarias del personal sanitario, especialmente el Facultativo especialista, contribuye a atender el problema conforme a los principios de eficacia y adecuación de los medios a los fines. En este sentido, entendemos fundamental que se adopten los **mecanismos de control** necesarios para garantizar que se recurre a horas extraordinarias de manera racional, y que su utilización no afecta negativamente al horario habitual en el que el personal sanitario debe desempeñar sus funciones. Igualmente, consideramos que resultaría más positivo acudir a mecanismos de contratación temporal para atender a las situaciones de retraso en la atención sanitaria; facilitando con ello el acceso al empleo público de especialistas sanitarios, y evitando que la acumulación de horas extraordinarias del personal estatutario fijo pueda reducir su productividad en su jornada habitual.

### III.IV. OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO EN EL SALUD

El decreto 37/2011 señala en el artículo 9 que «el Gobierno de Aragón aprobará anualmente la

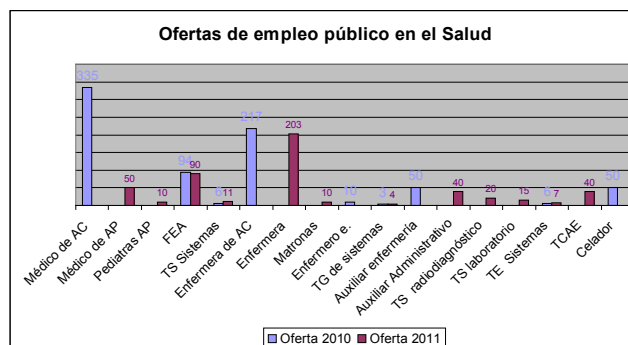
*oferta de empleo público de personal estatutario, que incluirá las plazas de plantilla dotadas que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios. Los criterios generales de la oferta de empleo público se negociarán en la Mesa Sectorial de Sanidad. Con carácter general, la oferta de empleo público del personal estatutario se incorporará a la oferta general de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo que, por razones de planificación o de eficacia en la gestión, deba aprobarse de forma independiente de ésta».*

La oferta de empleo público del Salud se constituye en la herramienta independiente del resto de la oferta global para la determinación de las necesidades de recursos humanos que deban ser cubiertas; si bien se incorpora a la oferta general de la Administración autonómica.

Aunque el artículo citado refiere que la oferta de empleo público tendrá carácter anual, el artículo 11 del decreto establece que las convocatorias de pruebas selectivas para las diferentes categorías o especialidades se realizarán, con carácter general, cada dos años.

En Acuerdo alcanzado por la Mesa Sectorial de Sanidad el 13 de noviembre de 2007, Administración y sindicatos asumieron el compromiso de completar en 2007 un primera oferta de empleo público, así como de publicar dos ofertas públicas de empleo durante el siguiente cuatrienio. Así, mientras en los ejercicios 2008 y 2009 no hubo oferta de empleo para el personal estatutario, en 2010 y 2011 sí que se aprobó con la siguiente previsión de plazas:

Cuadro 57



En total, se convocaron 771 puestos para su provisión en 2010 y 500 en 2011. La mayor proporción corresponde a plazas de Médicos/as y Enfermeros/as de Atención Continuada en Atención Primaria; plazas que, como hemos señalado anteriormente, están cubiertas de manera interina, quedando aún pendiente por consiguiente su provisión definitiva. Tal y como ha sucedido en el resto de ámbitos sectoriales de la Administración, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha supuesto la congelación de la oferta para el personal estatutario durante el año 2012. Ello dificulta la corrección de la tasa de temporalidad en el

mismo, que tal y como se aprecia en el Cuadro 50 es del 23%.

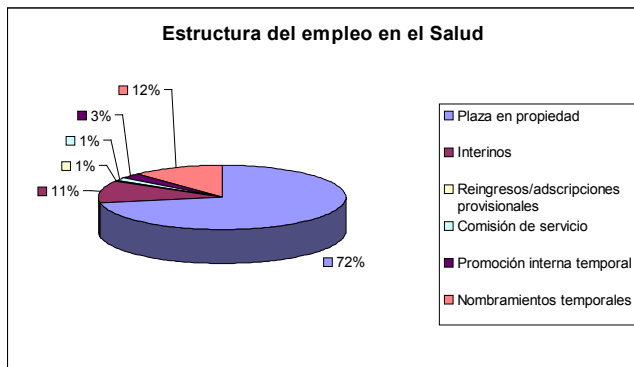
En primer lugar, debemos incidir en que, tal y como hemos indicado, durante los años 2008 y 2009 no se aprobaron ofertas de empleo. Tal incumplimiento de la obligatoriedad de aprobar dicha oferta con carácter anual ha venido lastrando la posibilidad de corregir la temporalidad en el Salud. A ello viene a sumarse la imposibilidad legal, impuesta por el Estado en ejercicio de sus competencias, de convocar oferta de empleo público durante el año 2012.

Una vez más debe incidirse en la necesidad de evitar que las medidas de recorte adoptadas en el contexto de reducción del déficit lleven a un desajuste del sistema, afectando de manera negativa a la prestación de un servicio público esencial, como es el de la protección de la salud.

### III.V. PROVISIÓN DE PLAZAS EN EL SALUD

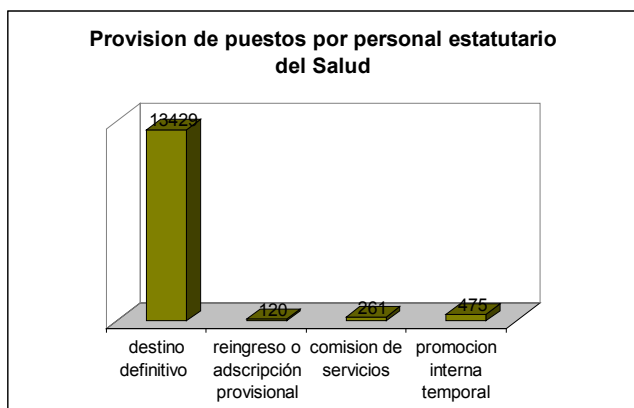
Atendiendo a su situación administrativa, el personal del Salud presenta la siguiente estructura:

Cuadro 58



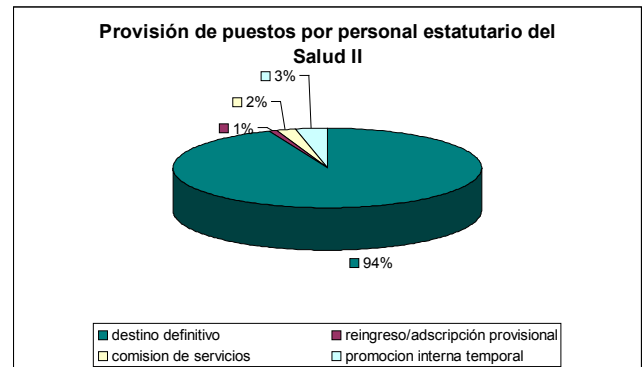
A la hora de analizar los diferentes mecanismos de provisión de plazas y las situaciones administrativas del personal estatutario, debemos prescindir del personal temporal (interino y otros nombramientos temporales) que ha sido analizado en el apartado anterior, y limitarnos al personal estatutario fijo. En función del título administrativo en base al cual ocupan su puesto, la situación de este se resume en la siguiente tabla:

Cuadro 59



Proporcionalmente, la estructura del empleo fijo del Salud es la siguiente:

Cuadro 60



En primer lugar, se constata que la mayoría del personal estatutario ocupa su plaza en destino definitivo; mecanismo reglado que, a juicio de esta Institución, garantiza el respeto a los derechos del empleado público y coadyuva a una gestión efectiva y racional de los recursos humanos del salud.

No obstante, existe un determinado porcentaje de personal que ocupa su plaza a través de mecanismos provisionales. El Decreto 37/2011, de 8 de marzo, regula la movilidad del personal estatutario del salud en su Título II. El artículo 38 establece el concurso de traslados como el mecanismo ordinario de provisión de plazas; procedimiento que debe ser convocado con carácter general cada dos años y que garantiza el derecho a la movilidad voluntaria del personal del Salud.

Junto al concurso, el Decreto regula otros mecanismos de movilidad interna. Así:

— Para aquellas categorías en las que el volumen de personal o las características de las plazas lo justifiquen, el artículo 46 prevé que los Gerentes de Sector convocaran procedimientos de acoplamiento interno para la adjudicación de puestos de trabajo en el ámbito de cada uno de los centros de gestión de Atención Especializada. En ellos podrá participar el personal que ocupe plaza en la correspondiente plantilla orgánica, teniendo preferencia el personal fijo, tanto con destino definitivo como provisional.

— Igualmente el Director Gerente del Salud podrá autorizar, a instancia de los interesados, permutas entre el personal fijo, ya sea estatutario o funcionario, con destino en distintos centros, servicios y establecimientos sanitarios, que ocupen plazas de la misma categoría y/o especialidad, no clasificadas como de libre designación (artículo 47).

