



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA
APROBADO EL INFORME AL PROYECTO DE ORDEN
REGULADORA DE DETERMINADAS FORMAS DE PROVISIÓN
TEMPORAL DE FUNCIONARIOS DE LOS CUERPOS AL SERVICIO
DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE LA RIOJA.**

I.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de agosto de 2013 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ), el texto del Proyecto [el oficio de remisión habla indistintamente de Proyecto y de Borrador o Borrador de Proyecto] de Orden reguladora de determinadas formas de provisión temporal de funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante el Proyecto), remitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja, a efectos de emisión del preceptivo Informe conforme a lo previsto en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ).

La Comisión de Estudios e Informes, en virtud de la aplicación de su Protocolo interno, acordó designar ponente al Excmo. Sr. Vocal D. Claro Fernández-Carnicero González, y en reunión de fecha 16 de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

septiembre de 2013, aprobó el presente Informe, acordando su remisión al Pleno de este Consejo.

II.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

La función consultiva del CGPJ, a que se refiere el artículo 108 de la LOPJ, tiene por objeto informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esa disposición legal, el parecer que a este Órgano constitucional le corresponde emitir sobre el Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en aquélla se indican, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

No obstante, el CGPJ se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del Anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan, por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución española (CE). En este punto debe



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 LOPJ.

Por último, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el CGPJ ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III.

DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO.

El Proyecto sometido a informe contiene la regulación de algunos extremos relativos a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo vacantes o ausencia temporal de los funcionarios de carrera de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante comisión de servicios o sustitución, en desarrollo de lo establecido en el art. 527 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y del Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, que aprueba el reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción profesional del personal Funcionario al servicio de la Administración de Justicia (en adelante RD 1451/2005).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El Proyecto se compone de ocho artículos y una disposición final. El Capítulo I (“Comisiones de servicio”) comprende los arts. 2 a 5, relativos a la convocatoria de dichas comisiones, las solicitudes, los puestos y la orden de prelación de los solicitantes y la resolución de la convocatoria. Por su parte, el Capítulo II (“Sustituciones”), comprende los arts. 6 y 7, el primero relativo al procedimiento para la sustitución y el segundo a las retribuciones. El Capítulo III (“Organización del servicio en ausencias de corta duración”) sólo se compone del art. 8, de título homónimo al del Capítulo. La disposición final única se refiere a la entrada en vigor de la Orden (al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja). El Proyecto incorpora asimismo un Anexo donde se contiene el modelo de solicitud de comisión de servicios.

El expediente remitido se completa con la Resolución de iniciación del procedimiento para la elaboración de la Orden, dictada por la Directora General de Justicia e Interior, el acta de la reunión de la Mesa Sectorial de Justicia celebrada el día 23 de julio de 2013 entre representantes de la Administración de La Rioja y representantes sindicales, y la Memoria Justificativa de la Orden en tramitación. Todo ello resulta acorde con lo preceptuado en los arts. 33 y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

IV.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO.

1. Las comisiones de servicio.

El Proyecto de Orden viene a regular, en su primer Capítulo,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

algunos aspectos relacionados con los procedimientos de convocatoria de comisiones de servicio. El art. 2.1 dispone que, tras la resolución de los concursos de traslado, y siempre que la Dirección General competente estime la necesidad, ésta publicará en el B. O. de La Rioja y en la Web del Gobierno de La Rioja la convocatoria de provisión de los puestos vacantes que pueden ser solicitadas en comisión de servicios. El artículo siguiente dispone que el plazo de presentación de solicitudes será de 10 días naturales a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria, debiendo presentarse las solicitudes conforme al modelo que se fija en el Anexo de la propia Orden, y en los lugares de presentación que establezca la convocatoria, la cual también indicará las especialidades del proceso de provisión.

Con respecto a estas previsiones, cabe anotar que puede resultar problemático lo dispuesto en el art. 3 sobre el cómputo del plazo “a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria”, dado que se contempla que la publicación se realice en dos lugares diferentes, y puede no acontecer en el mismo día la del B. O. de La Rioja y la de la Web del Gobierno de La Rioja. Sería bueno clarificar cuál de las dos será la relevante para la fijación del *dies a quo* del plazo de presentación de solicitudes.

