



Consejo Consultivo de Aragón

**DICTAMEN N.º 196 / 2020**

Sra. D.ª Vega ESTELLA IZQUIERDO,  
Presidenta, p.s.  
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS  
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI  
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN  
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.ª Elisa MOREU CARBONELL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en su sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2020 emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Hacienda y Administración Pública sobre el "*Proyecto de Decreto por el que por el que se modifica el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón*".

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** Por orden de fecha 07/02/2020, del Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 80/1997 y se encomienda a la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios la preparación del proyecto de Decreto y la realización de los trámites necesarios hasta su aprobación. En apenas un mes, entre el 07/02/2020 y el 02/03/2020, se elaboran nada menos que diez versiones del proyecto de decreto; después del trámite de información pública se prepara una nueva versión de fecha 14/08/2020 (11º borrador) hasta la versión definitiva de 09/10/2020 (12º borrador), que constituye el objeto de nuestro dictamen.



**Segundo.-** El proyecto ha seguido los trámites del procedimiento de elaboración de reglamentos que detallamos en nuestra consideración jurídica III, parágrafos 7 a 17 de este Dictamen.

**Tercero.-** Tras subsanar ciertas deficiencias observadas, con fecha de registro de 21/10/2020 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen relativo al "Proyecto de Decreto por el que por el que se modifica el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón". El expediente electrónico está integrado por 40 documentos, según el índice que lo acompaña, siendo incompleto, como luego expondremos en las consideraciones jurídicas, al no encontrarse incorporados los documentos relativos a los acuerdos alcanzados en la negociación colectiva.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

### Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al pleno del órgano consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
- 2 El proyecto sometido a nuestra consideración es una norma reglamentaria de carácter ejecutivo que modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón. Según la memoria justificativa que acompaña el proyecto, de 27/05/2020, la modificación es necesaria para adaptar esta norma en materia de comisiones de servicio, procedimiento para la confección de las listas de interinos y el desarrollo de las previsiones legales de la promoción interna temporal.
- 3 No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de decreto, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la LPGA. Para definir los reglamentos ejecutivos y distinguirlos de los organizativos se atiende tanto a una perspectiva material (su contenido), como formal (su necesaria habilitación legal), como recordamos, por todos, en nuestro Dictamen nº 221/2017. Son reglamentos ejecutivos los que



aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma. El Tribunal Supremo exige que estén *"directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, porinmenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento"*. El cometido del reglamento ejecutivo es *"desenvolver una ley preexistente"* o *"establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley"*, cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI: ES:TS:2002:3754, FJ. 11). El proyecto de decreto no sólo desarrolla la Ley de Función Pública de Aragón, TRLFPA (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero), sino también el Estatuto Básico del Empleado Público, TREBEP, (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), dentro del marco competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón.

- 4 Este dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el consejero solicitante no ha pedido formalmente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

## II

### Título competencial

- 5 El proyecto de decreto sometido a nuestra consideración se elabora en desarrollo del artículo 75.13º del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida para regular el *"régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal"*.
- 6 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto, recordemos que la potestad reglamentaria de la comunidad autónoma corresponde genéricamente al Gobierno de Aragón, según el artículo 53.1 de nuestro Estatuto de Autonomía y el artículo 47 de la citada LPGA.

## III

### Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración

- 7 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la LPAC (artículos 127 a 133) y en la LPGA (artículos 47 a 50), principalmente. Ya hemos explicado en numerosos dictámenes que estos trámites tienen como objetivo garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos, tanto directamente como a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Los trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
- 8 Consulta pública previa e inicio del procedimiento. El procedimiento se inicia mediante orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública de fecha 07/02/2020, y queda sujeto a los artículos 127 a 133 de la LPAC que regulan la potestad reglamentaria, de acuerdo con su disposición transitoria tercera. Según consta en el expediente, a solicitud de la Dirección General de Función Pública del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se



realizó la consulta pública previa regulada en el artículo 133.1 de la LPAC mediante su publicación en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es> entre los días 17/02/2020 y 24/02/2020. Así lo certifica el jefe de servicio de participación ciudadana mediante escrito fechado el 25/02/2020, que acredita también que en este trámite no se recibieron alegaciones.

- 9 Sin embargo, el proyecto no figura exactamente incluido en el "Plan Anual Normativo de 2020", aprobado mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 19/12/2019, aunque sí consta un denominado "Decreto por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo" que podría coincidir materialmente con el proyecto que nos ocupa.
- 10 Memoria justificativa (y memoria complementaria). El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye una memoria justificativa de fecha 27/05/2020 y otra memoria complementaria de 07/10/2020 que, a grandes rasgos, se ciñe al contenido que el artículo 48.3 de la LPGA reserva para este documento:

- En relación con la necesidad de promulgación de la norma, la memoria justificativa asume el objetivo de adaptar el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional, para introducir una nueva regulación de la comisión de servicios, la gestión de las listas de interinos y la promoción interna temporal. El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 23/09/2020 concluye que *"la Memoria debe ser completada en el objetivo justificativo de su necesidad"*, destacando las deficiencias y lagunas del documento:

*"Simplemente se indica el devenir normativo de la provisión de puestos en nuestro ámbito de la función pública con modificaciones operadas en seno legal y reglamentario explicando su necesidad de ajuste. Sin embargo nada se explica y se concreta respecto a lo que la modificación conlleva. Con expresiones genéricas se señala que se quiere agilizar la tramitación de la comisión de servicios y posibilitar su concurrencia, se quiere conseguir un sistema más eficaz de la gestión de las listas de espera de interinos y se constata que la regulación de la promoción interna temporal debe dotarse de mayor seguridad jurídica. Ningún análisis detallado contiene la Memoria. No hay planteamiento de alternativas, no hay comparativa entre anterior y nueva redacción de norma, ni se justifica la opción normativa elegida. En particular respecto a la regulación de la comisión de servicios, ciertamente desordenada, como luego se indicará, nada se expone o explica de la tramitación elegida ni se individualiza los motivos regulatorios de la libre designación o de los puestos de especial responsabilidad ni se justifica la causa, repercusión o incidencia que puede tener la derogación del artículo 31 bis. En materia de lista de internos no se menciona antecedente alguno de lo que se realiza actualmente ni su problemática, si la hubiera, y en consecuencia en qué medida está regulación va a cambiar el sistema. Y finalmente tampoco encontramos justificación o explicación al nuevo desarrollo reglamentario de la promoción interna temporal"*