En cuanto a los mecanismos provisionales para el desempeño de plazas, podemos aludir a los siguientes:

a) Comisiones de servicio (Artículo 55): por necesidades del servicio, y cuando una plaza o puesto de trabajo se encuentre vacante o temporalmente desatendido por ausencia del titular que la tiene reservada, podrá ser cubierta en comisión de servicios, con carácter temporal, por personal fijo de la correspondiente categoría y especialidad. Según los datos facilitados, 261 puestos (un 2% del total) se encuentran cubiertos en comisión de servicios. Se trata de un porcentaje re-

ducido, que no revela un excesivo recurso a tal figura, provisional y excepcional.

b) Reingreso al servicio activo: el artículo 56 regula el reingreso al servicio activo del personal que no tenga reserva de plaza, y que se efectuará, con carácter general, mediante su participación en las convocatorias de concurso de traslados aludidos anteriormente. No obstante, el reingreso podrá efectuarse con carácter provisional en plaza vacante de la correspondiente categoría y especialidad en el mismo sector sanitario, y en su caso, de la correspondiente modalidad de atención primaria o atención especializada, en la que le fue concedida la excedencia. En el supuesto de que no existan vacantes en dicho sector, el interesado podrá solicitar el reingreso en cualquier otro. Un total de 120 efectivos, el 1% del total del personal fijo, se encuentran en situación de adscripción provisional a la plaza por reingreso. De nuevo se trata de un porcentaje reducido. No obstante, resulta importante adoptar las medidas oportunas para facilitar el reingreso al servicio activo de ese personal fijo en situación provisional, facilitando su acceso a una plaza en destino definitivo.

El procedimiento de reingreso provisional, concretamente para la categoría de enfermeros/as, fue analizada por el Justicia de Aragón con motivo de queja tramitada con número de referencia DI-73/2010-4. Se apreció lo siguiente: el 18 de enero de 2010 la Dirección Gerencia del Salud, aprobó Instrucciones referentes al procedimiento para la adjudicación de plazas, ceses, tomas de posesión y reingresos o adscripciones provisionales del personal estatutario, funcionario o laboral como consecuencia de procesos de movilidad voluntaria y procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas del Salud. Dichas Instrucciones establecían el requisito de permanecer dos años en excedencia voluntaria para el personal procedente de reingreso o adscripción provisional que habiendo solicitado todas las vacantes de su modalidad y no habiendo obtenido plaza pasasen a tal situación. Considerando que tal requisito resultaba contrario al artículo 56, anteriormente citado, y que se estaban vulnerando los derechos e intereses del personal afectado, se recomendó su derogación.

La Recomendación formulada fue aceptada por la Administración, que procedió a la modificación de la disposición cuestionada. No obstante, a la hora de hacer efectivo el derecho a solicitar nuevo reingreso provisional del personal enfermero que en el proceso de movilidad voluntaria no obtuvo plaza en su categoría, modalidad y Área de Salud, se consideró que no procedía aplicar las nuevas Instrucciones al entender la Administración que no cabía su retroactividad. Atendiendo al régimen establecido para la aplicación retroactiva de los actos administrativos no desfavorables, se formuló nueva sugerencia con el fin de que se hiciese efectivo el derecho al reingreso del personal afectado.

Las consecuencias jurídicas inherentes a la situación de reingreso provisional fueron igualmente analizadas en Resolución emitida en expediente tramitado con número de referencia DI-270/2011-4. Analizada una convocatoria de movilidad interna de enfermeros y auxiliares de enfermería del Hospital Royo Villanova de Zaragoza, se constató que el baremo de méritos es-

tablecido no preveía de manera expresa la valoración de los servicios prestados en el Hospital Royo Villanova o el Miguel Servet en situación de adscripción de funciones.

Previamente, y por resolución emitida en expediente tramitado con referencia DI-625/2004-4, se había sugerido al entonces Departamento de Salud y Consumo que revisase el acuerdo firmado con las organizaciones sindicales en lo relativo a la situación del personal reingresado al servicio activo, al objeto de garantizar sus derechos. En suma, se trataba de adoptar las medidas pertinentes para permitir al personal estatutario fijo en situación de reingreso provisional participar en los procesos de movilidad en las mismas condiciones que el personal con plaza en propiedad. Ello partiendo de la apreciación, constatada en su momento por esta Institución, de que el retraso de la Administración en la convocatoria de procesos de movilidad voluntaria que permitiesen a dicho personal el acceso a una plaza en propiedad distorsionaba su situación, vulnerando sus derechos e intereses legítimos. En la medida en que el personal en situación de adscripción provisional no es responsable de tal circunstancia, no parece justificable que la permanencia en dicha situación, en gran medida achacable al retraso referido, implique un mayor perjuicio a su carrera administrativa. Para ello, era necesario adoptar medidas que garanticen que no se produzca un agravio comparativo con respecto al personal con plaza en propiedad, y que no se equipare su situación, a efectos jurídicos, a la del personal temporal.

Fue a raíz de la sugerencia referida que en Instrucciones de 14 de marzo de 2005 el Servicio Aragonés de Salud se estableció la necesidad de que en los procesos de movilidad voluntaria el personal en situación de reingreso provisional participase en igualdad de condiciones que el personal con plaza en propiedad, y con preferencia sobre el personal temporal. Con ello entendimos que se dio un primer paso en la superación de la problemática descrita.

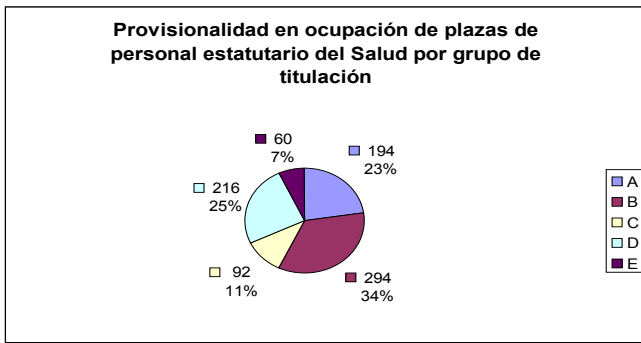
No obstante, y para garantizar de manera definitiva los derechos e intereses del colectivo afectado, consideramos que dicha medida debe implicar igualmente que los servicios prestados por el personal en situación de reingreso provisional deben computar en los procesos de movilidad igual que los prestados por el personal estatutario fijo con plaza en propiedad. Con ello entendemos que se garantizarán de manera más efectiva sus derechos.

Por ello, se sugirió la revisión los acuerdos adoptados en materia de movilidad interna del personal sanitario no facultativo para garantizar que los servicios prestados por el personal en situación de reingreso provisional se computen igual que los prestados por personal estatutario con plaza en propiedad. Entendemos que dicha exigencia se mantiene, por lo que nos permitimos recordar su vigencia.

c) Por último, la norma regula diversas figuras que permiten la adscripción a un puesto de trabajo distinto al de destino por razones de salud, protección a la maternidad, violencia de género o violencia en el lugar de trabajo.

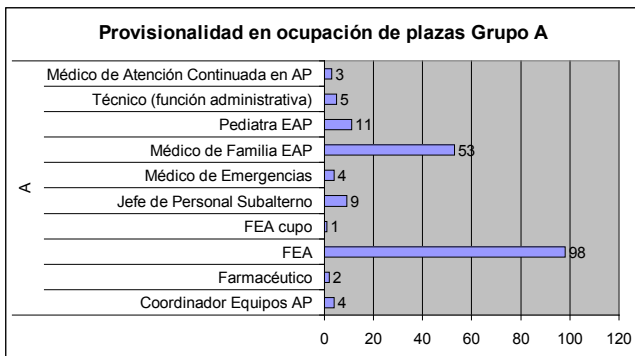
Por grupo de titulación, la provisionalidad en la ocupación de plazas del personal estatutario fijo del Salud presenta la siguiente estructura:

Cuadro 61

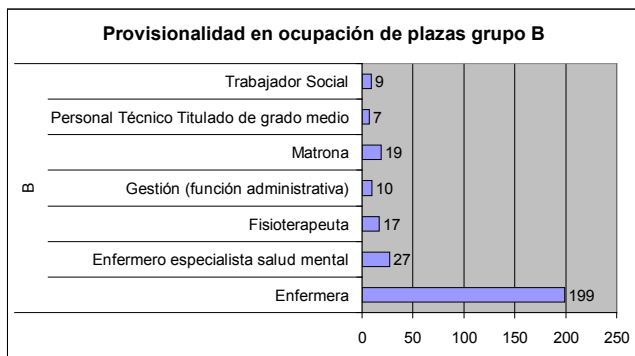


De manera no exhaustiva, y atendiendo a las categorías afectadas, las cifras de provisionalidad en el desempeño de puestos son las siguientes:

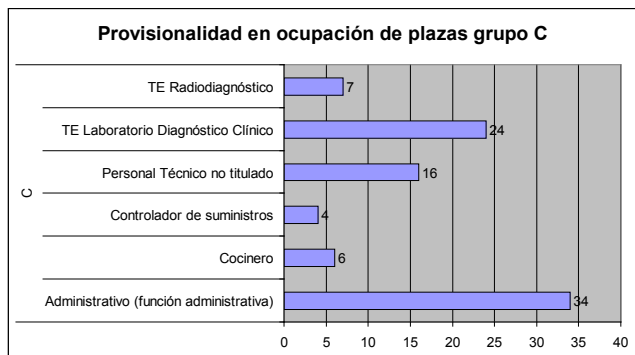
Cuadro 62



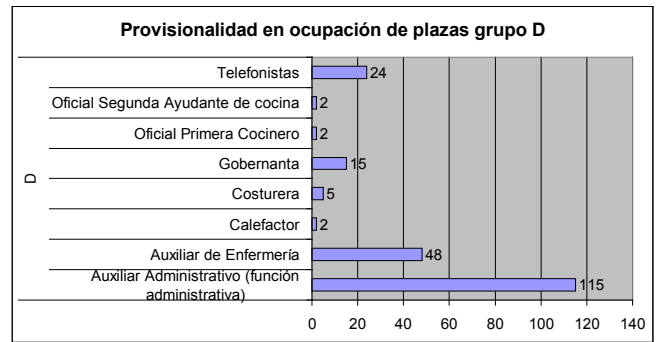
Cuadro 63



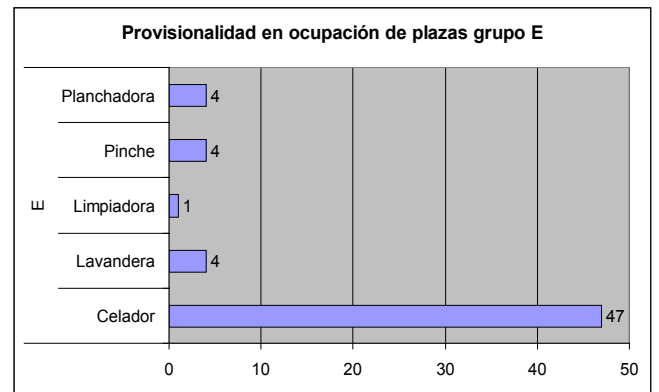
Cuadro 64



Cuadro 65



Cuadro 66



\* Únicamente se incluyen las categorías cuantitativamente más relevantes.

Hay determinadas categorías en las que la provisionalidad en la ocupación de puestos es más acusada. Así, en el Cuerpo de Facultativos Especialistas de Área (FEA) dentro del Grupo A de titulación, en el de enfermeros/as dentro del Grupo B, en el de Administrativos en el C, en Auxiliares Administrativos en el Grupo D o dentro del grupo E el cuerpo de celadores. No obstante, y tal y como hemos resaltado, las cifras de provisionalidad en el acceso a los puestos revelan una tasa razonable en la provisión definitiva de plazas.

Para terminar el análisis de la situación del empleo público en el Salud, procede recordar que con fecha 4 de febrero de 2011 se emitió resolución en expediente tramitado con número de referencia DI-1599/2010-4 en alusión a procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas de las categorías de Pediatra de Atención Primaria y de Médico de Familia de Atención Primaria en Centros del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón, convocados en 2009.

La norma aplicable en ese momento establecía expresamente que la mitad de las vacantes existentes en cada sector o área de salud debía ofertarse para su provisión mediante concurso de traslados, y la otra mitad debe ser cubierta por los aspirantes que han superado el concurso-oposición. Sin ánimo de ser exhaustivos, para el caso de la especialidad de Médico de Familia de Atención Primaria, se constató que se ofertaron para su cobertura por los aspirantes que superaron el concurso-oposición 8 plazas vacantes en el Sector Alcañiz, 13 en el Sector Barbastro, 6 en el Sector Zaragoza I y 5 en el Sector Zaragoza II; mien-

tras que en concurso de traslados se ofertaron 3 plazas vacantes en el Sector Alcañiz, 5 en el Sector Barbastro, 11 en el Sector Zaragoza I y 16 en el Sector Zaragoza II. Resultó evidente que no se había respetado la paridad exigida en la norma, doblando, en algunos casos, las vacantes ofertadas a una modalidad de provisión frente a la otra.

En conclusión, y una vez detectado que la distribución de plazas realizada por el Departamento de Salud y Consumo para su provisión a través de concurso de traslados y por los aspirantes que superaron el proceso selectivo no respetaba el criterio fijado en la norma, se sugirió a la Administración que adoptase las medidas necesarias para garantizar que el reparto de plazas vacantes de Médicos de Familia y Pediatras de Atención Primaria se adecuaba a los términos establecidos en la ley.

La sugerencia emitida llevó a diversas consideraciones respecto al **modelo de provisión de puestos de trabajo** adoptado por el Servicio Aragonés de Salud. Debemos partir de la evidencia de las necesidades impuestas por el modelo territorial aragonés y por su realidad social, económica y demográfica, que exige un esfuerzo a realizar tanto por el Departamento competente en materia de sanidad como el personal estatutario a su servicio para garantizar la adecuada satisfacción del servicio público de salud en todo el territorio autonómico. No obstante, no puede obviarse que una adecuada gestión de dicho personal, ajustándose a los criterios y principios marcados por la normativa aplicable, contribuye a garantizar dicho servicio público de acuerdo con los principios que deben regir el funcionamiento de la Administración.

En este sentido, el EMPE establece en su artículo 4 como principios que deben regir la ordenación de dicho personal, entre otros, los de sometimiento pleno a la Ley y el derecho; de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de personal estatutario; y la planificación eficiente de las necesidades de recursos y programación periódica de las convocatorias. Así, tanto los procedimientos de acceso como los mecanismos de provisión de puestos deben estar regidos por los principios de igualdad, mérito y capacidad. Y tal y como ha indicado de forma reiterada esta Institución, el resultado de los procesos selectivos celebrados constituye el criterio que de forma más transparente y objetiva refleja el mérito y capacidad de los empleados públicos.

En este sentido, entendemos que un prolongado periodo de tiempo sin convocatorias de procesos selectivos puede conducir a una determinada tasa de temporalidad. Ello puede implicar que haya un porcentaje de plazas vacantes cubiertas bien por interinos bien a través de mecanismos, como las comisiones de servicio, que no reflejan de manera objetiva el mérito y capacidad, por lo que deberían reservarse a supuestos excepcionales. En este sentido, la no inclusión en la oferta de plazas para su cobertura reglada a través de los mecanismos fijados en la norma, —concursos de traslados y concurso-oposición—, de **todas las plazas vacantes**, puede llevar al efecto indeseado de que los empleados públicos que han acreditado un mayor mérito y capacidad (fundamentalmente a través de la superación de un proceso selectivo) no pueden optar a los puestos en condiciones de igualdad. Esto

es, se ven desplazados, a la hora de optar a una plaza vacante, por aspirantes que no han acreditado su mérito y capacidad en similares términos. En conclusión, el modelo de función pública establecido en la ley aplicable no alcanza los objetivos de eficacia, eficiencia y adecuación a los principios constitucionales perseguidos.

En conclusión, debemos insistir en la necesidad de que la Administración adopte las medidas oportunas para que las plazas vacantes de personal estatutario en centros sanitarios se sometan a procedimientos reglados de provisión; entendiéndose por tales el concurso de traslados y el concurso-oposición; todo ello en los términos de distribución de vacantes fijados en la ley.

#### IV. EMPLEO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El EAAR. atribuye en el artículo 73 a la Comunidad Autónoma la «*competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria*».

Por Real decreto 1982/1998, de 18 de septiembre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria. Ello implicó la transferencia a la Administración autonómica del personal docente que venía desempeñando la enseñanza en toda su extensión, niveles, y grados, modalidades y especialidades. Respecto al personal traspasado, señala la norma que se atribuyen a la Comunidad Autónoma, en el marco de las bases generales del régimen estatutario de los funcionarios públicos y de las normas básicas específicas aplicables al personal docente, los actos administrativos de personal que se deriven de la relación entre ello y los funcionarios. Entre ellos, la convocatoria para la provisión de los puestos vacantes; la elaboración y aprobación de las previsiones de necesidades de personal; la convocatoria y resolución de los concursos de traslado dentro del ámbito autonómico; los nombramientos y ceses de los funcionarios; los nombramientos para proveer interinamente vacantes; la concesión de compatibilidades; o el reconocimiento de situaciones administrativas.

La gestión del personal docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de las competencias del Departamento de Hacienda y Administración Pública, aparece encomendada al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, tal y como señala el artículo 1.2 del Decreto 336/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba su estructura orgánica.