Una objeción más de fondo suscita la previsión del apartado 2 del art. 2 de la Orden en proyecto. Conforme al mismo “*se realizará una convocatoria extraordinaria de comisiones de servicio cuando se tenga que cubrir puestos de un órgano de nueva creación, hasta que se resuelva el concurso convocado al efecto*”. Con arreglo a la norma de cuyo desarrollo se trata (RD 1451/2005), la comisión de servicio no parece una figura concebida para cubrir ese tipo de situaciones (plazas de nueva creación pendientes de cubrir mediante un concurso ya



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

convocado), sino para cubrir puestos de trabajo (ya existentes) que “queden vacantes”. En efecto, el art. 73.1 del citado Real Decreto señala que *“sin perjuicio de la posibilidad de nombramiento de funcionarios interinos por razones de urgencia o necesidad, cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto mediante el otorgamiento de comisión de servicio, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo”*.

Por otro lado, la comisión de servicio no parece la herramienta más adecuada para cubrir un puesto de nueva creación en fase de concurso ya convocado, puesto que cabe presumir que el periodo de interinidad de la situación será breve, no siendo apropiado utilizar la herramienta de la comisión de servicio para cubrir situaciones interinas de corta duración. De hecho, el art. 73.3 *in fine* del RD 1451/2005, dispone que *“el puesto vacante cubierto temporalmente en comisión de servicio, será incluido por el sistema que corresponda, en la siguiente convocatoria para su provisión definitiva”*, lo que sería indicativo de que no es procedente recurrir a esta figura cuando el puesto esté ya en fase de concurso para la provisión definitiva.

Si se tiene en cuenta que la propia Orden en proyecto proporciona unos criterios de prelación para la concesión de la comisión de servicio en los casos en que haya más de una solicitud para cada puesto, resulta que será necesario articular un procedimiento selectivo de concesión de la comisión en paralelo al concurso para la provisión definitiva, lo que disminuye en gran medida la ventaja, en términos de tiempo, de acudir a la comisión de servicio en tanto se resuelve el concurso de provisión. Junto a ello, no debe olvidarse que deben cumplirse los requisitos comunes a toda comisión de servicio, entre ellos el de *“solicitar la emisión de informe a los responsables de la unidad o*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

centro de destino a que pertenezcan las plazas afectadas por la comisión de servicio” (art. 73.3 RD 1451/2005).

Con todo, el aspecto más dudoso de la regulación en proyecto tal vez sea la indicación de que cuando se tengan que cubrir puestos de un órgano de nueva creación, y hasta que se resuelva el concurso convocado al efecto, *“se realizará una convocatoria extraordinaria de comisiones de servicio”*. Esta dicción parece no dejar ningún margen de decisión sobre la conveniencia o no de la convocatoria de estas comisiones, resultando obligado proceder a la misma siempre que se dé la situación previamente descrita. Sin embargo, conforme a la norma reglamentaria de cuyo desarrollo se trata, queda claro que la comisión de servicio es una figura excepcional, a la que debe recurrirse de forma subsidiaria en caso de no poder acudir a otras fórmulas que permiten la cobertura del puesto. Así, de acuerdo con el art. 73.3 del RD 1451/2005, *“solamente podrá otorgarse comisión de servicio cuando no sea posible atender las funciones por otros medios ordinarios o extraordinarios de provisión de puestos de trabajo previstos en este Reglamento, y en caso de urgente e inaplazable necesidad”*.

En este sentido, aun admitiendo que sea posible articular una comisión de servicio para cubrir puestos en órganos de nueva creación durante la fase en que se desarrolla el concurso convocado al efecto, se recomienda que la Orden en proyecto subraye la excepcionalidad de la comisión de servicio, indicando que procederá sólo cuando no pueda acudirse a otros medios ordinarios o extraordinarios de provisión de esos puestos, y en todo caso que se elimine el carácter necesario de la convocatoria de esas comisiones, configurándola como una actuación potestativa (*“...podrá realizarse una convocatoria...”*).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Pasando al art. 4 del Proyecto de Orden, debemos observar no ya que su contenido es exiguo (“podrán ofertarse puestos vacantes según lo establecido en el Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre”), sino que está prácticamente vacío en términos de carga normativa. Además de que la dicción empleada (“*podrán ofertarse puestos vacantes*”) es tan imprecisa que impide conocer exactamente a qué tipo de puestos se refiere y bajo qué condiciones podrán realizarse esas ofertas, el hecho de que a continuación apele a lo establecido en el Real Decreto de cuyo desarrollo se trata, convierte el artículo en una disposición completamente redundante, y por eso mismo se debe sugerir su supresión; o alternatively dotarlo de un contenido más pormenorizado que permita apreciar las razones por las que merece cohabitar con los preceptos de la norma reglamentaria a cuyo desarrollo sirve.