- La Memoria complementaria de 07/10/2020 rebate uno por uno los reparos del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y ahonda en la necesidad de promulgar el proyecto de decreto para adecuar la norma a reformas posteriores o por las dificultades para cubrir puestos de trabajo con personal interino, entre otras razones. A juicio de este Consejo Consultivo, el órgano proponente ha motivado suficientemente la necesidad de promulgación de la norma proyectada, teniendo en cuenta la complejidad de la materia y otros factores extrajurídicos (organizativos, sindicales, económicos y otros) que indirectamente condicionan cualquier ordenación del empleo público.
- Por lo que se refiere a la inserción en el ordenamiento jurídico, la memoria reitera que la regulación proyectada obedece a la necesidad de adaptar el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional, remitiéndose a la parte expositiva del proyecto sin profundizar más.



- La memoria incluye una estimación del coste económico generado por la nueva norma, impuesto por el artículo 129.7 de la LPAC, que prescribe que se cuantifique y valore la repercusión de las iniciativas normativas que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros. Como advertíamos en nuestro Dictamen nº 44/2017, el impacto económico de cualquier regulación es clave *"teniendo en cuenta las exigencias que para todas las Administraciones tiene la normativa estatal (y la autonómica) de estabilidad presupuestaria"*. La memoria concluye que *"los puestos que son susceptibles de proveerse, se encuentran dotados ya presupuestariamente por lo que no derivaría, de la consiguiente ocupación por personal funcionario de carrera o personal funcionario interino coste alguno asociado a dicha medida"*. En definitiva, considera que el proyecto de decreto no comporta un incremento de gasto y que no es necesario solicitar informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública; no obstante, obra en el expediente informe de la DG de Presupuestos, Financiación y Tesorería, de 11/06/2020, sobre estos extremos.
- La memoria analiza también el impacto social, por razón de género y por razón de la discapacidad:

- En relación con el impacto social del proyecto, la memoria afirma haber tenido en cuenta su posible impacto familiar y concluye que no tiene efectos directos en este ámbito. Además, destaca que *"genera un impacto social positivo, en tanto que ahonda en los principios constitucionales de acceso al empleo público previstos en los artículos 23 y 103 de la Constitución española"*.

-En lo que atañe al impacto por razón de género, asegura que el proyecto es positivo *"en la medida que contribuye a la eliminación de las desigualdades de género en el ámbito laboral, especialmente en lo relativo a la conciliación familiar"*, sin motivar demasiado esta afirmación. En cuanto a la valoración del impacto por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género, la memoria lo considera positivo porque ha previsto como medida de acción positiva *"la inclusión de la reserva de plazas en las convocatorias de empleo público para las personas transexuales"*. Obra en el expediente el correspondiente informe de impacto por razón de género e identidad de género, de 03/06/2020, que tratamos en el párrafo siguiente.

- Por último, la memoria justificativa añade un apartado de *"impacto por razón de la discapacidad"*, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón. Obra en el expediente el informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, de fecha 03/06/2020. Con notable esfuerzo se citan datos estadísticos sobre el acceso e inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público, extraídos del *"Libro Blanco"* del INAP, así como datos sobre convocatorias publicadas en Aragón desde 2015 para analizar las necesidades de adaptación y los porcentajes de plazas cubiertas en el turno de personas con discapacidad. Y concluye que *"la modificación del Decreto genera un impacto positivo por razón de la discapacidad"*.

- 11 Informe de impacto por razón de género y sobre identidad de género. Los artículos 18.2 y 19.1 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos del Gobierno de Aragón, y de una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados. Además, conforme al artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género, este informe debe incorporar una *"evaluación del*



*impacto sobre identidad de género, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género", con la previsión de que, de no hacerlo así, "el órgano competente requerirá su emisión al Comité Consultivo contra la discriminación por identidad o expresión de género, quien informará en el plazo de un mes". Según el mismo precepto, el informe "debe ir acompañado en todos los casos de indicadores pertinentes en materia de identidad y expresión de género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre personas trans, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo la igualdad y la no discriminación por razón de identidad y expresión de género".*

- 12 El informe de evaluación de impacto de género, de fecha 03/06/2020, completa las referencias contenidas en la memoria justificativa. Resulta loable el interés de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios por articular un informe de impacto de género completo, coherente y riguroso. El informe expone la situación de partida con datos estadísticos y hace además el esfuerzo de vincular tales datos con las materias que constituyen objeto de regulación. Puede decirse que, con sus lagunas y deficiencias, supera en calidad a los informes de impacto de género que acompañan a otros proyectos normativos de la comunidad autónoma. No está en el expediente electrónico remitido a este Consejo Consultivo, pero sí publicado en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón (<https://transparencia.aragon.es>) el visto bueno de la Unidad de Igualdad de Género y Publicidad Activa en relación con el proyecto, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 7/2018. Aunque el informe de impacto de género y la memoria explicativa de igualdad se hayan elaborado aquí en un único documento, la ley los configura como dos documentos distintos, que se diferencian tanto por su contenido como por el momento de su elaboración.
- 13 Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón, obra en el expediente un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, de fecha 03/06/2020, cuyas conclusiones se incorporan a la memoria justificativa, tal y como resumimos en el parágrafo 10 de nuestro dictamen.
- 14 Trámite de información pública. A los efectos previstos en el artículo 49.2 de la LPGA, el proyecto de decreto fue sometido a información pública por plazo de un mes mediante resolución de 08/06/2020 y anuncio publicado en el BOA nº 116, de 15/06/2020. Según se deduce del expediente remitido a este Consejo Consultivo durante este trámite se presentaron un total de doce escritos de alegaciones, muchos de ellos con un contenido similar, que se sometieron a un proceso de valoración y estudio en el informe de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios de 07/08/2020. No consta en el expediente si el proyecto de decreto se remitió a los restantes departamentos del Gobierno de Aragón, ni si éstos formularon alegaciones.
- 15 Trámite de audiencia. Aunque el texto se ha pactado en la mesa de negociación, no se ha ofrecido trámite de audiencia a los ciudadanos eventualmente afectados por el proyecto normativo a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, como exigen los artículos 133.2 y .3 de la LPAC y 49.1 de la LPGA. El artículo 133.4 de la LPAC - que no se aplica a la comunidad autónoma por impacto de la STC 55/2018- permite prescindir del trámite de audiencia "en el caso de normas presupuestarias u organizativas (...) o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen". Pero en el expediente remitido a este Consejo Consultivo no hemos encontrado ninguna motivación al respecto. Es evidente que la memoria justificativa parte de la base de que este proyecto normativo es un reglamento ejecutivo y no organizativo porque, de otro modo, no sería preceptiva nuestra intervención. En definitiva, creemos que la memoria justificativa debería haber motivado oportunamente el porqué de la omisión del trámite de audiencia a los potenciales destinatarios de la norma,



