



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 / 2 0 0 0

La Laguna, a 2 de febrero de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 2/2000 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por la Presidencia del Gobierno se insta, al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo (LCC), y 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y por el procedimiento ordinario (art. 15.1 LCC), preceptivo Dictamen en relación con el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Propuesta normativa que viene acompañada de la correspondiente exposición de motivos (art. 43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma [LGAP]) y que culmina el correspondiente procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el que, además, obran el preceptivo certificado del Acuerdo de Gobierno adoptado en sesión celebrada el 17 de diciembre de 1999, de solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 464/1985, de 14 de noviembre); y los asimismo preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad de la Dirección General de la Función Pública (art. 44 LGAP); de la Dirección General de

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Planificación, Presupuesto y Gasto Público (art. 43 LGAP); de la Comisión de la Función Pública canaria, según lo exigido por el art. 8.3.a) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (LFPC) y, finalmente, de la Dirección General del Servicio Jurídico [arts. 20.f) y 22.3 del Reglamento de Organización del referido Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Sin embargo, debe destacarse, por un lado, que el informe de legalidad, acierto y oportunidad tenido a la vista se refiere a otro proyecto de Decreto, puesto que en el mismo se modifican los arts. 6, 8, 11, 12 y 13 y la Disposición Transitoria Quinta del Decreto 48/1998, que también a ese proyecto de Decreto debe referirse el Informe-Memoria por ser de la misma fecha que el informe anterior, de 15 de noviembre de 1999, como así mismo el primer informe de la Dirección General del Servicio Jurídico; por otro, se aprecia la ausencia del informe de la Secretaría General Técnica, según prescribe el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

II

El PD sometido a consideración de este Consejo pretende, por un lado, modificar el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo de los funcionarios de la Administración autonómica (en adelante RPPT), aprobado por el Decreto 48/1998, de 17 de abril, y, por otra parte, el Plan Operativo de Empleo, POE, aprobado por el Decreto 221/1998, de 1 de diciembre, este último mediante una Disposición Adicional, para modificar el apartado undécimo del Anexo del citado Decreto.

El RPPT está previsto por los arts. 77.2 y 78.2 y la Disposición Final Iª de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (LFPC). Se trata, por tanto, de un reglamento de desarrollo y ejecución de una Ley, lo que conlleva que tanto en su procedimiento de aprobación como en los de sus modificaciones sea preceptivo el Dictamen previo del Consejo sobre el correspondiente proyecto gubernamental (art. 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

La modificación consiste en añadir, a través de un artículo único, una sexta Disposición Adicional al RPPT, para regular los concursos para la provisión de puestos de trabajo tras la promoción interna en la ejecución del Plan de Empleo Operativo; a través de una Disposición Adicional única se pretende modificar el apartado

undécimo del Anexo del citado Plan de Empleo. Plan que contempla tres convocatorias durante los ejercicios 1998, 1999 y 2000 para cubrir por promoción interna un número determinado de plazas de los Grupos A, B y C, estableciendo dicho apartado undécimo, en su redacción actual, que tras la finalización de cada proceso de promoción interna se celebren concursos de méritos en todos los Departamentos donde existan plazas sin cubrir de forma definitiva que comprendan la totalidad de las mismas y de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.6 RPPT.

La proyectada D.A. VIª que se dictamina, además de lo expuesto anteriormente, atribuye a la Consejería competente en materia de función pública tanto la potestad de efectuar tales convocatorias, como la Presidencia de la Comisión de Evaluación, el nombramiento de los miembros de la Comisión y la resolución del concurso.

La modificación del apartado undécimo del POE consiste en establecer que los concursos de méritos para cubrir esas plazas se realicen conforme con la nueva D. A. VIª del RPPT.

III

1. La D. A. VIª supone una regulación coyuntural puesto que su ámbito temporal se limita al período de vigencia del POE, en estrecha relación con las medidas específicas y, como tales también coyunturales de promoción interna que éste establece.

