



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 3 / 2 0 1 1

(Pleno)

La Laguna, a 27 de enero de 2011.

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. 977/2010 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Solicitud del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), con fecha de 20 de diciembre de 2010 (RE 22 de diciembre de 2010) solicita Dictamen, sobre 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".

Tramitación del Proyecto de Decreto.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han cumplido los trámites legalmente exigibles. Así, constan en el expediente que se nos remite, además del certificado del Acuerdo gubernativo de toma en consideración de la norma proyectada, en sesión de 16 de diciembre de 2010, entre otros, los siguientes informes emitidos por los órganos y unidades administrativas que han participado en su tramitación:

---

\* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Función Pública, de 29 de octubre de 2009 (norma 31, del *Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura*); informe de necesidad y oportunidad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), así como de impacto por razón de género, ambos de 23 de noviembre de 2010 [de conformidad con lo establecido en el art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno], emitidos por la Dirección General de Función Pública; memoria económica de la Dirección General de la Función Pública, de 20 de octubre de 2010 (art. 44 y Disposición Final primera de la repetida Ley 1/1983); informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 27 de octubre de 2010 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias, en virtud de la redacción dada por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre]; informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 20 de octubre de 2010, si bien no se ha emitido en el momento oportuno, como en el mismo se pone de manifiesto, pues debió ser el último de los informes en emitirse, una vez instruido el expediente y cumplido, en su caso, el trámite de audiencia a los interesados, si éste fuera exigible [arts. 19.5 y 20.f) del Decreto 19/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias]; informe de la Inspección General de Servicios, de 29 de octubre de 2010 [art. 77.e) del Decreto 22/2008, de 19 de mayo]; informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 12 de noviembre de 2010 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda]; informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 9 de octubre de 2010 (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983); e informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 13 de diciembre de 2010 (Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

Así mismo, se acompaña el certificado de la Comisión de la Función Pública Canaria, de 13 de octubre de 2010, acreditativo de haber sido sometido a su consideración el Proyecto de Decreto (art. 8.3 de la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria), así como certificado de aquella misma fecha, acreditativo de la sesión celebrada el 5 de octubre de 2010 en relación con el presente Proyecto de

Decreto, por la Mesa General de Negociación de Funcionarios Públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Igualmente, se contienen en el expediente remitido, tanto el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de 3 de diciembre de 2010, como el de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 7 de diciembre de 2010, emitidos de conformidad con lo previsto en el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Finalmente, figura en el expediente el informe de la Dirección General de Función Pública, emitido el 14 de diciembre de 2010.

#### Marco normativo jurídico de aplicación

3. La regulación legal de la provisión de puestos de trabajo, en la Comunidad Autónoma de Canarias, se encuentra contenida en los arts. 77 y 78 de la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria (LFPC), tras garantizar el art. 30 de la citada ley el derecho de los funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma de Canarias a ocupar los puestos de trabajo de acuerdo con las condiciones que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, mediante los sistemas de provisión regulados en dicha ley, precisando que una vez al año, como mínimo, se procederá a convocar los correspondientes concursos de traslados entre los funcionarios para cubrir los puestos vacantes.

El Decreto 48/1998, de 17 de abril, regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de esta Comunidad Autónoma con el objeto de adaptar la normativa reglamentaria a los cambios introducidos por la Ley 23/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, de carácter básico.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), incorpora reglas concretas en materia de provisión de puestos de trabajo en el Capítulo III del Título V, si bien la Disposición Final Cuarta establece que el mismo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

Por lo tanto, hasta que se lleve a cabo el desarrollo normativo del EBEP, sigue siendo aplicable en materia de provisión de puestos de trabajo, la Ley de la Función

Pública Canaria y el citado Decreto 48/1998, que atribuye a los distintos Departamentos la competencia para publicar las convocatorias de provisión de puestos de trabajo, sin perjuicio de que las Disposiciones Adicionales Sexta y Séptima atribuyan esta competencia al Departamento competente en materia de función pública, tanto para el supuesto de los concursos de méritos previstos en el Plan de Empleo Operativo aprobado por Decreto 221/1998, de 1 de diciembre, como para los primeros concursos de méritos a realizar tras la entrada en vigor del citado Decreto 48/1998, respecto a determinados Cuerpos y Escalas, concretamente, respecto a aquéllos en que exista un mayor número de funcionarios.

Estructura del Proyecto de Decreto.

4. Se compone la norma proyectada de una introducción a modo de preámbulo, en el que se expresa el objeto de la norma y su justificación.

En su parte dispositiva, el Proyecto de Decreto contiene un artículo único por el que se modifica el Decreto 48/1998, de 17 de abril, a través de nueve apartados: el apartado Uno, de modificación del art. 6. El Dos, de supresión del apartado segundo del art. 8 y de modificación del apartado tercero; el Tres, de modificación del párrafo primero y de los subapartados a) y d) del apartado 1 del art. 10; el Cuatro, de adición de dos apartados, 8 y 9 al art. 10; el Cinco, que modifica el apartado 2 del art. 11; el Seis, para modificar el apartado 1.a) del art. 12; el Siete modifica la Disposición Adicional Tercera; el Ocho suprime la Disposición Transitoria Segunda; y el Nueve añade una Disposición Final bis.

Además, consta el Proyecto de Decreto de una Disposición Derogatoria única, que deroga singularmente el Decreto 180/1990, de 5 de septiembre, y genéricamente, cualquier norma de igual o inferior rango que se oponga a la proyectada.

Por último, en su Disposición Final única, se determina la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el BOC.

## II

Parámetros de legalidad.

1. El art. 103.3 de la Constitución reserva a la ley la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos. La STC 99/1987, de 11 de junio, en su Fundamento jurídico 3, e), consideró que esta reserva de ley alcanzaba al modo de provisión de puestos

de trabajo por funcionarios, interpretación reiterada en la STC 37/2002, de 14 de febrero, Fundamento jurídico 4º.

Esta reserva de ley no impide que dicha materia también pueda ser regulada por reglamentos, pero impone que la ley contenga una regulación material suficiente que condicione y vincule al reglamento, de modo que la función de éste consista en complementar y particularizar los mandatos de la ley, sin que pueda establecer una normación independiente de ésta.

Esta reserva a la ley para la regulación primera del modo de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios explica que la Disposición Final IV de la Ley, de carácter básico, 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), disponga que el Capítulo III, dedicado a la provisión de los puestos de trabajo, de su Título V, sólo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP, y que, mientras tanto, se seguirán aplicando las normas autonómicas de rango reglamentario sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, siempre que no contradigan el EBEP.

El parámetro de legalidad, de la modificación reglamentaria que se pretende, está constituido por los preceptos de la LFPC.

El EBEP regula la provisión de puestos de trabajo a través de los arts. 78 y 79 y la Ley de la Función Pública Canaria destina a esta materia los arts. 16 y siguientes y, en concreto, los arts. 78 y 79.

El art. 16.1 LFPC establece el contenido mínimo de las relaciones de puestos de trabajo (RPT). En él se incluye la descripción de las características y funciones esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño [art. 16.1 2º) y 3º) LFPC]. También incluye en ese contenido mínimo la determinación "*cuando proceda*" de los méritos preferentes para el acceso a los puestos.

Del art. 16.1 regula los "requisitos" para desempeñar el puesto de trabajo y, en su caso, los "méritos" cuya posesión otorga preferencia, frente a otros aspirantes, para ocupar ese puesto de trabajo. El uso de la expresión "*cuando proceda*" indica que no siempre la RPT expresará los méritos preferentes para acceder al puesto de trabajo.

El art. 78.2 LFPC dispone que se considerarán en el concurso, sistema normal de provisión de puestos de trabajo, como méritos preferentes: a) la valoración del trabajo desarrollado en puestos anteriores; b) los cursos de formación y

perfeccionamiento superados en el Instituto Nacional de Administración Pública y demás centros de formación y perfeccionamiento de funcionarios; c) las titulaciones académicas directamente relacionadas con el puesto que se trata de proveer; y d) la antigüedad.

También podrán considerarse otros méritos, tales como la experiencia y titulaciones profesionales y los demás que reglamentariamente se determinen.