dado que no estamos ante un reglamento organizativo o interno que permita exceptuar el trámite de audiencia, con fundamento en el artículo 49.3 de la LPGA. La realización del trámite de información pública tampoco permite prescindir del trámite de audiencia, porque obedecen a finalidades distintas, y, en todo caso, era necesario acreditar en el expediente la concurrencia de estas circunstancias de excepción.

- 16 Informes preceptivos y otros informes del expediente. Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes:

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, de 11/06/2020, de acuerdo con los artículos 48.3 de la LPGA, 7.3 de la Ley 4/2012, de estabilidad presupuestaria de Aragón y 13.1 de la Ley 10/2019, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 que dispone que todo proyecto normativo que pueda comportar un incremento de gasto o efectivos deberá incluir una memoria detallada de repercusiones presupuestarias. Dicho informe confirma que el proyecto "no tiene impacto desde el punto de vista presupuestario".

- Informe de la Inspección General de Servicios de 15/06/2020, con importantes observaciones materiales al proyecto, como la que se refiere al sistema de publicidad, sobre las que luego volveremos.

- Informe de la secretaría general técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de 14/08/2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 a) de la LPGA, que se pronuncia sobre la corrección del procedimiento seguido.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 23/09/2020, según artículo 50.1.b) de la LPGA, que formula numerosos reparos al texto del proyecto, tanto formales como materiales, algunos de los cuales fueron incorporados en el último y definitivo borrador de 09/10/2020.

- Por otro lado, el proyecto de decreto fue acordado en el seno de la Mesa Sectorial de Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón reunida el 26/02/2020, según certificado de la secretaria de 13/08/2020, e informado favorablemente por la Comisión Interdepartamental de la Función Pública, en sesión celebrada el 12/03/2020, según certificación de 28/05/2020 que obra en el expediente. Sin embargo, no se han incorporado al expediente las actas de estas sesiones, como advierte el informe de los servicios jurídicos, lo que nos impide conocer exactamente el alcance de los acuerdos adoptados.

- 17 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de decreto junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>. Sin embargo, no están publicados todos los documentos que exige la ley (faltan, en concreto, las aportaciones del trámite de información pública, aunque sí figura el informe sobre las alegaciones presentadas). Desde nuestro Dictamen nº 198/2018 advertimos que la información en publicidad activa debe hacerse en un formato reutilizable del tipo XML ("eXtensible markup language"), es decir, que permita representar información estructurada en la web y que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos.



IV

**Análisis del texto sometido a consideración (2). Técnica normativa**

- 18 A continuación analizamos el texto del proyecto sometido a nuestro dictamen desde la perspectiva de la técnica normativa. Según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, *"en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno"*. Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante) se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013, modificado por acuerdo de 29/12/2015, y fueron publicadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013).
- 19 El proyecto de decreto consta de título, una parte expositiva, y una parte dispositiva integrada por un artículo único, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. A continuación se inserta el texto de la modificación que se incluye en otro "artículo único" dividido a su vez en tres apartados.
- 20 Sugerimos una revisión del texto para adecuar el uso de las mayúsculas a las normas lingüísticas generales (directriz 76 de las DTN). Como señala la ortografía de la lengua española, *"la función primordial de la mayúscula en español es la de distinguir el nombre propio del nombre común"*. De manera que llevan mayúscula inicial los nombres propios o los comunes que adquieren ese valor; el resto no. En concreto, se escriben con minúscula los sustantivos: administración local, mesa técnica, centro directivo, organismos públicos, resolución, reglamento, decreto y organizaciones sindicales.
- 21 La parte expositiva del proyecto, en la versión definitiva posterior al informe de la DG de los Servicios Jurídicos, incluye la referencia al título competencial, explica el objeto y finalidad de la norma y sus novedades (directriz 11 de las DTN).
- 22 Nada que objetar al título del proyecto (directriz 59 de las DTN). En cuanto a la parte dispositiva, como se trata de una disposición modificativa se deben seguir las especificaciones de las directrices 56 a 66 de las DTN. En concreto, estamos ante modificaciones simples porque afectan a una única disposición: el Decreto 80/1997. Las DTN permite que *"cuando sean pocas, puedan recogerse en una norma modificativa específica. Las modificaciones pueden consistir en una nueva redacción de un precepto, adición o derogación de otro"*. En este caso, hay modificaciones que suponen una nueva redacción del precepto (arts. 31 y 38) y otras que implican adición (nuevo artículo 51)
- 23 Pues bien, la parte dispositiva se aparta parcialmente de la directriz 62 de las DTN, porque debería tener un solo "artículo único" titulado con la identificación completa de la norma modificada, dividido en apartados, uno por precepto y numerados en cardinales escritos en letra (uno, dos, tres). El proyecto sometido a nuestra consideración resulta farragoso al introducir dos "artículos únicos" y repetir en cada apartado la norma modificada. Como advierte la directriz 62 de las DTN, no es necesario especificar el título de la norma cuando el proyecto se refiere al precepto modificado, pues ya se detalla en el título del artículo único introductorio. El informe de la secretaria general técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de 14/08/2020, ya hacía esta misma sugerencia que no ha sido incorporada al borrador definitivo.
- 24 El proyecto incluye una disposición derogatoria única que no solo incluye la cláusula derogatoria general, sino la derogación expresa del artículo 31 bis del reglamento aprobado por Decreto 80/1997:



- Por lo que se refiere a la cláusula genérica de derogación, se sugiere su supresión para cumplir con la directriz 38 de las DTN, que aconseja evitar estas cláusulas y sustituirlas por derogaciones concretas. Además, no parece adecuado incluir una disposición derogatoria genérica en un proyecto de disposición modificativa, porque el Decreto 80/1997 ya contiene una disposición derogatoria con esa función.
- En cuanto a la derogación expresa del artículo 31 bis del reglamento aprobado por Decreto 80/1997, nos llama la atención que no se haya justificado su supresión ni apenas mencionado durante la tramitación del proyecto normativo, a pesar de la observación del informe de la DG de los Servicios Jurídicos al respecto. Tanto la memoria justificativa de 27/05/2020, como la memoria complementaria de 07/10/2020, omiten justificar la derogación del artículo 31 bis. Sí se explica, en relación con la promoción interna temporal, que el "artículo 31 bis no se ha aplicado desde su aprobación dados los reparos efectuados por el Justicia de Aragón".

Según la directriz 57 de las DTN, la suspensión de vigencia de un artículo es un tipo de modificación, así que parecería oportuno que esta derogación se incluyera formalmente como apartado del artículo único del proyecto.

- 25 Compartimos el reparo formal del informe de la DG de los Servicios Jurídicos, en el sentido de que la redacción del artículo 31 resulta contraria a la directriz 25 (los artículos no deben ser excesivamente largos y estar compuestos de frases breves) y 75 (claridad expositiva y uso del lenguaje claro y preciso). Dicho informe sugiere que "el precepto no tiene sistemática mezclando apartados que dificultan su comprensión y análisis" y que "tiene una disposición de apartados incomprensible mezclando cuestiones materiales con procedimentales sin orden alguno". La lectura del precepto es farragosa, poco fluida y nada didáctica. La complejidad de la materia no justifica esta falta de sistemática, como se excusa la memoria complementaria de 07/10/2020, ni tampoco un supuesto respeto a los acuerdos alcanzados en la negociación colectiva (acuerdos de los que, por cierto, nada sabemos porque no obran en el expediente, según advertimos en el párrafo 17). La memoria explica además que "obedece a la decisión de no alterar la numeración del actual reglamento de provisión de puestos". Dado que la nueva redacción del artículo 31 es desmesuradamente extensa (la directriz 29 de las DTN dispone que "no es conveniente que un artículo tenga más de cuatro apartados" y tendrá nada menos que 18), se podría haber aprovechado el artículo 31 bis preexistente para repartir en dos preceptos la regulación de la comisión de servicios, dándole un nuevo contenido y así aligerar el texto del proyecto. En definitiva, sugerimos que se ordenen los apartados actuales del artículo 31 del reglamento siguiendo este orden lógico que marcan las DTN:

"I. Comisión de servicios: clases y régimen jurídico (aspectos sustantivos)

- los que definen la comisión de servicios, añadiendo la necesidad de motivar la "urgente e inaplazable necesidad" (apartado 1) y la obligación de incluir el puesto así cubierto en la siguiente convocatoria de provisión (apartado 3)
- la tipología de comisión de servicios: voluntaria y forzosa (apartados 1 y 2).
- el plazo máximo de la comisión de servicios y de sus prórrogas, con sus eventuales excepciones (apartado 1)
- las circunstancias que determinan la finalización de la comisión de servicios (apartado 15)
- los requisitos de los funcionarios que aspiran a la comisión de servicios (apartado 5)
- el estatuto de los funcionarios que están en comisión de servicios (apartados 5, 16 y 17)



II. Procedimiento para la comisión de servicios (aspectos procedimentales)

- las fases el procedimiento para cubrir un puesto en comisión de servicios:
  - a) iniciación: convocatoria y publicidad (apartado 4)
  - b) solicitudes de participación (apartado 6)
  - c) criterios para adjudicar el puesto (apartados 7-9)
  - d) resolución (apartados 10-11) y supuestos de no provisión (apartados 13-14)"

26 Se sugiere la misma o similar sistemática para el nuevo artículo 51 que el proyecto de decreto introduce, porque se halla muy alejado de las directrices 25 y 75 de las DTN. Proponemos incluso añadir un nuevo precepto (que sería el artículo 52) para regular el procedimiento de la promoción interna temporal, recortando parte del contenido del nuevo artículo 51, de esta o similar forma:

"I. Promoción interna temporal: régimen jurídico (aspectos sustantivos)

- los apartados que definen la promoción interna temporal (apartado 1)
- el estatuto de los funcionarios que desempeñan funciones de promoción interna personal:
- los derechos retributivos (apartados 9 y 10).
- la situación administrativa (apartado 11)
- las circunstancias que determinan el cese o finalización de la promoción interna temporal (apartado 12)

II. Procedimiento para la promoción interna personal (aspectos procedimentales)

- las fases el procedimiento para cubrir un puesto en comisión de servicios:
  - a) iniciación: convocatoria y publicidad (apartado 2)
  - b) solicitudes de participación (apartado 3)
  - c) criterios para adjudicar el puesto (apartados 4-5)
  - d) resolución (apartados 6-7) y supuestos de no provisión (apartado 8)"

27 El proyecto incluye también una habilitación de desarrollo reglamentario en la disposición final primera, que faculta "a la persona titular del departamento competente en materia de función pública para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto". Se aconseja su supresión porque el Decreto 80/1997 ya tiene una disposición final primera con el mismo contenido, aunque deba reinterpretarse a la luz de los decretos de estructura orgánica.

28 Resumiendo lo expuesto hasta aquí, sugerimos esta estructura más simple de la parte dispositiva del proyecto para conseguir una versión del texto acorde con las DTN:

"DISPONGO

Artículo único. *Modificación del reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de julio.*



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN.  
Dictamen nº 196/2020

Se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de julio, que queda redactado como sigue:

**Uno.** Se modifica el artículo 31 que queda redactado de la siguiente manera:

*Artículo 31. Comisión de servicios: clases y régimen jurídico*

(...)

