



Conselleria de Justicia, Administración Pública,
Reformas Democráticas y Libertades Públics
Hble. Sra. Consellera
Ciutat Adtva. 9 d'octubre. T. 4. C. Tobeñas, 77
València - 46018 (València)

=====

Ref. queja núm. 1706378

=====

Asunto: irregularidad nombramientos puestos de trabajo. Influencia en concursos futuros.

Hble. Sra. Consellera:

Acusamos recibo del escrito de 6/06/2017 por el que se informa en relación con la queja formulada por D. (...), que quedó registrada con el número arriba indicado.

El autor de la queja en su escrito inicial refería:

«En el año 2006 esta Institución tramitó la Queja nº 060197 (...), en la que se investigó una serie de irregularidades en la provisión de puestos de trabajo de la Dirección Territorial de Alicante de la entonces denominada Conselleria de Benestar Social y actualmente Igualtat i Polítiques Inclusives. En esta Queja se reconocieron algunas irregularidades, concretamente comisiones de servicio en las que el funcionario/a que contaba con nombramiento habilitante ni estaba incorporado ni desarrollaba las funciones para el puesto que había sido nombrado, realizando en otros departamentos funciones "de hecho" correspondientes a otros puestos de trabajo.

(...)

Posteriormente, en 2014, el sindicato CGT denunció estas situaciones ante la Inspección de Servicios de la entonces Dirección General de Función Pública, la cual realizó una investigación que concluyó en un informe de fecha 19 de Diciembre de 2014 (...) (Den.766/2014) en el que la Subdirección General de Atención al Ciudadano e Inspección de Servicios, a pesar del tono condescendiente, reconoce que se produjeron graves irregularidades consistentes en que ciertos funcionarios realizaban "de facto" las funciones de puestos para los que no contaban con nombramiento habilitante, y que por tanto aquellos funcionarios/as que sí estaban nombrados para ocupar dichos puestos no los ocupaban ni hacían sus funciones.

Por último, y ante la impunidad con que esta Dirección Territorial ha hecho caso omiso de estas investigaciones, presenté en el año 2016 denuncia sobre presuntas graves irregularidades sobre la provisión en comisión de servicios de los puestos (...), durante los años 2011 a 2015, esto se puede comprobar en el nuevo informe emitido por la Inspección de Servicios de fecha 03 de Marzo del 2017 (...) firmado por el Subdirector General de Atención a la Ciudadanía Calidad e Inspección de Servicios, (ver recomendación tercera) que tres años después del último informe de 2014 de la Inspección, se continúan utilizando estas prácticas presuntamente

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 20/11/2017

Página: 1

C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54
www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es

irregulares en la Dirección Territorial de Alicante, consistentes en la provisión de determinados puestos de Jefaturas a través de comisiones de servicio fraudulentas al no ser ocupados por los funcionarios o funcionarios con nombramiento habilitante para ello (...)

2.- HECHOS SOBRE LOS QUE SE SOLICITA LA INTERVENCIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES.

Ante esta abundante exposición probatoria de los hechos denunciados (parte de una práctica habitual por parte de la Conselleria de Igualtat en Alicante), solicito a esta Institución valoración sobre la situación de beneficios a efectos de promoción profesional y alegación de méritos que estos funcionarios y funcionarias puedan aprovechar ante la inminencia de los próximos concursos para la provisión definitiva de las Jefaturas de Sección de (...), entre otros puestos.

Dado que durante muchos años estos puestos no han salido a concurso definitivo, y han sido provistos de forma temporal por determinados funcionarios/as, de forma discrecional y arbitraria, impidiendo el acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, y que la actual administración autonómica se ha comprometido a proveer dichos puestos de forma definitiva mediante los concursos correspondientes, **me parece tremendamente injusto que estos funcionarios/as objeto de las denuncias antes referidas y recogidas en los informes adjuntos de la Administración, puedan alegar como mérito la ocupación de los puestos mencionados de forma fraudulenta (puesto que nunca desarrollaron efectivamente las funciones inherentes a ellos), el resto de personal funcionario que pueda y quiera presentarse a esos próximos concursos definitivos se encuentra en una situación de grave agravio comparativo al no haber podido acceder y por tanto alegar unos méritos que otras personas han conseguido en condiciones de favoritismo y de falta absoluta de transparencia y publicidad como marca la ley».**

Al objeto de contrastar las alegaciones formuladas se requirió, información suficiente sobre la realidad de las mismas y demás circunstancias concurrentes en el presente supuesto.