En cuanto al art. 5, contiene un orden de prelación de los solicitantes de las comisiones de servicio, suponiendo que se hubiera solicitado más de una para un mismo puesto. En esos casos se indica que la convocatoria se resolverá “*atendiendo a la baremación según la antigüedad en el cuerpo. En caso de empate se resolverá atendiendo al número de orden obtenido en el proceso selectivo de acceso a dicho cuerpo*”. Ciertamente, en el RD 1451/2005 no se facilita un orden de prelación para la hipótesis de múltiples solicitudes relativas a una misma comisión de servicio, pero sí para resolver los supuestos de pluralidad de solicitantes en caso de sustituciones (art. 74.4: “*tendrá preferencia para realizar la sustitución el funcionario destinado dentro del mismo centro de destino. Si hubiera más de un funcionario interesado que reuniera los requisitos establecidos para el desempeño del puesto, tendrá preferencia el que tenga mayor tiempo de servicios prestados en el centro de destino atendiendo, en su caso, al orden jurisdiccional, y, de*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

existir empate, el que tenga mayor antigüedad en el cuerpo”). Parece que, conforme a una interpretación sistemática, estos mismos criterios deben servir para resolver los conflictos que se presenten en caso de pluralidad de solicitantes de una comisión de servicio. Así pues, sería oportuno introducir el matiz relativo al tiempo de servicios prestados en el centro de destino, atendiendo en su caso al orden jurisdiccional, quedando situado el criterio de la antigüedad en el cuerpo como factor de prelación de segundo grado, y situando en tercer y último lugar, para casos en que persista el empate, el criterio del número de orden obtenido en el proceso selectivo de acceso a dicho cuerpo.

2. Sustituciones.

El art. 6 de la orden proyectada dispone que cuando en un centro de destino la Dirección General competente estime necesario cubrir un puesto de trabajo mediante sustitución, el responsable técnico procesal publicará durante tres días hábiles un aviso de dicha circunstancia en el tablón de anuncios de dicho centro, con el fin de que los interesados en la sustitución de dicho centro puedan presentar sus solicitudes. Para el caso de que la sustitución sea solicitada por más de un funcionario que reúna los requisitos, se valorará la preferencia –como no podía ser de otro modo– con arreglo a lo dispuesto en el art. 74.4 del RD 1451/2005 (que hemos transcrito *supra*).

Añade a continuación el precepto un inciso final cuya interpretación puede resultar confusa:

“Junto con las solicitudes del artículo anterior, el responsable técnico procesal remitirá a la Dirección General con competencias en materia de justicia una propuesta de sustituto de acuerdo con este orden



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de prelación para su nombramiento”.

La confusión la origina concretamente el giro “junto con las solicitudes del artículo anterior”, que son las relativas a las comisiones de servicio, pues podría interpretarse que unas y otras solicitudes (comisiones de servicio y sustituciones) han de fundirse o combinarse en el proceso de cobertura de una misma vacante, siendo así que por definición ambos procesos de provisión son alternativos y excluyentes. Es decir, la Dirección General competente deberá decidir *ex ante* si la vacante debe ser cubierta mediante comisión de servicio o mediante sustitución, pero no puede dar pie a la convocatoria en paralelo de sendos procesos de provisión, para después valorar de manera conjunta las solicitudes presentadas en cada uno de ellos y decidir la provisión por aquél que estime más conveniente. En este sentido, creemos que este inciso final del art. 6 de la Orden proyectada no se aviene con la regulación que de estas figuras se hace en el RD 1451/2005.

Por lo que hace al art. 7 de la Orden, presenta un defecto similar al ya señalado al examinar el art. 4, pues resulta inocuo decir que “*los funcionarios que se encuentren desempeñando una sustitución serán retribuidos según lo establecido en el Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre*”. Probablemente lo que se quiere decir es que no serán retribuidos en más de lo que ese Real Decreto prevé (las retribuciones complementarias del puesto que se desempeñe por sustitución: art. 74.5), pero tal y como está redactado, el precepto no añade nada a la regulación contenida en la norma de rango superior, lo que lo convierte en una disposición superflua.