Conforme con el art. 78.2 LFPC, el reglamento que regule la provisión de puestos de trabajo, la RPT y las bases de la convocatoria del concurso para proveerlos sólo pueden considerar como méritos preferentes esos cuatro. Según este precepto, el reglamento y también las bases pueden establecer otros méritos, como la experiencia y otras titulaciones profesionales, pero sin el carácter de preferentes.

La calificación de preferentes vincula a que a esos méritos se les otorgue preferencia respecto a otros méritos que se puedan establecer. Fijar esa valoración es función del reglamento, el cual puede determinarla rígidamente para cada uno de ellos o establecer una horquilla dentro de la cual pueden moverse las bases de la convocatoria, así como incorporar otros méritos derivados de la experiencia y titulaciones profesionales u otros que reglamentariamente se puedan establecer.

Observaciones a las modificaciones incorporadas en el Proyecto de Decreto.

## 2. Artículo único modificación del Decreto 48/1998, de 17 de abril

Tres. El proyecto de reglamento pretende modificar el primer párrafo del apartado 1 del art. 10 en los siguientes términos:

“En los concursos sólo podrán ser tenidos en cuenta los méritos que se determinen en las respectivas convocatorias, debiendo valorarse en todo caso los méritos preferentes adecuados a las características de los puestos ofrecidos, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados, la antigüedad y las titulaciones académicas relevantes de acuerdo con los siguientes criterios: (...)”.

A esta redacción cabe formular las siguientes observaciones:

Como se señaló, según los arts. 16.1 y 78.2 LFPC, son dos cuestiones distintas; una, los requisitos para desempeñar un puesto de trabajo (todos los aspirantes los deben reunir) y otra, los méritos para el acceso a ese puesto de trabajo, es decir, para determinar con cuál de los aspirantes debe proveerse por el motivo de que reúne más méritos que los demás. El uso de la expresión “méritos preferentes

adecuados a las características de los puestos de trabajo” genera confusión e indeterminación, pues puede permitir que se incorporen como méritos preferentes criterios distintos a los que dispone el art. 78.2 de la Ley de Función Pública o equiparar como méritos preferentes los requisitos para el desempeño del puesto de trabajo.

La frase “adecuados a las características de los puestos ofrecidos” no puede alterar la preferencia de méritos que establece la LFPC. Ni tampoco se debería alterar el orden o prelación de los méritos preferentes que se establecen legalmente como anteponer la antigüedad a la titulación académica.

Por otro lado, la referencia del art. 78 de la LFPC a las relaciones de puestos de trabajo supone que los méritos que se puedan establecer en la RPT deben, en cualquier caso, acatar el orden y los criterios preferentes que establece la Ley.

Por otro lado, la nueva redacción que se propone al subapartado d), del apartado 1 de este mismo art. 10, equipara a los cursos de formación y perfeccionamiento impartidos por centros oficiales [*“Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Canario de Administración Pública, otros organismos oficiales de formación de funcionarios y por las Universidades públicas (...)”*] con *“la formación recibida a través de los Acuerdos de Formación continua suscritos entre las Administraciones públicas y las organizaciones sindicales”*.

El art. 78.2 LFP establece como mérito preferente “los cursos de formación y perfeccionamiento superados en el Instituto Nacional de Administración Pública y demás centros de formación y perfeccionamiento de funcionarios”.

El art. 78.2 LFPC toma como referencia el INAP, centro oficial de formación y perfeccionamiento de funcionarios, por lo que los demás centros de formación y perfeccionamiento a los que se refiere deben ser también centros oficiales. Las organizaciones sindicales no son centros oficiales de formación de funcionarios.

De ahí que, para que la formación recibida a través de los Acuerdos de Formación Continua entre las Administraciones y los sindicatos pueda ser equiparada a mérito preferente, como los cursos impartidos en centros oficiales, es necesario que el reglamento precise que esa formación ha de recibirse a través de cursos homologados oficialmente por las Administraciones, permitiendo considerarlos como de formación y perfeccionamiento de funcionarios.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/1998, de 17 de abril, objeto del presente Dictamen se ajusta al marco normativo jurídico de aplicación. Se formulan determinadas observaciones a las modificaciones propuestas.