Con fecha de 6/06/2017 tiene entrada escrito del Secretari Autonomíc del siguiente tenor literal:

Vista la Queixa presentada pel Sr. _____, i admesa a tràmit, en relació a uns fets sobre els quals se sol·licita la intervenció del Síndic de Greuges, el qual ja va interindre en 2006 en la Queixa presentada pel mateix interessat núm. 060197, relativa a irregularitats en la provisió de determinats llocs de treball de la Direcció Territorial de l'actual Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, així com en 2014 i 2016 per mitjà de denúncies davant la Inspecció General de Serveis i respecte dels quals sol·licita al Síndic una valoració sobre la promoció professional i al·legació de mèrits d'aquests funcionaris i funcionàries en pròxims concursos, per a la provisió dels caps de Secció _____,

A la vista de la sol·licitud d'informe sobre els punts següents:

«Constancia de la existencia de estos supuestos en las diferentes Consellerias, su grado de extensión en todo el ámbito autonómico desde el último concurso general.

Informe sobre la posible incidencia de estas circunstancias en la calificación y certificación de méritos, antigüedades o servicios prestados a los efectos de los próximos concursos, consolidación de grados y resto de elementos de la carrera administrativa»

S'informa el següent:

«Constancia de la existencia de estos supuestos en las diferentes Consellerias, su grado de extensión en todo el ámbito autonómico desde el último concurso general.»

En l'aplicació informàtica Human1, a data del present informe, consten 2607 funcionaris de carrera i personal laboral fix que ocupen llocs de treball gestionats per aquesta Direcció General en comissió de serveis, i 760 funcionaris de carrera i personal laboral fix en adscripció provisional. A la vista de les dades esmentades, aquesta Direcció General no disposa de proves per a donar constància de l'existència de supòsits semblants o idèntics en les Conselleries.

«Informe sobre la posible incidencia de estas circunstancias en la calificación y certificación de méritos, antigüedades o servicios prestados a los efectos de los próximos concursos, consolidación de grados y resto de elementos de la carrera administrativa.»

En la Llei 10/10, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, el seu article 100.2 estableix els mèrits que es podran valorar en els termes que es disposen reglamentàriament.

El Decret 3/2017, de 13 de gener, del Consell, pel qual s'aprova el reglament de selecció, provisió de llocs de treball i mobilitat del personal de la funció pública valenciana, en els seus articles 40, 41 i 42 estableix els mèrits dels concursos generals i específics.

En el marc dels articles mencionats, aquesta Direcció General ha iniciat la tramitació de l'Ordre reguladora dels barems generals d'aplicació als concursos generals. L'ordre esmentada ha sigut negociada en la Mesa Sectorial de Funció Pública amb les organitzacions sindicals, i es troba pendent dels informes preceptius previs a la firma de la Consellera de Justícia, Administracions Públiques, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques.

Tal com resulta del Decret 3/2017, de 13 de gener, del Consell els mèrits que seran objecte de valoració en els concursos són l'antiguitat i pertinença al cos, grau de desenvolupament professional i nivell competencial reconegut, formació, i exercici de llocs com a funcionari de carrera. Cada un d'ells no podrà excedir el 35% de la puntuació màxima a obtenir.

En aquests moments, es troba pendent de tramitació l'ordre de barem esmentada, i hi consten les puntuacions assignades a cada mèrit, així com els requisits necessaris per a la seua aplicació, per la qual cosa resulta impossible informar de forma més detallada sobre la incidència de les circumstàncies denunciada pel Sr. Santamaría en els futurs concursos.