**Dos.** Se suprime el artículo 31 bis (o se modifica el artículo 31 bis que queda redactado de la siguiente manera:).

*Artículo 31bis. Procedimiento para la comisión de servicios*

(...)

**Tres.** Se modifica el artículo 38 que queda redactado de la siguiente manera:

(...)

**Cuatro.** Se añade un nuevo artículo 51 con la siguiente redacción:

*Artículo 51. Promoción interna temporal: régimen jurídico*

(...)

**Cinco.** Se añade un nuevo artículo 52 con la siguiente redacción:

*Artículo 52. Procedimiento para la promoción interna temporal*

(...)

**Disposición final única. Entrada en vigor.**

La presente norma entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón."

- 29 Según las directrices 46 a 49 de las DTN, cuando se incluya una remisión a otras normas, el proyecto no debería limitarse a señalar la numeración del artículo o apartado que se incorpora, sino incluir también una escueta mención conceptual que facilite su comprensión. Sería conveniente suprimir las referencias a normas concretas que quedarán desfasadas en cuanto se deroguen o desplacen por otras nuevas y recomendamos, en concreto, simplificar la remisión contenida en el apartado 12 de la modificación del artículo 31 del proyecto.

V

**Análisis del texto sometido a consideración (y 3). Regulación material.**

- 30 Descendiendo a los detalles de la regulación material del proyecto, afecta a la comisión de servicios (artículo 31); el procedimiento para la confección y gestión de las listas de interinos (artículo 38) y la llamada promoción interna temporal (nuevo artículo 51), que pasamos a examinar por separado y respetando el orden de la modificación.



- 31 Por lo que se refiere a la comisión de servicios (artículo 31) la memoria justificativa concluye que es precisa una modificación en profundidad de la regulación actualmente existente de la comisión de servicios, con el fin de adecuarla a las exigencias de mayor transparencia y agilizar su tramitación. El objetivo es que los puestos puedan ser cubiertos en un breve plazo de tiempo y permitir la concurrencia del personal funcionario de carrera en el acceso a estos puestos.
- 32 Mucho se ha discutido sobre la figura de la comisión de servicios y su régimen jurídico, apenas perfilado en el Estatuto Básico. Sin llamarla así, el artículo 81.3 TREBEP dispone que *"en caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo precederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación"*. Queda claro que, por su ubicación sistemática, el precepto regula una forma de movilidad funcional y no una forma de provisión del puesto de trabajo (STS 873/2019, ECLI:ES:TS:2019:2091, FJ. 5). Tampoco la ley de función pública de Aragón regula la comisión de servicios, aunque sí la movilidad interna de los funcionarios autonómicos (art. 19.1 TRLFPA). El Decreto 80/1997 que el proyecto va a modificar define la comisión de servicios como una forma extraordinaria de cobertura de puestos de trabajo temporalmente para cubrir un puesto vacante en caso de urgente e inaplazable necesidad, siempre que el candidato reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo (art. 31). La memoria justificativa del proyecto explica que por acuerdo de la mesa sectorial de Administración General de 07/11/2019 se acordó constituir una mesa técnica para regular el procedimiento para la adjudicación de plazas en comisiones de servicio.
- 33 Si bien la comisión de servicios se configura como una manifestación más de la potestad de autoorganización de las administraciones públicas, su uso se ha generalizado hasta extremos inadmisibles en los últimos años, incumpliendo abiertamente el requisito de la *"urgente e inaplazable necesidad"* que exige el TREBEP. El efecto perverso de esta situación es que cada vez se convocan menos concursos, que son el sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo, y que éstos acaban convirtiéndose en meras formalidades para consolidar la ocupación del puesto por funcionarios que los desempeñan temporalmente, con vulneración de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. En definitiva, un cúmulo de irregularidades asociadas al abuso de la comisión de servicios: incumplimiento de su duración máxima, véase la citada STS 873/2019 (ECLI:ES:TS:2019:2091); puestos ocupados previamente mediante comisiones de servicios; procedimientos que no garantizan la igualdad, mérito y capacidad. Ante las quejas que recibe por esta razón, el Justicia de Aragón insiste en la necesidad de *"acomodar la duración máxima de las comisiones de servicios a lo previsto en el Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón y normativa concordante"* (expte. DI-624/2018-1)
- 34 La finalidad de la modificación propuesta es mejorar la seguridad jurídica, introduciendo plazos máximos y prórrogas excepcionales (apartado 1), obligando a proveer por sistemas ordinarios el puesto cubierto temporalmente (apartado 2), garantizando la publicidad de los procedimientos (apartado 10) o regulando la finalización automática de la comisión de servicios por el transcurso del plazo (apartado 15). No obstante, en opinión de este Consejo Consultivo, el esfuerzo por "objetivar" la comisión de servicios no resuelve los problemas que plantea, ya que parece configurarla como algo que no es: un proceso selectivo de provisión y no de movilidad, vaciando de contenido los sistemas ordinarios de provisión de los puestos de trabajo. La nueva redacción del artículo 31 induce a esta confusión, al calificar la comisión de servicios como un sistema *"de provisión"* (apartado 4). Y en la memoria complementaria de 07/10/2020, el órgano proponente de la iniciativa explica que *"estamos ante un proceso de provisión de puestos (sic) para el personal funcionario de carrera"*.



- 35 El apartado 3 del artículo 31 obliga a que el puesto cubierto en comisión de servicios se incluya "necesariamente en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda", aunque se echa de menos un desarrollo de esta norma que, al menos, establezca consecuencias en caso de incumplimiento. La memoria complementaria apunta al respecto que:

*"lo deseable sería una regulación general de las formas ordinarias y extraordinarias de provisión de puestos en una nueva ley de función pública que desarrollara el TREBEP, pero aun regulando esta figura en esa ley una regulación tan prolija como la expuesta debe plasmarse en una norma de carácter reglamentario. La opción de un nuevo Decreto no era posible dada la premura en las modificaciones concretas que se proyectan y dado que forma parte de los proyectos de este centro directivo elaborar un nuevo texto que aborde una nueva regulación de la provisión de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón".*

- 36 Los problemas estructurales de la temporalidad en la provisión de puestos de trabajo y abusos de la comisión de servicios no se resuelven con una modificación parcial del reglamento aprobado por Decreto 80/1997. Estamos, en todo caso, ante cuestiones técnicas de oportunidad que no podemos entrar a valorar, así que nos limitamos a los reparos de estricta legalidad.