3. La organización del servicio en ausencias de corta duración.

El art. 8 señala que la Dirección General competente, a fin de procurar que las necesidades del servicio queden debidamente atendidas durante ausencias producidas por permisos, vacaciones o licencias de corta duración, establecerá unos criterios de organización del servicio para atender las necesidades básicas, que no generarán ningún derecho económico. Esta previsión es acorde con el art. 74.2 del RD 1451/2005 (*“no procederán las sustituciones en los casos de permisos, vacaciones y aquellas licencias que no sean de larga duración, procurando que las necesidades del servicio queden debidamente atendidas durante dichas ausencias”*). Quiere decirse que en estos casos, en los que la ausencia responde a situaciones corrientes y de corta duración (permisos, vacaciones), en lugar de acudir a la figura de la sustitución de personas, se deberá recurrir a la reasignación de tareas, y precisamente por esta razón, el precepto prevé que no se generen derechos económicos.

No obstante, se deja a salvo el supuesto en el que esos criterios organizativos impliquen desplazamientos para los funcionarios, si bien para indicar que en tal supuesto los funcionarios afectados *“podrán tener derecho a indemnizaciones por gastos de locomoción y dietas si proceden según la normativa vigente”*. Como fácilmente se advierte, semejante disposición carece de valor normativo por sí misma, pues se limita a formular una hipótesis condicionada a que otra norma jurídica establezca el efecto indemnizatorio en cuestión. Se recomienda suprimir o modificar esta parte del artículo, ya que en su redacción actual resulta meramente especulativo e impide atribuir una consecuencia determinada al supuesto de hecho contemplado, lo que lo aleja del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

prototipo al que debe atenerse toda norma jurídica.

V.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En el art. 3 de la Orden en proyecto debería indicarse cuál de las dos publicaciones de la convocatoria de comisiones de servicio, la del B. O. de La Rioja o la de la Web del Gobierno de La Rioja, es la relevante para fijar el *dies a quo* a efectos de computar el plazo de presentación de solicitudes.

SEGUNDA.- Es discutible que la Orden pueda configurar una vía de convocatoria de comisiones de servicio para cubrir puestos de órganos de nueva creación hasta que se resuelvan los concursos ya convocados al efecto. En cualquier caso, esta convocatoria no debería configurarse como un resultado automático toda vez que se haya convocado el correspondiente concurso para la cobertura de puestos en órganos de nueva creación. La comisión de servicio debe mantener su carácter excepcional y subsidiario, y debe dejarse margen al órgano competente para que la convoque o no en función de todas las circunstancias en juego.

TERCERA.- Determinados preceptos de la Orden en proyecto carecen de contenido normativo propio y, por ello, se recomienda su supresión o su modificación. Es el caso de los artículos 4 y 7, así como del segundo párrafo del artículo 8.

CUARTA.- Se recomienda ampliar el orden de prelación de los diversos solicitantes de una comisión de servicio para un mismo puesto, establecido en el art. 5 de la Orden, introduciendo el criterio



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

contemplado en el art. 74.4 del RD 1451/2005 para las sustituciones, a saber, el mayor tiempo de servicios prestados en el centro de destino atendiendo, en su caso, al orden jurisdiccional, dejando la mayor antigüedad en el cuerpo como factor de prelación de segundo grado, y situando en tercer y último lugar, para los casos en que persista el empate, el criterio del número de orden obtenido en el proceso selectivo de acceso a dicho cuerpo.

QUINTA.- Se advierte que el giro “junto con las solicitudes del artículo anterior” en el último inciso del art. 6 de la Orden, puede generar una relevante confusión interpretativa, dado que podría entenderse que unas y otras solicitudes (comisiones de servicio y sustituciones) deben fundirse o combinarse en el proceso de cobertura de una misma vacante, siendo así que por definición ambos procesos de provisión son alternativos y excluyentes. El inciso en cuestión no se avendría con lo preceptuado en el RD 1451/2005, que no permite dar pie a la convocatoria en paralelo de sendos procesos de provisión, comisión de servicio y sustitución, para después valorar de manera conjunta las solicitudes presentadas en cada uno de ellos y decidir la provisión por aquél que se estime más conveniente.

Es todo cuanto tiene que informar el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extiende y firmo la presente en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil trece.