Se trata, por tanto, de una norma que sólo se aplicará a los concursos que se convoquen en ejecución del POE (norma singular) y durante el tiempo de dicha ejecución (norma temporal). Ello supone que la referencia temporal del Plan Operativo de Empleo respecto a las previsiones y medidas establecidas en los mismos, en concreto, con la celebración de los concursos de méritos en todos los Departamentos donde existan plazas sin cubrir de forma definitiva, tras la finalización del proceso de promoción interna, según lo dispuesto en la proyectada Disposición Adicional sexta, incidirá en un texto normativo, de duración, en principio, indeterminada, cuya vigencia, sin embargo, de la citada Disposición adicional sexta será, necesariamente, coincidente con el ámbito temporal del Plan Operativo de Empleo al que se refiere.

2. Los Planes de Empleo son una innovación introducida en la Función Pública por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre. El art. 18.2 de la LMRFP señala su amplitud y variedad.

La Ley Territorial 4/1997, de 6 de junio, sobre Sedes de los Órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su Disposición Transitoria Segunda, contempla, a los efectos de la citada Ley, las modificaciones pertinentes de las relaciones de puestos de trabajo, acudiendo, si fuera preciso, a la aprobación de planes de empleo de los previstos en la legislación básica en Función Pública.

El RPPT en su art. 2 regula los Planes de Empleo.

Ya este Consejo en su Dictamen 23/98, respecto al RPPT, vino a señalar que, aunque no existe desplazamiento de la legislación autonómica en la materia contenida en los arts. 77 y 78 de la LFOC, se incide de forma reglamentaria en otros preceptos de la citada LFPC. Por otro lado, el Plan de Empleo Operativo aprobado por Decreto 221/98, da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 8/1998, de 20 de julio, por lo que se deroga la Disposición Adicional Vigésimoquinta de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, y se autoriza al Gobierno de Canarias para la adopción de medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias por la situación de congelación del derecho a la promoción interna de los funcionarios existentes, que imposibilita la adecuada reorganización de los medios personales de las Administraciones Públicas, que no han podido adaptarse convenientemente a las necesidades reales y con limitación, también, de la promoción profesional de los funcionarios, mediante el sistema de provisión de concurso de méritos.

El mencionado Plan Operativo de Empleo, aunque se aprueba como otro acto del Gobierno, con la forma de Decreto, no es, en sentido estricto, sino la programación de actos de ejecución de las leyes y reglamentos. Así resulta del reiterado art. 18 LMRFP que define su contenido como "actuaciones a desarrollar", "previsiones y medidas" de naturaleza muy heterogénea. Estas previsiones y medidas pueden exigir la modificación de normas reglamentarias, pero el POE no las debe afectar por sí mismas sino a través de la correspondiente norma reglamentaria modificativa para su adecuada corrección legal, salvo para los Planes de Empleo que prevean la celebración de concursos de provisión de puestos de trabajo dirigidos a cubrir plazas vacantes en centros y organismos identificados como deficitarios para funcionarios

procedentes de áreas consideradas excedentarias, en los que se permite que el Plan de Empleo pueda alterar lo dispuesto en el Capítulo II, del Título I, del Decreto 48/1998, de 17 de abril [art. 2.4 b)].

3. El apartado 3 de la proyectada D.A. VIª es reproducción del art. 11 del RPPT, que regula los concursos específicos de provisión de puestos de trabajo, en cuanto este apartado 3 se remite, al igual que el art. 11.1 RPPT, a los criterios del art. 10, debiéndose incorporar, en la citada Disposición A. VIª que se refiere al art. 10 del presente Decreto (48/98).