- 37 Aparte de lo ya expuesto sobre su extensión y falta de sistemática, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 23/09/2020 formula numerosos reparos al contenido material del artículo 31 del proyecto. La mayoría fueron rechazados por el órgano proponente de la iniciativa -incluso calificados de "incorrectos jurídicamente"- en la memoria complementaria del proyecto de fecha 07/10/2020. La versión definitiva del proyecto (12º borrador) ha corregido el empleo del término revocación, que sustituye por "resolución del órgano competente dejando sin efecto la comisión de servicios" (artículo 31.15 letra e) del proyecto), y además ha eliminado la titulación de los apartados 6, 7, 8 y 9 que tenía la versión anterior. Al respecto, el reciente ATS 9935/2020, de 29/10/2020 (ECLI:ES:TS:2020:9935A) reconoce que tiene interés casacional objetivo:

*"(...) determinar si la revocación, figura prevista para actos desfavorables, es el medio adecuado para dejar sin efecto una comisión de servicios, o si al derivarse de ésta efectos favorables para el interesado, procede tramitar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o de declaración de losidad de actos anulables."*

- 38 Nuestro dictamen se centra en los aspectos materiales que consideramos más relevantes, siguiendo el orden de los apartados del artículo 31 pero sin ánimo de analizarlos todos.

- 39 Tanto el informe de la Inspección General de los Servicios de 15/06/2020, como el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, sugieren valorar si el tipo de publicidad elegido para la comisión de servicios garantiza de manera suficiente y adecuada el respeto de los principios de igualdad y transparencia. El letrado informante critica que la convocatoria para cubrir un puesto en comisión de servicios se haga "mediante anuncio en el espacio habilitado al efecto en el portal del empleado" (apartado 4 del artículo 31) y no en el Boletín Oficial de Aragón. La memoria complementaria replica que "su publicación en el portal no sólo es legal, en opinión de este centro directivo, sino que es más eficaz y seguro para el propio personal interesado y sirve mejor a los objetivos de proveer con mayor celeridad y agilidad los puestos de urgente cobertura".

- 40 Como se ha dicho, el artículo 81.3 del TREBEP exige "convocatoria pública" para la cobertura temporal de los puestos de trabajo en casos de urgente e inaplazable necesidad. Sugiere el informe de la DG de los Servicios Jurídicos que es "más acorde la publicidad mediante BOA" y también más coherente con una norma que pretende dar mayor transparencia y seguridad jurídica. A nuestro juicio, no solo es más coherente y garantista la publicación en boletín oficial,



sino que viene exigida por el artículo 45.3 de la LPAC: *"la publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar"*. En los informes del expediente se cita la STSJ de Aragón 278/2019 (ECLI:ES:TSJAR:2019:512), que consideró conforme a derecho una convocatoria de comisión de servicios realizada sin publicidad previa, con el argumento de que el artículo 31 del reglamento de provisión no la exigía. Con todo el respeto a las resoluciones judiciales, nos parece una interpretación contraria al artículo 81.3 del TREBEP y a los principios generales de publicidad de los actos administrativos. En definitiva, consideramos que el apartado 3 es contrario al artículo 45.3 de la LPAC porque sustituye indebidamente la publicidad en el diario oficial por la publicación en el portal del empleado. Una vez publicado en el diario oficial, sí sería posible que la convocatoria indicara que las sucesivas publicaciones se harán en el portal del empleado. La STS 873/2019, ECLI:ES:TS:2019:2091, extiende a la comisión de servicios la garantía de la convocatoria pública previa (FJ. 5). En todo caso, creemos que una norma reglamentaria no tiene rango suficiente para exceptuar al acto de convocatoria pública de la publicidad en boletín oficial, por mucho que la publicación en el portal web pueda resultar más *"eficaz y segura"* como alega el órgano proponente en la memoria complementaria de 07/12/2020. Sí sería altamente recomendable que el portal del empleado público complementara la publicación de la convocatoria en el boletín oficial de Aragón.

41. El apartado 6 del artículo 31 modificado por el proyecto dispone que *"el funcionario de carrera interesado (...) remitirá la solicitud a la correspondiente Secretaría General Técnica u órgano equivalente a través del correo electrónico que se indique en el respectivo anuncio de convocatoria del puesto de trabajo"*. Esta forma de presentación de solicitudes exclusivamente *"a través del correo electrónico"* no nos parece respetuosa con las garantías y las normas para la presentación de escritos que establece la LPAC, pues no permite exigir recibo que acredite la fecha y hora de presentación y recepción por parte del órgano competente (art. 66.3 LPAC) ni acreditar la identidad del solicitante (art. 11 LPAC). Se aparta también de la regulación básica sobre los registros habilitados para presentar escritos dirigidos a la Administración (art. 16.4 LPAC). Una cosa es la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, impuesta para los empleados públicos (art. 14 LPAC) y otra imponer que la solicitud se presente *"por correo electrónico"* sin unas mínimas garantías de fiabilidad en el registro e identidad del solicitante.
42. La segunda modificación que introduce el proyecto afecta a la gestión de las listas de interinos (artículo 38). La memoria justificativa explica que es necesario actualizar algunos aspectos del procedimiento de nombramiento de interinos para conseguir un sistema más eficaz, que agilice el sistema de cobertura de puestos y que le dote de las condiciones necesarias para garantizar la igualdad y la publicidad en el acceso al empleo público. El marco básico de esta regulación hay que situarlo en el artículo 10.2 del TREBEP, que dispone que *"la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad"*. Por su parte, el artículo 7.5 del TRLFPA establece que *"la selección de personal funcionario interino se realizará mediante listas de espera derivadas de los procesos selectivos y listas supletorias de las anteriores en caso de inexistencia o agotamiento de aquellas. En los casos en que no existan o se agoten dichas listas y concurra una manifiesta urgencia en la provisión del puesto, esta cabrá efectuarla a través del Servicio Público de Empleo. En todo caso, quedarán garantizados los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad"*. Recordemos también que en los últimos años se han producido relevantes pronunciamientos jurisprudenciales que afectan a los interinos, tanto del TJUE como de tribunales nacionales. El régimen jurídico del interino se encuentra actualmente en una encrucijada y objeto de constantes vaivenes en materias como la carrera profesional, la estabilidad en el puesto y las indemnizaciones por



cese. Es un hecho la elevada temporalidad del empleo público en nuestro país (alrededor del 27%, según la Encuesta de Población Activa).