Dimos traslado de lo actuado al promotor de la queja al objeto de que si lo consideraba oportuno presentara cuanto estimara en defensa de sus intereses, concretándose en escrito de 30/06/2017, en el que reitera la necesidad de obtener una respuesta expresa a sus consultas iniciales, exponiendo:

En segundo lugar, expresar mi estupor y sorpresa ante la contestación de la Conselleria de Justicia, Administraciones Públicas, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, la cual no responde a las cuestiones planteadas por la Institución y además demuestra no tener voluntad de entrar a valorar la gravedad provocada por tantos años de arbitrariedad en la provisión de los puestos de trabajo en la Dirección Territorial de Alicante de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (antes Bienestar Social)

Ante esto, me ratifico en la cuestión planteada. Que no solo me afecta a mí como empleado público, sino a un importante grupo de funcionarios y funcionarias que ven mermados sus derechos ante los futuros concursos de provisión de puestos por una situación tremendamente injusta para sus intereses y derechos laborales.

Para terminar, expongo que a pesar de las pruebas presentadas, y de los informes de la Inspección, a día de hoy se continúa produciendo esta práctica irregular con total impunidad.

Con posterioridad ha sido aprobada la ORDEN 12/2017, de 26 de junio, de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por la que se aprueban los baremos de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat, de la que en relación con el objeto de la queja, podemos extraer:

«PREÁMBULO

El Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana (en adelante, Decreto 3/2017), dictado en desarrollo de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana (LOGFPV), supone la derogación de la normativa reglamentaria existente en ese momento en dicha materia que no estaba adaptada a las nuevas previsiones legales.

El artículo 44 del Decreto 3/2017, contiene, en su primer apartado, un mandato dirigido a la administración para la negociación con la representación de las organizaciones sindicales de unos baremos adecuados a las características de cada conjunto homogéneo de puestos de trabajo, que contendrán los méritos que serán tenidos en cuenta para cada puesto o grupo de puestos, de acuerdo con los criterios previstos en este decreto. Dichos baremos a los que deberán ajustarse las convocatorias, deben ser aprobados mediante orden de la conselleria que tenga atribuidas las competencias en materia de función pública.

Asimismo, el apartado segundo del mismo artículo 44 prevé que la primera fase de la convocatoria de los concursos específicos deberá regirse por los baremos previstos en el apartado primero, y que serán objeto de negociación los criterios generales a los que deba someterse la segunda fase de estos procesos.

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente orden, es el de aprobar los baremos de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat, en los términos en que esta se define en los apartados 1 a 3 del artículo 4 de la LOGFPV.

(...)

Artículo 5. Valoración de los méritos.

(...)

4. El desempeño como personal funcionario de carrera de puestos de igual o superior nivel competencial al de los puestos convocados. El desempeño se valorará a razón de 0,1 puntos por mes completo trabajado, excepto cuando se hubiera desempeñado en comisión de servicios, valorándose en este último caso a razón de 0,05 puntos por mes trabajado.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

Segunda. Puntuaciones del apartado 4 del artículo 5

1. Las puntuaciones previstas en el apartado 4 del artículo 5 de la presente orden no serán de aplicación en el primer concurso general que se convoque para cada agrupación de puestos de un determinado cuerpo, escala o agrupación profesional funcional. En estas primeras convocatorias el desempeño como personal funcionario de carrera de puestos de igual o superior nivel competencial al de los puestos convocados se valorará a razón de 0,1 puntos cualquiera que fuera la forma de provisión.

2. Asimismo, no serán de aplicación las puntuaciones previstas en el apartado 4 del artículo 5, en los concursos específicos que se convoquen con anterioridad al 1 de enero de 2019. Hasta esa fecha, la valoración del desempeño como personal funcionario de carrera de puestos de igual o superior nivel competencial al de los puestos convocados, a los efectos de lo previsto en el apartado a del artículo 11, se hará a razón de 0,1 puntos cualquiera que fuera la forma de provisión».

Llegados a este punto, en atención al contenido del escrito inicial de queja, el informe remitido, y las alegaciones presentadas por el ciudadano, procedemos a resolver la presente queja en base a los datos obrantes en el expediente por lo que le ruego, considere los argumentos que, como fundamento de la sugerencia con la que concluimos, a continuación le expongo.