Respecto al régimen jurídico aplicable al personal docente no universitario, el artículo 2 del EBEP señala que «*el personal docente y el personal estatutario de*

los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84».

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su Disposición adicional Sexta que son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las señaladas en el párrafo anterior, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas referidas.

La norma estatal prevé la convocatoria periódica de concursos de traslados de ámbito estatal, en los que podrán participar todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la Administración educativa de la que dependan o por la que hayan ingresado, siempre que reúnan los requisitos generales y los específicos que se establezcan. Durante los cursos escolares en los que no se celebren estos concursos de ámbito estatal, las Administraciones educativas podrán organizar procedimientos de provisión referidos al ámbito territorial cuya gestión les corresponda.

A su vez, la Disposición adicional séptima procede a establecer las bases para la ordenación de la función pública docente. En primer lugar, esta se clasifica en los siguientes cuerpos:

a) El cuerpo de maestros, que desempeñará sus funciones en la educación infantil y primaria.

b) Los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria, que desempeñarán sus funciones en la educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional.

c) El cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, que desempeñará sus funciones en la formación profesional y, excepcionalmente, en las condiciones que se establezcan, en la educación secundaria obligatoria.

d) El cuerpo de profesores de música y artes escénicas, que desempeñará sus funciones en las enseñanzas elementales y profesionales de música y danza, en las enseñanzas de arte dramático y, en su caso, en aquellas materias de las enseñanzas superiores de música y danza o de la modalidad de artes del bachillerato que se determinen.

e) El cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas, que desempeñará sus funciones en las enseñanzas superiores de música y danza y en las de arte dramático.

f) Los cuerpos de catedráticos de artes plásticas y diseño y de profesores de artes plásticas y diseño, que desempeñarán sus funciones en las enseñanzas de artes plásticas y diseño, en las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y en las enseñanzas de la modalidad de artes del bachillerato que se determinen.

g) El cuerpo de maestros de taller de artes plásticas y diseño, que desempeñará sus funciones en las ense-

ñanzas de artes plásticas y diseño y en las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales.

h) Los cuerpos de catedráticos de escuelas oficiales de idiomas y de profesores de escuelas oficiales de idiomas, que desempeñarán sus funciones en las enseñanzas de idiomas.

i) El cuerpo de inspectores de educación.

Conforme a la Disposición adicional duodécima, el sistema de ingreso en la función pública docente será el de **concurso-oposición** convocado por las respectivas Administraciones educativas. En la fase de concurso se valorarán, entre otros méritos, la formación académica y la experiencia docente previa. En la fase de oposición se tendrán en cuenta la posesión de los conocimientos específicos de la especialidad docente a la que se opta, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. Las pruebas se convocarán, según corresponda, de acuerdo con las especialidades docentes.

La misma disposición regula los mecanismos de promoción interna, a través de concurso, para el acceso a los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria, de catedráticos de escuelas oficiales de idiomas, de catedráticos de música y artes escénicas y de catedráticos de artes plásticas y diseño, así como a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y de profesores de artes plásticas y diseño por parte de funcionarios de los cuerpos docentes clasificados en el grupo B de titulación.

Por Real Decreto 276/2007, de 23 febrero, se aprobó el Reglamento de **ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades** en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de educación. Esta norma regula los procedimientos de acceso a los cuerpos docentes no universitarios; procedimientos que se realizarán mediante convocatoria pública y en los que se garantizarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procesos selectivos para acceso a los cuerpos de docente no universitario en la Administración autonómica se desarrollan a través del sistema de concurso-oposición. La fase de oposición vienen consistiendo en una única prueba estructurada en dos partes, que no tendrán carácter eliminatorio. La primera parte tiene por objeto la demostración de conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia, a través del desarrollo por escrito y posterior lectura de un tema elegido por el aspirante, de entre un número de temas extraídos al azar por el tribunal. La segunda parte tiene por objeto la comprobación de la aptitud pedagógica del aspirante mediante la presentación de una programación didáctica y la exposición oral de una unidad didáctica.

El Justicia de Aragón ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el modelo selectivo adoptado. Así, con fecha 8 de marzo de 2011, y en resolución de expediente tramitado con número de referencia 1248/2010-4, se analizaron los requisitos de forma establecidos para la presentación de la programación didáctica, y su valoración por los diferentes tribunales. En concreto, se apreció la desestimación de ejercicios de aspirantes por incumplimiento de los requisitos formales exigidos en las bases (por ejemplo, no incorporación de índice, impresión de la programación en doble cara en lugar

de en una sola, exceso del número de folios fijado al incorporar una portada, etc.).

Sin ánimo de inmiscuirse en el espacio reservado a la discrecionalidad técnica de los tribunales, pero considerando que el criterio de valoración de dichos requisitos formales podía afectar a los principios de igualdad mérito y capacidad en el acceso a la función pública (al entender que determinados errores materiales no implican un menor mérito y capacidad del aspirante, por lo que su exclusión por tal puede suponer una vulneración de tales principios), se sugirió la modificación del mecanismo de valoración adoptado.

A su vez, el Decreto 96/2011, de 26 de abril, establece el régimen de **provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino** en la Comunidad Autónoma de Aragón. La norma sustituye al Decreto 55/2005, de 29 de marzo, manteniendo la provisión de plazas vacantes por personal interino a través de una dualidad de listas de aspirantes, que se adecuarán para cada curso escolar mediante la ordenación de los integrantes que el 30 de junio anterior tuvieran reconocido el derecho a ser llamados. La primera lista está integrada por quienes cumplan la condición de tener al menos un día trabajado en calidad de funcionario docente no universitario como consecuencia de la adjudicación de vacantes por llamamientos. La segunda lista, está integrada por los aspirantes que no pueden ser incluidos en la lista anterior, pero que cumplen con los requisitos establecidos en el decreto para formar parte de las listas de espera.

La permanencia en las listas de espera está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, regulados en el artículo 11 del Decreto. Así, se establecen una serie de motivos de decaimiento en las listas (renunciar al puesto una vez hecha la adjudicación, rechazar una vacante de curso completo, no participar en proceso de nueva baremación, etc.), y se establece de manera expresa que para permanecer en la primera lista cuando desde la Administración aragonesa se efectúe convocatoria de concurso-oposición de la especialidad en la que el aspirante se encontrara incluido en lista de espera, será necesario bien participar en dicho proceso, bien participar en el convocado ese mismo año por cualquier Administración autonómica o por la estatal. En cualquier caso, se deberá realizar de forma completa la prueba de conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia.

A este respecto, debe señalarse que el Justicia de Aragón se ha pronunciado en tres ocasiones acerca del procedimiento para la provisión de puestos de personal docente no universitario con carácter interino regulado por el Decreto 55/2005, de 29 de marzo, derogado a su vez por el Decreto 96/2011, actualmente en vigor. En primer lugar, en expediente tramitado con número de referencia 1039/2010-4 se analizó el Decreto 99/2010, de 7 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modificó aquel. Esta norma dio nueva regulación al artículo 11, por el que se establecían los motivos de decaimiento en las listas. La modificación operada implicaba la eliminación del requisito de haber participado en el proceso selectivo convocado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para acceder al Cuerpo de profesores de Educación Secundaria en cualquier Especia-

lidad, o en proceso selectivo de otras Administraciones en la Especialidad en la que figura el aspirante en listas, para no decaer en la lista primera.

Considerando que la posibilidad de permanecer en listas de espera sin participar en los procesos selectivos convocados por la Administración perjudicaba tanto al principio de igualdad en el acceso a la función pública, —al reducir las posibilidades de obtener una plaza de aquellos aspirantes que no cuentan con experiencia docente y que por consiguiente no forman parte de la primera lista de espera—, como a los de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, —ya que los resultados obtenidos en el último proceso selectivo celebrado son el reflejo más objetivo y transparente de la aptitud de los aspirantes—, se recomendó la derogación del Decreto 99/2010.

El Decreto 96/2011 ha vuelto a introducir como requisito para permanecer en las listas de espera la exigencia de participar en el proceso selectivo para la provisión de plazas de personal docente en el correspondiente cuerpo y especialidad, caso de que el mismo se convoque. Debe considerarse por tanto que la modificación operada resulta oportuna y más acorde a los principios que deben regir la provisión de puestos en la función pública.