El apartado 3 de la D.A.VIª no se remite, sin embargo, al apartado 3 del art. 11 del RPPT, que exige que en las convocatorias se fijen las puntuaciones máximas y mínimas de las dos fases, con el límite máximo del 40% de la puntuación global para la segunda fase, lo que podría generar que en la segunda fase (elaboración de memorias y celebración de entrevistas) pudiera otorgarse más del 40 por ciento de la puntuación global. Conforme con lo expuesto, esa segunda fase permitiría atribuir una puntuación mayor que la primera fase, consistente en la valoración de méritos, la valoración del trabajo desarrollado [art. 10.1.c) RPPT], los cursos de formación (art. 10.1 del RPPT), la antigüedad [art. 10.1.c) RPPT] y las titulaciones académicas directamente relacionadas en el puesto a proveer [art. 10.1.f) RPPT], méritos todos ellos que el art. 78.2 de la LFPC ordena que se estimen preferentes en la resolución de los concursos para la provisión de puestos de trabajo en razón a su carácter objetivo, a fin de eludir una excesiva relevancia de las entrevistas, más allá de su objeto específico de comprobación de méritos (STS 17-V-1993) y una sobrevaloración de las memorias sobre las tareas del puesto, que ya de por sí puede constituir una ventaja a favor de los candidatos próximos al área del puesto, en detrimento de quienes proceden de otros sectores.

En suma, la omisión de las previsiones contenidas en los diversos apartados del art. 11 del RPPT podría redundar en una excesiva discrecionalidad de la Administración a la hora de resolver el concurso con reducción de la objetividad de los méritos y con posible infracción del art. 78.2 de la LFPC.

4. La letra b) del apartado 4 de la D.A. VIª regula la participación sindical en las Comisiones de Evaluación reiterando el art. 12 del RPPT.

La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Regulación de los Órganos de Representación, Determinación de Condiciones de Trabajo y Participación, a su vez, establece la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos a que hacen referencia los arts. 30 y 31.2 de la mencionada Ley, siendo objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración pública, la "provisión" y promoción profesional de los funcionarios públicos (art. 32 Ley 9/1987, de carácter básico, conforme con la Disposición final de la citada Ley).

El art. 6.10 del RPPT dispone que las bases generales de las convocatorias sean objeto de negociación previa en el seno de la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Funcionario y el art. 2 del mismo RPPT, respecto a los Planes de Empleo, ordena la negociación previa de los citados Planes con las organizaciones sindicales representativas del ámbito sectorial afectado.

Por lo que los Planes de Empleo, así como su alteración o modificación, deben ser objeto de negociación previa con las organizaciones sindicales, sin que conste en el expediente el mencionado presupuesto, salvo la manifestación de la certificación del Secretario de la Comisión de la Función Pública Canaria de informe favorable del referido proyecto de Decreto, sin que el acta de dicha Sesión haya sido aprobada y a la reserva de los términos que resulten de su aprobación. Sobre todo, dado el carácter de instrumento que entraña todo Plan de Empleo que se verifica sin posibilidad material de que los funcionarios puedan expresar su opinión, más allá de la mediación negociadora de las citadas organizaciones sindicales.

5. Finalmente, la concentración de competencias de convocatoria, tramitación y resolución de los concursos, en la Consejería de la Presidencia, se da en cierta medida, con el art. 2.2 del RPPT, según el cual los Planes de Empleo serán propuestos por la Consejería competente en materia de Función Pública, cuando afecten a más de un Departamento, lo que acontece en el presente caso.

También guarda coherencia con el art. 7.1) b y h del Decreto 32/1995, de 10 de noviembre, que atribuye a la Consejería de la Presidencia proponer al Gobierno (...), "la aprobación de disposiciones y resoluciones que haya de adoptarse en materia de personal" y "la aprobación de los Planes de Empleo", por lo que el carácter instrumental del Plan de Empleo Operativo, en el ámbito de los planes integrales o con independencia de ellos destinados a conseguir la mejor utilización de los recursos humanos, disponibles, al tiempo que determinan las previsiones y medidas a adoptar,

entre otras, de asignación de puestos de trabajo, con ámbito de afectación a diversas Consejerías, permite la concentración regulada.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto, que pretende modificar el Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración Autónoma de Canarias, mediante la incorporación de una Disposición Adicional (Sexta) con alteración a su vez, del apartado undécimo del Anexo al Decreto 221/1998, de 1 de diciembre, se ajusta a Derecho, a reserva de lo expresado en el párrafo 3 del Fundamento III.