Pese al informe emitido por la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas democráticas y libertades públicas, por parte del promotor de la queja se han aportado documentos, entre otros de esta misma sindicatura, que acreditan de forma clara como el largo periodo de tiempo en el que no han tenido lugar convocatorias legales de concursos de traslados para la ocupación de los puestos de trabajo en las distintas Consellerias, ha derivado en prácticas no ajustadas a la ley y desde luego alejadas de los principios de igualdad, mérito y capacidad que habrían de inspirar cualquier proceso de selección y nombramiento de los empleados públicos.

Vemos como en el informe aportado por el promotor suscrito en Valencia a 19 de diciembre de 2014 por el entonces Secretario Autonómico de Administración pública y en relación con el **expediente 766/2014** tramitado ante la Inspección de Servicios, se concluía como quedaba constatada la existencia de una mala utilización de la figura de las comisiones de servicios en varias ocasiones para un único puesto de trabajo, aunque «motivadas por razones objetivas».

Es decir, la propia administración tiene reconocido como en determinadas ocasiones ciertos puestos están ocupados solo nominalmente por sus titulares, ya que su ejercicio real era realizado por otros empleados, aunque matiza la responsabilidad derivada en función de las circunstancias objetivas derivadas de los propios puestos de trabajo y la falta de concursos para su provisión, recomendando que se tomen las medidas para evitar cualquier actuación similar en el futuro y **«se deberán revisar todos los puestos de trabajo que se haya provisto mediante comisiones de servicios, con el fin de evitar situaciones que queden fuera del marco de la legalidad vigente»**.

Sigue afirmando este informe como **«La provisión de los puestos de trabajo mediante comisiones de servicios debe siempre y en todo caso respetar el límite temporal establecido en el artículo 104.2 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana que establece que no se podrá permanecer más de dos años en comisión de servicios en los puestos de trabajo cuya forma de provisión sea la de concurso de méritos, no debiendo olvidarse que dichas formas de provisión son medidas temporales y completamente (excepcionales, frente a la adjudicación de los puestos mediante concursos, procesos que no sólo proporcionan la necesaria estabilidad en el funcionamiento de la organización sino que son la garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad»**

En marzo de 2017, el Subdirector General de Atención a la Ciudadanía, Calidad e Inspección de Servicios, suscribe comunicación de informe de cuyas conclusiones trasladadas al interesado se extrae como,

«tal y como se ha recogido en diferentes informes emitidos por la Inspección General de Servicios, la forma de provisión de los puestos de trabajo establecida en

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 20/11/2017	Página: 5

el Artículo 99.1 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenado y Gestión de la Función Pública Valenciana, son los concursos o las convocatorias de libre designación. Las comisiones de servicios son sistemas extraordinarios o excepcionales, con limitaciones (entre ellas, la duración máxima de un año más prórroga de otro año, en su caso). Por esto, una ausencia prolongada de concursos y una permanente presencia de provisiones temporales, como única alternativa viable para atender los servicios y procurar un buen funcionamiento de las unidades administrativas, viene a originar, en mayor o menor medida, **una serie de probables consecuencias negativas que conviene tener presente y de las que hemos advertido, de forma reiterada, a la dirección general de la Función Pública.**

A la conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se le ha recomendado que aborde la modificación de su RPT, ajustando la clasificación de sus puestos a las necesidades reales de recursos humanos y también que, ante la existencia de denuncias reiteradas en materia de ordenación y gestión de los puestos de trabajo de la Dirección Territorial de Alicante, desde su Subsecretaría y como órgano responsable en materia de personal, se ordene un análisis de necesidades de recursos y cargas de trabajo, con la finalidad de reordenar todos los puestos que, o bien están adscritos temporalmente a otras unidades **superando el plazo de tiempo** establecido en la ley, **o bien se han cubierto de manera inadecuada**, con la finalidad de evitar situaciones que quedan fuera del marco de la legalidad vigente»

En todo caso el informe destaca, nuevamente, que el mal uso de este tipo de comisiones es la consecuencia de la ausencia prolongada de concursos y de una permanente presencia de provisiones temporales, situación que pone de manifiesto y reitera un problema de carácter general ya destacado por esta Inspección en anteriores informes.