- 43 Tanto el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, como el informe de la Inspección de Servicios, manifestaron reparos (ninguno de legalidad grave) a ciertos apartados que se modifican en el artículo 38 del reglamento. A juicio de este Consejo Consultivo, parte de las dudas que allí se planteaban han sido corregidas en el borrador definitivo del proyecto. Además, muchas apreciaciones eran de carácter técnico más que jurídico: si se valora o no la antigüedad; las diferencias entre las listas confeccionadas a partir de quienes aprueban los ejercicios o de quienes no aprueban; la voluntad de que el recurso a los servicios públicos de empleo sea algo residual. Pero nuestro dictamen sólo puede basarse en Derecho y no en cuestiones de mera oportunidad.
- 44 En todo caso, queremos manifestar, de nuevo, que la estructura del precepto resulta desordenada y que probablemente esta falta de sistemática suscita dudas interpretativas e inseguridad jurídica.
- 45 En relación con el apartado 1 del artículo 38 del reglamento (listas de espera derivadas de procesos selectivos), compartimos la observación de los informes antes mencionados, en el sentido de la decisión de suprimir la mención expresa de que es el tribunal de selección quien confecciona las listas de espera genera inseguridad jurídica. En su memoria complementaria de 07/10/2020, el órgano proponente se excusa diciendo que *"esta cuestión ya está regulada en el capítulo II de la Instrucción de 3 de noviembre de 2008 de la Dirección General de Función Pública, por la que se establecen criterios de confección y gestión de las listas de espera para nombramiento de funcionarios interinos"*. Sin embargo, nos parece más acorde con los principios de buena regulación y con el principio de jerarquía normativa que sea el reglamento y no la instrucción el que concrete este aspecto. Por otro lado, esta instrucción quedaría parcialmente sin efecto con la entrada en vigor de la modificación prevista del reglamento de provisión.
- 46 El último párrafo de este apartado 1 del artículo 38 dispone que *"las listas de espera derivadas de procesos selectivos posteriores derogarán a las de los anteriores"*. Dos observaciones a esta norma que nos parece relevante plantear. La primera, que la regla debería hacerse extensiva al resto de listas de espera de interinos, no sólo a las derivadas de procesos selectivos. La segunda, que no se ha previsto ningún mecanismo de publicidad en las listas de espera que garantice su difusión y conocimiento por parte de los interesados, con riesgo de vulnerar no sólo el principio de transparencia, sino también la necesaria garantía del principio de igualdad.
- 47 En relación con las listas de espera supletorias, compartimos los reparos que formula el letrado informante de la Dirección General de los Servicios Jurídicos sobre la confusión y mala redacción del apartado 2 del artículo 38, que no queda suficientemente explicado en la memoria complementaria de 07/10/2020. Por razones de seguridad jurídica, nos parece que la norma reglamentaria debería suprimir la posibilidad de confeccionar listas de espera supletorias cuando *"concurra alguna circunstancia que lo justifique"*, sin concretar qué circunstancias son, quién las aprecia y sin determinar criterios objetivos. Con la redacción propuesta parece que se permite convocar un proceso selectivo para elaborar una lista de espera supletoria incluso cuando exista lista de espera derivada de un proceso selectivo, sin concretar cómo se articularían ambas listas, caso de ser así. Sugerimos suprimir ese inciso final del primer párrafo y dejar la posibilidad de elaborar listas supletorias solo en caso de no existir lista de espera derivada de proceso selectivo o por haberse agotado. En definitiva, ante la eventualidad de que convivan dos listas de interinos derivadas de procesos selectivos y supletoria, habría que fijar algún criterio de preferencia entre ellas.



- 48 La modificación del artículo 38 que propone el proyecto de decreto guarda silencio sobre la publicidad de las convocatorias públicas para elaborar listas de espera supletorias. Al respecto, reiteramos aquí la necesidad de que estas convocatorias se publiquen en el diario oficial (parágrafo 40 de este Dictamen).
- 49 El apartado 3 del artículo 38 se refiere a las listas de espera extraordinarias, que se efectúan a través del servicio público de empleo. Sugerimos mejorar la redacción del segundo párrafo, cuando dispone que "los anuncios se publicarán en la página web del Gobierno de Aragón, en el espacio habilitado al efecto", remisión a la página web del Gobierno de Aragón que nos parece confusa al apartarse del lugar de publicación por el que se opta en otros apartados proyecto, en concreto, en el portal del empleado público, y que habría que unificar.
- 50 En relación con la promoción interna temporal (nuevo artículo 51 del reglamento), además de las observaciones sobre su mejorable estructura y redacción (parágrafo 26), estamos ante un instrumento de promoción profesional que permite la cobertura de puestos vacantes en caso de urgente e inaplazable necesidad. La promoción interna temporal no es una innovación del proyecto de decreto que nos ocupa.
- 51 Por Decreto 118/2009, de 7 de julio, se había modificado ya el reglamento de provisión de puestos de trabajo para introducir un nuevo artículo (el artículo 31 bis que ahora se va a derogar), que permite a los funcionarios el desempeño con carácter temporal de puestos vacantes del grupo inmediatamente superior. No se llamó "promoción interna temporal" sino "comisión de servicios en distinta escala o clase de especialidad", pero en realidad abría la puerta a una promoción interna temporal pactada con las organizaciones sindicales en el marco de la negociación colectiva. Una recomendación del Justicia de Aragón de 08/02/2010 (expte. DI-1374/2009) sugirió suprimir esta vía de promoción interna temporal regulada en el artículo 31 bis del reglamento, al considerar que vulneraba tanto el EBEP como la LFPA. El Justicia apuntaba que "equiparar un mecanismo de provisión de plazas, como es la comisión de servicios, a la promoción interna, supone una adulteración de la naturaleza jurídica de ambas figuras, en tanto la comisión de servicios no puede considerarse propiamente un derecho de los empleados públicos".
- 52 La memoria justificativa del proyecto admite, con todos estos reparos, que el artículo 31 bis devino insuficiente para garantizar la seguridad jurídica de los funcionarios que optaban a la promoción profesional a través de este instrumento. Previa negociación en la Mesa Sectorial de Administración General, la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, incluyó, en su disposición final primera una nueva disposición adicional en el TRLFPA, que regula la promoción interna personal. Reproducimos a continuación la nueva disposición vigésima tercera del TRLFPA porque constituye el marco legal al que debe ceñirse el desarrollo reglamentario del proyecto sometido a nuestro dictamen:

*"1. El personal funcionario de carrera, podrá desempeñar provisionalmente, hasta su provisión definitiva por el procedimiento de concurso de méritos, puestos de trabajo correspondientes a escalas o clases de especialidad del mismo Subgrupo profesional o del inmediato superior, en los supuestos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.*

*La promoción interna temporal se realizará mediante procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad. La adopción de este procedimiento por la Administración requerirá resolución motivada, en la que se contendrán los ámbitos temporales y funcionales que correspondan, circunscribiéndose, en todo caso, al ámbito del centro de destino.*

*2. Durante el tiempo en que realice funciones en promoción interna temporal, el funcionario pasará a la situación de servicio activo en la escala o clase de especialidad a la que hubiera promocionado temporalmente y permanecerá en excedencia voluntaria por incompatibilidad en la escala o clase de*



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen nº 196/2020

*especialidad de origen, quedando reservado el puesto de trabajo del que era titular. Los trienios se devengarán, durante el período en el que haya promocionado, en las cuantías correspondientes al Grupo o Subgrupo de destino.*

*3. El ejercicio de funciones en promoción interna temporal no supondrá la consolidación de derecho alguno de carácter retributivo, salvo los contemplados en el apartado anterior."*

- 53 En definitiva, el nuevo artículo 51 que se introduce en el Decreto 80/1997 desarrolla reglamentariamente la promoción interna temporal, respetando el marco legal de la disposición vigésima tercera del TRLFPA.
- 54 El artículo 18 del TREBP impone que la promoción interna "se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto". No nos parece que la regulación propuesta del nuevo artículo 51 se adecúe a este marco básico, al menos en lo que se refiere a la publicidad de los procesos selectivos.
- 55 En primer lugar, el apartado 2 del artículo 51 no garantiza que la promoción interna temporal se haga mediante un proceso selectivo, con eventual vulneración de las reglas sobre publicidad de los actos administrativos del artículo 45 de la LPAC, que exige publicidad "en el diario oficial que corresponda". Según este apartado 2, la decisión de cubrir un puesto por este sistema únicamente se hace a través de un "anuncio" que se publicará en el espacio habilitado al efecto en el portal del empleado. Reiteramos, por tanto, el razonamiento que exponíamos en el parágrafo 40 para la comisión de servicios.
- 56 El apartado 3 del artículo 51 establece que el funcionario remitirá la solicitud de participación "a través del correo electrónico", sistema que no garantiza la identidad del solicitante ni se adecúa a las reglas básicas de la LPAC, como hemos explicado ya en relación con la comisión de servicios (parágrafo 41).
- 57 En relación con el apartado 11 del artículo 51, compartimos el reparo que formula el letrado autor del informe de la DG de los Servicios Jurídicos, en el sentido de que existe una contradicción entre las modalidades de excedencia citadas (excedencia por prestación de servicios en el servicio público y excedencia voluntaria por incompatibilidad) y el artículo 89 del TREBP, que "no contempla esta modalidad de excedencia. Tampoco contempla la excedencia voluntaria por incompatibilidad pero esta eventualidad es prevista en norma legal con el único efecto de reserva de puesto de trabajo del que era titular sin que la norma proyectada, de naturaleza reglamentaria, pueda innovar o establecer previsión distinta de la establecida en la Ley de Presupuestos". Requerimos, por tanto, que se adecúe este apartado al marco legal; la memoria complementaria de 07/10/2020 ignora esta observación del informe de los servicios jurídicos y tampoco ha sido corregido el texto definitivo del proyecto de decreto.
- 58 Por último, hemos detectado que los apartados 18 del artículo 31, 4 del artículo 38 y 13 del artículo 51, contienen sendas habilitaciones de desarrollo a la Dirección General competente en materia de función pública "para dictar cuantas instrucciones sean necesarias para desarrollar lo previsto en este artículo". Se sugiere la supresión de estos apartados por varias razones. La primera es que la facultad para dictar instrucciones resulta innecesaria, a la luz del artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP, que permite que los órganos administrativos puedan dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicios. Las instrucciones no son normas jurídicas con efectos externos y, por tanto, no requieren de una especial habilitación. Y, en segundo lugar, desde un punto de vista de técnica normativa no parece adecuado repetir tres



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen nº 196/2020

veces la misma regla, que quizás encontraría mejor cauce de expresión en una nueva disposición final (directriz 39 de las DTN).

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite DICTAMEN DESFAVORABLE al "Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón", porque contraviene normas básicas de la LPAC en el sentido expuesto en la consideración jurídica V (parágrafos 40-41 y 55-56).

En cualquier caso, sugerimos que se atienda a la consideración jurídica IV (parágrafos 18-29), que aconseja una revisión del texto del proyecto según las directrices de técnica normativa y los principios de buena regulación.

En Zaragoza, a veinticuatro de noviembre de dos mil veinte.

LA SECRETARIA,

Consta la firma

Fdo.: **Lucía Saavedra Martínez**

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma

Fdo.: **Vega Estrella Izquierdo**