En segundo lugar, con fecha 4 de junio de 2007 el Justicia de Aragón emitió resolución en la que se sugería lo siguiente:

*«En conclusión, entendemos que procedería modificar dos aspectos del modelo de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino en la Comunidad Autónoma de Aragón, como medio para garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad:*

*a) Se debería otorgar menor relevancia al criterio de la experiencia docente previa a la hora de valorar los méritos de los aspirantes en la configuración de las listas de espera. Ello no impide que la antigüedad continúe teniendo un peso relativo en la baremación, pero sin que en ningún caso resulte determinante.*

*b) Se debería plantear la oportunidad de exigir una nota mínima en el último proceso selectivo celebrado, en el que necesariamente se debe participar, tanto para permanecer en la primera lista como para ingresar en la segunda.»*

El decreto 96/2011 modifica la regulación de la baremación de la listas de espera, señalando que *«para determinar la prelación de los aspirantes que formen parte de las listas de espera se valorará la experiencia docente previa, la formación académica, otros méritos de formación y la mejor de las calificaciones obtenidas en los tres últimos procesos selectivos de ingreso, con arreglo a la siguiente distribución:*

*a) Por experiencia docente previa, hasta el cincuenta y cinco por ciento del total.*

*b) Por formación académica, hasta el quince por ciento del total.*

*c) Por otros méritos de formación, hasta el diez por ciento del total.*

*d) Por la mejor nota media de la fase de oposición obtenida en los tres últimos procesos selectivos consecutivos en la misma especialidad convocados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, hasta el veinte por ciento del total.»*

Entendemos que el modelo de provisión de plazas de personal docente no universitario con carácter interino ha mejorado, en tanto se ha aumentado la proporción que representa la calificación de los últimos procesos selectivos en los que se ha participado en el baremo total. No obstante, consideramos que dicha modificación puede ser insuficiente, ya que este mérito representa un 20% del total del baremo, frente al 55% en que se valora la experiencia docente previa.

Por último, en tercer lugar en el año 2009 se tramitó nuevo expediente en el que se analizaba la relevancia del resultado obtenido en la fase de oposición en el último proceso selectivo celebrado a la hora de acceder a puestos de personal docente no universitario con carácter interino, formulándose con fecha 12 de mayo nueva resolución por la que se sugería lo siguiente:

«El Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón debe modificar el régimen de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino garantizando que tengan preferencia en la obtención de plazas los aspirantes que han obtenido mejor calificación en el proceso selectivo».

El artículo 12 del Decreto 96/2011 establece el mecanismo para la promoción de los aspirantes entre listas de una misma especialidad y para la incorporación de nuevos aspirantes a las ya existentes. Al igual que se hacía en el Decreto 55/2005, una vez cerrado a 30 de junio el orden de prelación de los aspirantes que no hubieran decaído el procedimiento es el siguiente:

1.º Los aspirantes de la segunda lista que cumplan en el nuevo curso los requisitos fijados para formar parte de la primera se podrán incorporar a esta.

2.º Quienes hubieran sido valorados en el proceso selectivo con una nota mínima de cuatro en la prueba de conocimientos específicos y pertenecieran a la segunda lista, pasarán al final de la primera.

3.º Los opositores que no estuviesen incluidos en listas y obtengan en la fase de oposición una nota mínima de un cuatro en la prueba de conocimientos específicos, pasarán al final de la primera lista una vez incorporados los incluidos en la segunda lista que, conforme a los puntos anteriores, pasan a la primera.

4.º Los opositores que no estuviesen incluidos en listas y obtengan una nota inferior a cuatro en la prueba de conocimientos específicos se incorporarán a la segunda lista.

5.º Por último, los opositores que habiendo sido admitidos al proceso selectivo no se hubieran presentado al llamamiento de la primera prueba se incorporarán a la segunda lista al final.

Así, del modelo expuesto, no exento de complejidad, se desprende lo siguiente: aquellos aspirantes que no han trabajado ningún día como personal docente con carácter interino, que se presentan por primera vez al proceso selectivo y que obtienen una nota mínima de cuatro en la prueba de conocimientos específicos se incorporan a la primera lista. No obstante, por delante de ellos, y con independencia de la calificación obtenida en el proceso selectivo, se sitúan, en primer lugar, quienes tengan un día trabajado como personal docente interino y cumplan los requisitos de permanencia en la lista del artículo 11. En segundo lugar, se sitúan por delante los aspirantes que ante-

riormente estaban incluidos en la segunda lista y que en el nuevo curso cumplan los requisitos establecidos para entrar en la primera lista; es decir, que hayan trabajado un día como interinos. Ello con independencia de la calificación que hayan obtenido en el proceso selectivo al que obligatoriamente deben haberse presentado. En tercer lugar, se sitúan por delante aquellos aspirantes que pertenecían a la segunda lista que no han trabajado como interinos pero que han obtenido una calificación mínima de cuatro en la prueba de conocimientos específicos; también con independencia de la nota obtenida en el proceso selectivo.

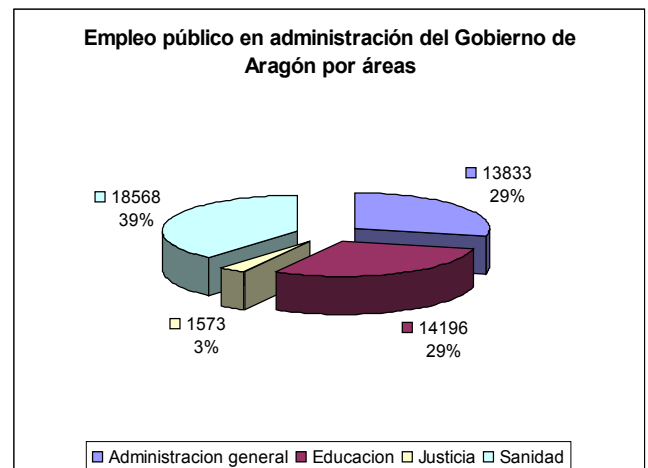
En conclusión, y tal y como se apreció al analizar el sistema establecido en el Decreto 55/2005, la aplicación del sistema de listas de espera para la cobertura de plazas de personal docente no universitario con carácter interino previsto en el Decreto 96/2011 implica que, a fin de cuentas, la calificación obtenida en el proceso selectivo resulte el mérito menos relevante a la hora de acceder a una plaza, al prevalecer por encima de ella la antigüedad en las listas y la experiencia docente.

Es criterio defendido en numerosas ocasiones por esta Institución que el factor antigüedad en ningún caso puede considerarse determinante para regular la provisión de plazas por personal interino; figura excepcional que se caracteriza por su provisionalidad, en tanto se debe acudir a ella por estrictas razones de excepcionalidad y urgencia. A la vez, y en cuanto a los principios de mérito y capacidad, consideramos que el resultado obtenido en el proceso selectivo resulta el criterio más objetivo a la hora de probar el mérito y capacidad del aspirante.

Por ello, consideramos que el nuevo modelo de provisión de plazas con carácter interino no garantiza que se incorporen en la primera lista en primer lugar aquellos aspirantes que hayan demostrado un mayor mérito y capacidad obteniendo mejores resultados en el proceso selectivo, por lo que debemos insistir en la necesidad de su mejora.

Durante el curso escolar 2011/2012, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte gestionaba un total de 14.196 efectivos. Es decir, el personal docente no universitario representaba el 29% del total de empleados públicos al servicio de la Administración autonómica aragonesa.

Cuadro 67



Debe tenerse en cuenta que a la fecha de finalización de este informe no estaban disponibles los datos referentes al curso 2012/2013. El personal con que cuenta la Administración para el ejercicio de la actividad docente durante este curso puede haberse visto afectado de manera significativa por las circunstancias coyunturales, políticas y económicas, extremo que debe valorarse tal y como señalaremos a lo largo del informe.

**VI.I. ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

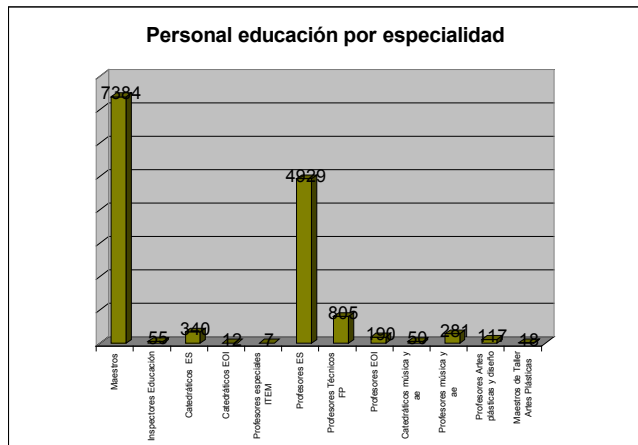
En primer lugar, debemos partir de que en el ámbito sectorial de educación no existe ni personal laboral ni personal eventual. Todo el personal docente no universitario tiene la condición de personal funcionario, de carrera o interino, y se clasifica, tal y como hemos referido anteriormente, en los siguientes cuerpos: maestros, catedráticos de enseñanza secundaria, profesores de enseñanza secundaria, profesores técnicos de formación profesional, profesores de música y artes escénicas, catedráticos de música y artes escénicas, catedráticos de artes plásticas y diseño, profesores de artes plásticas y diseño, maestros de taller de artes plásticas y diseño, catedráticos de escuelas oficiales de idiomas, profesores de escuelas oficiales de idiomas e inspectores de educación.

Por cuerpos de adscripción, el empleo público en educación durante el curso 2011/2012 se reparte del siguiente modo:

- 9 Secciones de Educación secundaria obligatoria (2 en Huesca, 1 en Teruel y 6 en Zaragoza).
- 3 Escuelas de Arte (1 en Huesca, 1 en Teruel y 1 en Zaragoza).
- 26 Equipos de orientación educativa y psicopedagógica (5 en Huesca, 7 en Teruel y 14 en Zaragoza).
- 13 Centros de Educación para personas adultas (3 en Huesca, 2 en Teruel y 8 en Zaragoza).
- 12 Escuelas oficiales de Idiomas (4 en Huesca, 2 en Teruel y 6 en Zaragoza).
- 1 Conservatorio Superior de Música (en Zaragoza).
- 7 Conservatorios Profesionales de Música (3 en Huesca, 2 en Teruel y 2 en Zaragoza).
- 3 escuelas de Arte (1 en Huesca, 1 en Teruel y 1 en Zaragoza).
- 1 Escuela Superior conservación y restauración de bienes culturales (en Huesca).
- 1 Escuela Superior de Diseño (en Zaragoza).
- 3 Institutos de Formación Profesional específica (1 en Huesca, 1 en Teruel y 1 en Zaragoza).

En función de la fórmula jurídica que vincula con la Administración, el personal de educación durante el curso 2011/2012 presentaba la siguiente estructura:

Cuadro 68

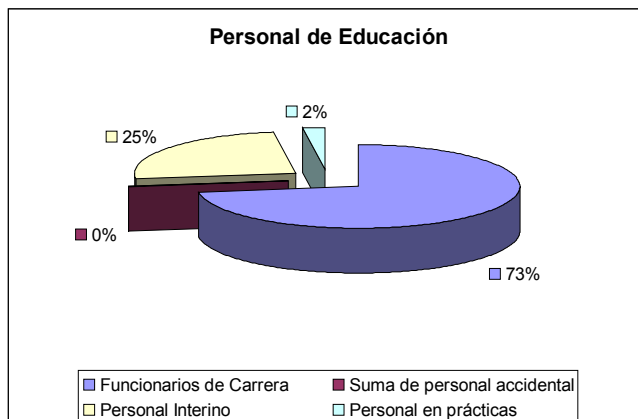


Debe resaltarse que todo el personal docente no universitario pertenece bien al grupo A1 de titulación (equivalente al anterior grupo A) bien al grupo A2 (equivalente al grupo B). Es decir, es preceptivo contar con el título universitario de grado.

Se trata de 14.196 empleados que desempeñan sus servicios en los siguientes centros (por provincias):

- 75 Centros rurales agrupados (22 en Huesca, 27 en Teruel y 26 en Zaragoza).
- 220 Centros de Educación infantil y primaria (45 en Huesca, 24 en Teruel y 151 en Zaragoza).
- 7 Centros de Educación especial (1 en Huesca, 2 en Teruel y 4 en Zaragoza).
- 90 Institutos de educación secundaria (IES): 21 en Huesca, 16 en Teruel y 53 en Zaragoza.
- 4 Centros públicos integrados de formación profesional (2 en Huesca, 1 en Teruel y 2 en Zaragoza)

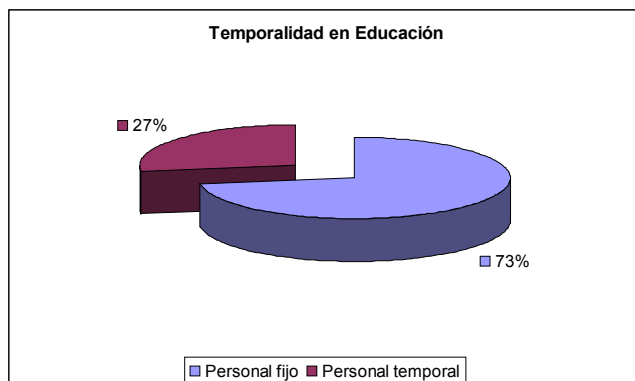
Cuadro 69



Es decir, 10.347 docentes tenían la condición de personal funcionario de carrera (el 73%), 3.510 eran interinos (el 25%), 317 eran funcionarios en prácticas (el 2%) y 22 aparecen calificados como personal accidental.

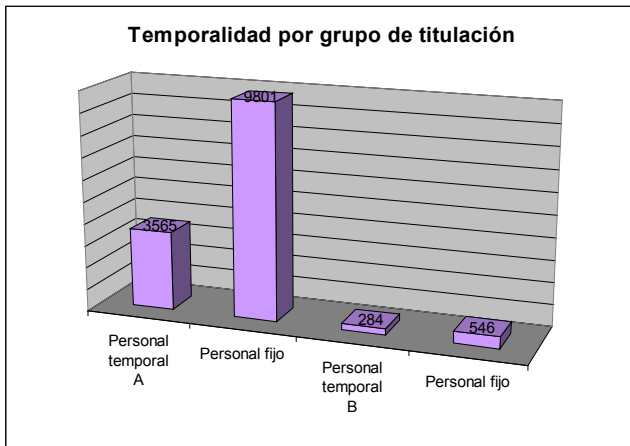
La primera característica que se aprecia es el elevado nivel de **temporalidad** en la administración educativa:

Cuadro 70



Por grupo de titulación la temporalidad es la siguiente:

Cuadro 71



Tal y como se ha referido anteriormente, la cifra de personal interino se refiere al curso 2011/2012. Las necesidades de personal para el servicio público prestado, la educación, se ven condicionadas por la necesidad de adecuarse a cada curso escolar. Ello implica que para el curso 2012/2013 la cifra tanto total como proporcional de personal interino y de carrera (teniendo en cuenta las jubilaciones, que coinciden con el curso escolar) pueda haberse visto modificada.

No disponemos de los datos exactos; sin embargo, deben tenerse en cuenta determinados elementos objetivos que avalan una reducción del número de contrataciones de personal interino:

En primer lugar, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por el que se aprobaron Medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, estableció una serie de medidas que necesariamente implican una **disminución de las necesidades de personal docente**:

a) En primer lugar, el artículo 2 establece un aumento del 20% del número máximo de alumnos establecido en el artículo 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando por razones de limitación del gasto público la Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorice la incorporación de personal de nuevo ingreso mediante Oferta de Empleo Público o establezca, con carácter básico, una tasa de reposición de efectivos inferior al 50 por 100.

b) en segundo lugar, el artículo 3 aumenta la jornada lectiva del profesorado a 25 horas en educación infantil y primaria y a 20 horas en las restantes enseñanzas, sin perjuicio de las situaciones de reducción de jornada contempladas en la normativa vigente. El aumento de las horas lectivas se traduce en reducción de las plantillas y por tanto de las necesidades del profesorado.

c) en tercer lugar el artículo 4 Artículo establece que «el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nom-

bramiento». La reducción de las sustituciones supone una disminución equivalente de las convocatorias de personal interino.

d) en cuarto y último lugar, el artículo 5 retrasa al curso 2014/2015 la implantación de los ciclos formativos de grado medio y grado superior cuya implantación estuviera prevista para el curso escolar 2012-2013. Dicha previsión afecta igualmente a las necesidades de personal.

En segundo lugar, a ello debe añadirse la **congelación de las ofertas de empleo público** durante el año 2012, impuesta por el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, tal y como se ha referido a lo largo de este informe.

En tercer y último lugar, debe tomarse en consideración la modificación del mecanismo de **reducción de la jornada lectiva** para personal docente con más de 55 años de edad. Anteriormente, la Orden de 9 de febrero de 2010, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, recogía la posibilidad del personal docente no universitario con edades comprendidas entre los 55 y los 60 años de acogerse a una sustitución parcial del horario lectivo de docencia directa a grupos de alumnos por actividades a desarrollar en el Centro tendentes a la consecución de una serie de objetivos marcados en la norma (formación del profesorado, atención a la diversidad, elaboración de materiales de inmersión o refuerzo lingüístico, prevención del absentismo de los alumnos en el centro, etc.), sin minoración de las retribuciones.

Dicho régimen se ha visto sustituido por la Orden 25 de junio de 2012, del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se regula, para el personal docente no universitario, el procedimiento de reducción de jornada con reducción proporcional de las retribuciones por razón de edad. La nueva norma recoge el derecho a la disminución de las horas lectivas del profesorado mayor de 55 años, que cabrá únicamente con una reducción proporcional de las retribuciones.

En el contexto presupuestario y económico de minoración de la renta neta a percibir por el personal funcionario, es de prever que el nuevo modelo implicará que un menor número de docentes se acogerán al derecho a la reducción de la jornada descrito. Ello por supuesto supondrá una menor necesidad de personal interino para cubrir las horas de plantilla que puedan quedar vacantes.

En este sentido, el Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Aragón para el período 2012-2014, elaborado por el Gobierno de Aragón, preveía una serie de medidas de racionalización del gasto educativo, adoptadas en aplicación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, que suponen un ahorro total para 2012 de 16,22 millones de euros. Entre otros aspectos, y en lo que afecta al personal de educación, ello supone, según señala el documento, un ahorro de 398 plazas de cupo en Primaria.

Por otro lado, y según señalaba la titular del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte

en sesión del Pleno de las Cortes de Aragón de 25 y 26 de octubre de 2012<sup>1</sup>, el número de interinos en cuerpos docentes no universitarios de la Administración autonómica para el curso 2012/2013 ha disminuido en 354 respecto al curso 2011/2012, del que sí que se dispone de datos facilitados por la Administración. En concreto, y según se señaló literalmente, «*la evolución de interinos, que eran cuatrocientos cuarenta y cinco interinos menos, comparando la primera oferta de empleo que se hizo para poder empezar el curso, pero al inicio del curso se habían contratado ya noventa y un interinos más, para cubrir vacantes de curso completo, con lo cual el número de interinos ha disminuido en trescientos cincuenta y cuatro*».

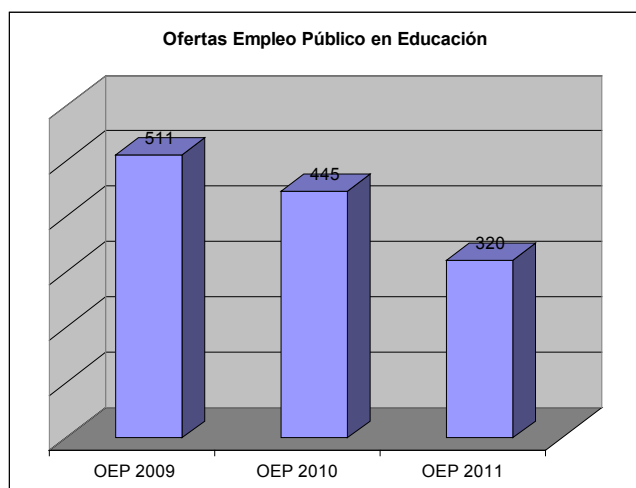
Debe tenerse en cuenta, igualmente, la modificación operada en la duración de las jornadas con las que se contrata al personal interino. Así, y según la misma comparecencia, «*hay un total de dos mil seiscientos ochenta y tres profesores interinos, de los cuales setecientos sesenta y cuatro están a tiempo parcial y de los que están a tiempo parcial, un 74% están por lo menos a media jornada*». Es decir, las medidas impuestas para la reducción del déficit han implicado una reducción de las jornadas del personal interino incorporado al curso 2012/2013.

La tasa de interinidad es más elevada en determinados cuerpos, como el de Profesores de enseñanza secundaria obligatoria, donde alcanza una proporción del 32%, el de Maestros, con el 19%, o el de Profesores de música y artes escénicas, con un 41% de personal interino. En general, nos encontramos en cualquier caso ante una elevada tasa de interinidad (27% en el curso 2011/2012), que revela un problema estructural de insuficiente oferta de empleo público.

#### IV.II. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

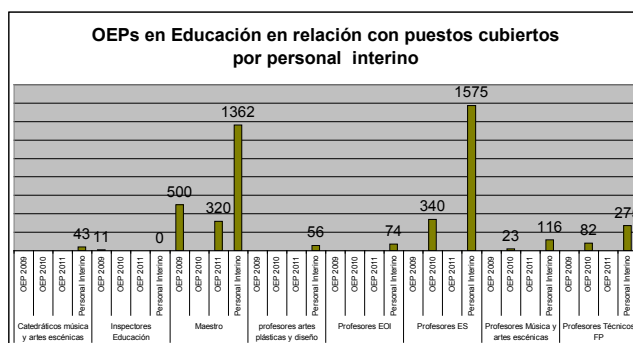
En el ámbito sectorial de educación, las ofertas de empleo público de los años 2009, 2010 y 2011 incluían las siguientes plazas reservadas a personal docente no universitario:

Cuadro 72



Si relacionamos dichas cifras con las necesidades de personal, reflejadas en el número de puestos cubiertos por funcionarios interinos, apreciamos lo siguiente:

Cuadro 73



En el cuerpo de maestros, se aprecia que mientras que durante el curso 2011/2012 existía un total de 1.362 puestos cubiertos con carácter interino, durante las tres últimas ofertas de empleo público aprobadas únicamente se ofertaron 820 puestos. En el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, se han convocado 340 puestos, existiendo 1.575 puestos cubiertos por personal interino. Y en el cuerpo de profesores de música y artes escénicas, se convocaron en 2010 23 plazas para un total de 116 puestos provistos de manera temporal.

Debe precisarse que la OEP contiene previsiones no solo para atender a las plazas cubiertas con carácter interino, sino también a las plazas que cada año quedan vacantes como consecuencia de las jubilaciones (cifradas en 400 durante el curso 2011/2012), etc. Igualmente, debe matizarse que las ofertas de puestos para los cuerpos de Maestros y de Profesores de Educación Secundaria se simultanean cada año; es decir, mientras en los años 2009 y 2011 se ofertaron puestos de maestro, en 2011 se convocaron para su provisión puestos de profesor de secundaria.

En cualquier caso, los datos revelan una situación estructural de elevada interinidad, para cuya superación es precisa una oferta más ajustada a las necesidades reales. Por supuesto, la imposición estatal establecida en el Real Decreto-ley 20/2011, que congela para este año las ofertas de empleo público, condiciona las políticas de empleo tendentes a reducir la tasa de temporalidad. En cualquier caso, no podemos dejar de observar que si durante los ejercicios anteriores se hubiese ofertado un número de plazas que permitiese atender al elevado número de personal interino, **la situación actual resultaría menos gravosa**.

Por ello, atendiendo a la relevancia del servicio público prestado por el personal docente no universitario, y a la necesidad de garantizar un modelo de educación pública basada en los principios de calidad y equidad marcados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, resulta necesario recordar a la Administración la necesidad de adoptar las medidas necesarias para:

— Disminuir la temporalidad en el ámbito sectorial de la educación, garantizando ofertas públicas de empleo que atiendan a las necesidades de personal.

<sup>1</sup> Información extraída de transcripción del Pleno en web oficial de las Cortes de Aragón ([www.cortesdearagon.es](http://www.cortesdearagon.es)).

— Garantizar, en el contexto de recortes presupuestarios impuestos, la suficiencia de personal docente, evitando la merma en la calidad del servicio de educación pública prestado.

#### IV.III. PLANTILLAS DE PERSONAL DE EDUCACIÓN

El Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón publica anualmente las plantillas orgánicas del personal docente necesario para dar respuesta adecuada a las necesidades educativas previstas para cada curso escolar.

Por Orden de 21 de febrero de 2012, de dicho Departamento, se determinaron las plantillas de Maestros en Colegios de Educación Infantil y primaria, Institutos de educación Secundaria, Secciones delegadas de Educación Secundaria, en Centros Públicos de Educación de personas adultas y en Equipos de orientación Educativa y Psicopedagógica para el curso 2012/2013.

A su vez, también por orden de 21 de febrero de 2012 se hizo pública la relación de plantillas de los centros públicos docentes no universitarios dependientes del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, y relativas a los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria, Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Cuerpos de Profesores y Catedráticos de Música y Artes escénicas, Cuerpos de Profesores y Catedráticos de Artes Plásticas y Diseño y Cuerpos de Maestros de taller de Artes Plásticas y Diseño.

En general, la publicación periódica de las plantillas de personal docente no universitario, necesaria para planificar la cobertura de las necesidades educativas de cada curso académico, parece garantizar la publicidad periódica de los recursos humanos del ámbito sectorial de educación.

#### CONCLUSIONES

Como colofón al análisis de los datos facilitados por la Administración realizado a lo largo del presente informe, debemos efectuar una serie de conclusiones. Para ello, analizaremos a grandes rasgos las principales carencias apreciadas en el modelo de función pública de la Administración autonómica aragonesa, y propondremos algunas medidas que, a juicio de esta Institución, es preciso adoptar.

#### CARENCIAS DETECTADAS

— En primer lugar, y tal y como se ha ido detallando, se constata un elevado nivel de **temporalidad** (por número de interinos y personal laboral contratado con carácter temporal) entre el personal de la Administración autonómica: 22% en el ámbito sectorial de la Administración general, 13% en Justicia, 23% en Sanidad, y 27% en Educación (durante el curso 2011/2012).

— En segundo lugar, se aprecia la necesidad de reforma del modelo de **carrera administrativa**, —particularmente en el ámbito sectorial de la Administración general—, vinculado a los mecanismos de provisión de plazas como única vía para hacer efectiva la

progresión profesional. Ello, sumado a la insuficiencia en la convocatoria de procesos de movilidad, se traduce en una elevada **provisionalidad** en la ocupación de puestos: 48% en Administración general, 17% en Sanidad.

— La provisionalidad en la ocupación de plazas puede resultar especialmente perjudicial en aquellos puestos en los que, al desempeñarse funciones de control e intervención, se requiere una estabilidad e independencia garantizadas por la objetividad derivada de la ocupación reglada de la plaza.

— Por otro lado, el modelo de carrera establecido impide introducir elementos que permitan la **evaluación efectiva del desempeño del puesto** y la retribución adecuada en función de las responsabilidades inherentes al cargo desarrollado.

— Se aprecia el esfuerzo desarrollado durante el ejercicio 2012 para la publicación actualizada de las **relaciones de puestos de Trabajo** de los diferentes Departamentos y organismos públicos de la Administración autonómica. No obstante, las estructuras administrativas adoptadas adolecen de falta de flexibilidad, revelando las dificultades con que se enfrenta el sector público para adaptar sus medios personales a las necesidades que se van planteando.

— A todo ello deben añadirse las **medidas de contracción del gasto público** recientemente adoptadas como mecanismo para reducir el déficit público en el contexto de crisis económica y financiera. La congelación de las ofertas de empleo público para el año 2012, establecida en el Real Decreto-ley 20/2012, dificulta la adopción inmediata de medidas para reducir la tasa de temporalidad; sin perjuicio de que, tal y como se ha incidido, es una medida que no implica necesariamente una reducción del gasto público. En cualquier caso, dicha tasa es un problema cuasi-estructural del empleo público aragonés, que se viene manifestando desde antes de la adopción de medidas para el control del déficit, y que revela por consiguiente una insuficiencia reiterada en las sucesivas ofertas de empleo público aprobadas por la Administración autonómica en las últimas legislaturas.

Paralelamente, las medidas para la reducción del déficit implican la minoración de plantillas en los diferentes ámbitos sectoriales de la Administración autonómica. El Justicia de Aragón es consciente de la preocupación social que ello suscita, particularmente en lo que afecta a la prestación de los servicios públicos de Educación y Sanidad. Es igualmente objeto de preocupación la insuficiencia de medios en la Administración de Justicia.

#### MEDIDAS A ADOPTAR

— En primer lugar, es pertinente la aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma; norma que desarrolle los principios y directrices marcados en el EBEP, y que permita la configuración de un modelo de función pública moderno, profesional e independiente, únicamente sujeto al principio de legalidad y a la defensa del interés general.

A juicio de esta Institución, la norma autonómica debe contener las siguientes previsiones:

- La opción genérica por un régimen estatutario para los servidores públicos; sin perjuicio de la reserva expresa y tasada de determinadas funciones, en razón de su especificidad, a personal laboral.

- La regulación de un nuevo modelo de carrera administrativa integrada por tres modalidades: carrera vertical, carrera horizontal y promoción interna. El mecanismo de carrera horizontal, con las adecuadas garantías y precisiones, debe constituir un instrumento que satisfaga el derecho a la progresión en la carrera profesional de los funcionarios de carrera, a la vez que facilite la estabilidad y permanencia en los puestos reglamentariamente provistos. Con ello se contribuirá a la racionalidad y eficiencia de la Administración.

- El establecimiento de mecanismos que permitan la evaluación efectiva del desempeño del puesto, permitiendo una retribución acorde al esfuerzo realizado y las responsabilidades asumidas. La superación de la concepción estática e igualitarista del empleo público fomentará la eficacia en el funcionamiento de la Administración y contribuirá a superar la desmotivación profesional y la frustración de su personal.

- La máxima garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Para ello, consideramos necesario, en primer lugar, que se dé prioridad a la oposición como sistema selectivo, en tanto constituye el sistema que de manera más objetiva permite acreditar el mérito y capacidad de los aspirantes en condiciones de igualdad. En segundo lugar, procede la inclusión de las provisiones necesarias para el establecimiento de un procedimiento reglado para la designación de los miembros de los órganos de selección para los procedimientos de acceso al empleo público; procedimiento que debe garantizar tanto el carácter imparcial y profesional de sus miembros como la independencia en la actuación del órgano, que debe revestir un carácter esencialmente técnico.

— Paralelamente, consideramos necesario un modelo administrativo para la atribución de funciones más flexible, que permita adaptar de manera ágil las estructuras de puestos a las necesidades que se vayan planteando. Para ello es básica la actualización y publicación periódicas y efectivas de las relaciones de puestos. Un modelo de empleo público de carácter esencialmente funcional/estatutario y funcionalmente adaptable a las necesidades del servicio público implica una gestión más eficiente de los recursos humanos con que cuenta la Administración, contribuyendo a la contención del gasto público y permitiendo el cumplimiento de objetivos financieros y presupuestarios de reducción del déficit sin comprometer la prestación de los servicios públicos. Y ello es así por dos razones: en primer lugar, porque se contribuye al cumplimiento de los principios de economía y adecuada asignación de los medios a los objetivos, establecidos en el artículo 4 de 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 segundo lugar, porque contribuye a la superación del fenómeno de huida del derecho administrativo y la privatización de la actuación pública. La necesaria reserva de las funciones a desarrollar por la Administración al funcionariado evita el recurso a entidades instrumentales de diversa tipología que pueden suponer una duplicación de funciones, contribuyendo al

aumento del gasto, y comprometen los principios de legalidad y seguridad jurídica.

— En el ámbito sectorial de la Administración general, y de manera específica, la reducción de provisionalidad en la ocupación de plazas requiere:

A. La celebración de los pertinentes mecanismos reglados de provisión (concurso o en su caso libre designación), en la línea marcada por el Departamento de Hacienda y Administración Pública al anunciar las convocatorias de sucesivos concursos para la regularización de la precariedad de la ocupación de puestos en los diferentes cuerpos y escalas. Pese a la complejidad y esfuerzo de gestión que implica la medida, a nuestro juicio es el camino adecuado para resolver el problema estructural de provisionalidad.

B. La supervisión de la adecuación a la norma de los mecanismos provisionales de provisión de plazas reconocidos. Ello implica controlar el respeto a los límites temporales marcados en la norma; el cumplimiento de los requisitos y condiciones para su reconocimiento; y la valoración de las posibilidades que, en general, resulten más beneficiosas para el interés general y la adecuada prestación del servicio público.

— En el ámbito sectorial de Sanidad es preciso adoptar las siguientes medidas concretas:

A. La ordenación de las categorías del personal estatutario, tanto sanitario como de gestión y servicios, a través del mecanismo recogido en el decreto 37/2011.

B. La revisión de los mecanismos para la contratación temporal, lo que implica:

- La modificación de los baremos de las bolsas de empleo para la provisión de puestos del Salud con carácter temporal, con el fin de garantizar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad (particularmente, otorgando preferencia al mérito de haber superado la fase de oposición de un proceso selectivo.)

- Desarrollar los mecanismos necesarios para la cobertura reglada de las plazas del personal sanitario de Atención Continuada en Atención Primaria.

- Analizar los contratos de acúmulo de tareas celebrados con una duración acumulada superior a los doce meses en un período de dos años, para determinar la procedencia de la creación de plazas estructurales en la plantilla del centro.

- Someter todas las plazas vacantes a procesos de provisión, adecuando el reparto de plazas vacantes por sectores a ofertar al personal de nuevo ingreso y al que participa en procedimientos de provisión temporal a los términos establecidos en la ley.

— En el ámbito sectorial de educación, consideramos necesaria la revisión del modelo de provisión de puestos con carácter interino, en el siguiente sentido:

- Debe garantizarse que tengan prioridad en el acceso a los puestos aquellos aspirantes que hayan demostrado un mayor mérito y capacidad obteniendo mejores resultados en el proceso selectivo.

- Ello implica una minoración en la valoración de la antigüedad en los baremos de méritos, así como la reestructuración del sistema de doble lista analizado en el apartado IV de este informe.

— Por último, y en cuanto al elevado nivel de temporalidad en la Administración autonómica, tal y como se ha señalado las medidas a adoptar se ven condi-

cionadas por la «congelación» de las ofertas de empleo público acordada por el Estado. En cualquier caso, es fundamental compatibilizar las posibles medidas de contención del gasto público que sea necesario acometer con una cobertura suficiente de la plantilla necesaria para una adecuada prestación de los servicios públicos, y con una política de personal que tienda a solucionar la problemática que se deriva de la tasa de interinidad. Ello a través del desarrollo de los procesos de selección que garanticen el derecho al acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En este sentido, consideramos necesario manifestar nuestra preocupación por el grado en que la situación económica puede afectar a la prestación de los servicios públicos, particularmente sanidad y educación. Por ello, instamos a la Administración a que adopte todas las medidas a su alcance para garantizar la máxima eficiencia de dichos servicios a un coste asumible, priorizando lo necesario y lo urgente.

En Zaragoza, a 18 de diciembre de 2012.

El Justicia de Aragón  
FERNANDO GARCÍA VICENTE