Esto son datos de la propia administración. No son alegaciones del interesado. Son conclusiones de informes y expedientes tramitados, y que, referidos a un mínimo ámbito territorial y competencial (Conselleria de Igualdad y Alicante) permiten presumir una situación generalizada, que ratifica el silencio de las Consellerias a las que se ha solicitado información.

Entendemos que resulta muy difícil, si no imposible, contestar de forma expresa y veraz las cuestiones formuladas por esta institución en el inicio de la tramitación de la queja; la imposibilidad de que por nuestra parte se pueda llegar a conclusiones tajantes sin tener los datos exactos respecto a la inadecuada aplicación generalizada de las normas de provisión de puestos de trabajo denunciadas por el promotor de la queja; pero los informes públicos aportados, y el conocimiento de la realidad que se tiene por parte de esta institución nos permiten concluir una situación de hecho que no se apartará en mucho de la realidad.

Y esta realidad es la de puestos de trabajo cubiertos de forma irregular, generando con ello, y referido exclusivamente al ámbito profesional de acceso y carrera administrativa, una serie de beneficios a determinadas personas y perjuicios a quienes no aceptaron los riesgos inherentes a estos nombramientos irregulares, que deberían ser evitados por la administración por atentar directamente contra el principio de igualdad, mérito y capacidad.

También es real el hecho de que, si bien las denuncias iniciales de los que derivan los informes que se han tenido en cuenta en el presente expediente, fueron promovidas por delegaciones sindicales que deben conocer el alcance de la cuestión, nada parece haberse tenido en cuenta por estos mismos actores en la preparación y aprobación de la Orden de 26 de junio de 2017, en la que, no solo no se ha tenido en cuenta una realidad

de uso desproporcionado y excesivo (e incluso apartado de la legalidad) de la figura de la comisión de servicios en estos últimos años, sino que parece premiarse a los beneficiados por esta práctica en cuanto se aprueba una norma transitoria que permite su valoración doble en el primer concurso general o el los específicos que se tramiten hasta el 1 de enero de 2019.

Entendemos que, en los casos acreditados, denunciados, o que se denuncien, en los que se hayan producidos nombramientos en comisiones de servicios no acordes a la legalidad, ya sea por irrealidad en la ocupación de los puestos reales o vulneración de los periodos máximos de duración de las mismas, en cuanto suponen la absoluta quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad, la administración de la Generalitat viene obligada a revisar tales circunstancias, y en su caso, como mínimo, impedir la consolidación, en perjuicio de terceros, de los beneficios que tales nombramientos puedan aportar en las fases de concurso.

En cuanto a la no aplicación del Reglamento disciplinario, como ya en su día afirmábamos en la resolución que fue emitida, entendemos que el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la Administración es discrecional, así la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 27 de junio de 1985) señala que la denuncia “no tiene otro efecto que el de poner en conocimiento de la Administración la comisión de hechos supuestamente ilícitos, con el fin de que se ponga en marcha su actividad investigadora y sancionadora”. Es, pues, la Administración quién, a la vista de la denuncia, debe verificar hasta qué punto existe base racional para estimar que se ha cometido una infracción, a fin de evitar la existencia de un procedimiento sancionador con los correspondientes efectos desagradables y gravosos del o de los presuntos culpables.

En esta cuestión entendemos que no se ha producido una actuación pública irregular o restrictiva de derechos, y deberá en su caso ser instada o denunciada cada actuación por el interesado ante la Administración competente.

En virtud de todo cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, **RECOMENDAMOS** a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas** y por ende a la Administración de la Generalitat Valenciana, a que, en situaciones como la analizada, se extremen al máximo los deberes legales que se derivan de la necesidad de respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en los procedimientos de concurso que se convoquen sean revisados los méritos alegados por nombramientos de comisión de servicios sobre los que exista acreditadas o denunciadas irregularidades, para, garantizando la objetividad del sistema concursal establecido, se impida que situaciones irregulares no solo benefician a unos (pocos o muchos) sino que supongan un auténtico perjuicio a terceros.

De conformidad con lo previsto en el art. 29 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, le agradecemos nos remita en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifiesta la aceptación de la recomendación que se realiza, o en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página Web de la Institución.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana