41. Los siguientes entes no comunicaron a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón información para la elaboración de la estadística mensual del PMP a proveedores de la CA, o lo hicieron de forma parcial, incumpliendo el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el artículo 2 del Real Decreto 635/2014, de 25 de julio y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre[61]:

    - Las fundaciones FAP, FDCA, FAACPA y la institución ferial FZGZA no remitieron ninguna información.
    - Las fundaciones FCPC XX, CEFCA y FTF, así como el consorcio CRBOV no remitieron la mayor parte de la información (entre 6 y 9 meses).

42. Los consorcios CTAZ y CRBOV no informan en sus cuentas anuales de sus plazos de pago a proveedores, como exige la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

43. Varios acreedores presentaron facturas en soporte papel a lo largo del ejercicio por importe individual superior a 5.000 euros, prescindiendo del registro electrónico obligatorio, e incumpliendo con ello el artículo 4.1 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, así como el artículo 3 de la Orden de 15 de enero de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública. No obstante, la Administración de la CA escanea dichas facturas y las incorpora al registro electrónico, una vez conformadas.

    En conjunto esta incidencia afectó a 75 sociedades, que presentaron 144 facturas por un importe total de 2,2 millones en el ejercicio 2023. Si bien el impacto de esta incidencia se ha reducido respecto al ejercicio anterior (4,14 millones en 2022), no es el caso de los gastos facturados al IASS, cuyo importe se mantiene en niveles similares en ambos ejercicios (1,42-1,44 millones). De hecho, por tercer ejercicio consecutivo, la unión temporal de empresas que presta el servicio público de atención temprana en la provincia de Huesca continuó presentando facturas en papel (0,79, 0,96 y 1,04 millones en los ejercicios 2021, 2022 y 2023, respectivamente).

### 4.3.3. Personal. Tasa de temporalidad.

44. El conjunto de entidades cuyas nóminas se gestionan a través del sistema integrado de gestión de recursos humanos del Gobierno de Aragón SIRHGA (Administración de la CA, organismos autónomos y parte de las entidades de Derecho público) cerró el ejercicio 2023 con una tasa de temporalidad del 50,3%, cifra ligeramente superior a la registrada en el ejercicio anterior (49,5%) en la que, por vez primera, el empleo temporal supera al fijo[62]. No obstante, ninguna de estas cifras mide con rigor la temporalidad (especialmente las del SALUD), al no ajustarse los efectivos en equivalencias a tiempo completo. [63]

[61] No obstante, el PMP del sector público autonómico no variaría de forma significativa, dada la escasa representatividad de las operaciones ejecutadas por estos entes sobre el volumen total.

[62] Cifras recogidas en los boletines estadísticos de explotación estadística SIRHGA de los meses de diciembre de 2022 y 2023. Aunque no incluyen a la totalidad de entes del sector público institucional, son representativos del global del sector público autonómico al concentrar el 96,2% de los efectivos y el 96,6% de los gastos de personal.

[63] Alegación nº 55. Párrafo modificado en virtud de alegación.

El 45,6% de los empleos temporales se concentra en el SALUD; el resto se reparte entre el personal docente de centros públicos no universitarios (28,9%) y el que presta servicios generales en la Administración de la CA y en sus organismos públicos (24,2%).

En el anexo VII se comparan las cifras de temporalidad existentes en el sector público autonómico al cierre de los ejercicios 2018 y 2023, así como el estado de ejecución de las ofertas de empleo público aprobadas a lo largo de esos cinco años en los principales ámbitos sectoriales, incluyendo las ofertas extraordinarias aprobadas en aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público[64]. De este análisis se concluye que ninguno de los procesos de estabilización aprobados hasta la fecha ha reducido las elevadas tasas de temporalidad existentes, que siguen aumentando de forma lenta y progresiva.

En consecuencia, persisten los mismos problemas señalados en anteriores informes de fiscalización, ya que las altas tasas de temporalidad alcanzadas no se deben a circunstancias o situaciones coyunturales, sino a un déficit estructural que se explica por diversos factores. Entre otros, la congelación de tasas de reposición en los últimos años, la falta de adaptación a las necesidades crecientes en servicios cada vez más demandados, como los sanitarios, educativos y sociales, o los retrasos en las convocatorias de procesos selectivos. Esta problemática afecta, en distinto grado, a todos los niveles de la administración (estatal, autonómica y local, como vienen advirtiendo desde hace varios años el Defensor del Pueblo o el Justicia de Aragón, entre otras instituciones)[65].

Se ha constatado que la Comunidad Autónoma no ha aplicado correctamente los artículos 10.4 y 11.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, así como el artículo 9 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, dado que no incluye las plazas desempeñadas por funcionarios interinos en las ofertas de empleo público correspondientes, ni justifica la contratación del personal estatutario y laboral temporal por razones de estricta necesidad y urgencia.

### **4.3.4.** Personal. Retribuciones.

45. Como en ejercicios anteriores, los gastos de personal del SALUD de 2023 incluyen retribuciones complementarias por prolongación y exceso de jornada, por un importe de 16,1 millones. En relación con estos pagos, el SALUD no tenía implantados en el ejercicio fiscalizado mecanismos de control horario para el personal sanitario, por lo que no podía verificar con las debidas garantías el cumplimiento de la jornada ordinaria por los empleados ni, en consecuencia, el derecho a la percepción de los citados complementos salariales; tampoco otros aspectos significativos, como el ejercicio de actividades privadas por empleados que tuvieran reconocida la compatibilidad.

---

[64] Para analizar la evolución de la temporalidad se han tomado directamente datos del boletín estadístico SIRHGA en lugar de la explotación directa de las nóminas. El análisis de las ofertas de empleo público ha partido de las aprobadas desde el ejercicio 2018, dado que desde esa fecha se dispone de información completa sobre todos los procesos selectivos, muchos de los cuales sigue abiertos. La comparativa entre ambas fechas permite, además, obviar la distorsión atribuible al periodo de mayor intensidad de la pandemia COVID-19 (2020-21), en el que se registró un fuerte crecimiento del empleo temporal.

[65] Véase, por ejemplo, los informes anuales del Defensor del Pueblo 2021 (pág. 528 y ss) y 2022 (págs. 115 y ss) y del Justicia de Aragón 2021 (págs. 166 y ss)

## Anexo VII - Análisis de la temporalidad en el sector público

La Cámara de Cuentas viene advirtiendo del problema de la temporalidad en el empleo público en todos sus informes anuales de fiscalización de la Cuenta General de la CA desde el ejercicio 2014.

Este problema afecta al conjunto del sector público español, cuya tasa de temporalidad (30,6%) duplica a la del sector privado (14%), existiendo un compromiso expreso con la UE para reducirla por debajo del 8% antes del 31 de diciembre de 2024[122].

En el problema de la temporalidad del empleo público confluyen numerosos factores: congelación de tasas de reposición de efectivos entre 2011-15, necesidades extraordinarias para atender los efectos de la pandemia COVID-19, normativa poco flexible para la gestión de procesos selectivos y escasamente adaptada al entorno actual, ausencia de medidas sancionadoras eficaces para evitar el abuso de la temporalidad y dificultades de gestión, entre muchas otras.

En los últimos años se han llevado a cabo diversos procesos de estabilización del empleo temporal en la CA Aragón, adoptados en virtud de distintas medidas impulsadas a nivel estatal, que podemos separar en tres bloques:

1) 3.457 plazas de estabilización incluidas en OEP ordinarias y complementarias[123].

2) 2.659 plazas adicionales de estabilización aprobadas en 2022 con carácter extraordinario, en aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

3) 335 plazas adicionales de estabilización en aplicación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, en cuyo artículo 217 se incluye una tasa adicional para que las administraciones públicas convoquen procesos selectivos conforme a la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, admitiendo la falta de homogeneidad en todo el territorio nacional de los procesos de estabilización aprobados en aplicación de dicha ley[124].

Excluyendo promoción interna y cruzada, estas 6.451 plazas de estabilización se suman a las 8.354 ofertadas para reposición de efectivos, totalizando 14.805 plazas en 23 ofertas de empleo público aprobadas entre los ejercicios 2018 y 2023.

---

[122] Acordado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Componente 11, reforma C11.R1 para la modernización y digitalización de la Administración. Las tasas de temporalidad se han calculado tomando la media de los cuatro trimestres de la Encuesta de Población Activa de 2023.

[123] Autorizadas por las leyes de presupuestos generales del Estado de 2017 y 2018. Se aprobaron también procesos de estabilización en OEP anteriores a 2018. No obstante, para este análisis se han tomado exclusivamente datos de las OEP 2018-23, que son las únicas sobre las que existe información histórica completa de los procesos selectivos publicadas en el portal web del Gobierno de Aragón.

[124] La propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, reconoce implícitamente los problemas de interpretación y aplicación que ha tenido la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, que carece de desarrollo normativo, cuando señala que "en la ejecución de los procesos de estabilización derivados de la ley han confluido procesos que derivaban de normas anteriores, generando diferencias respecto del sistema selectivo previsto por la disposición adicional octava de la citada ley, con la consecuencia de que en función del territorio los procesos de estabilización para supuestos similares pudieran haberse convocado con reglas diferentes. Por tanto, es necesario ofrecer un proceso que, garantizando los principios de igualdad, mérito, capacidad y libre concurrencia, permita a quienes cumpliendo los requisitos para poder participar en un proceso de estabilización con las reglas de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, no hayan tenido la posibilidad de hacerlo".

| EJ | DECRETOS APROBAC. OEP | PLAZAS APROBADAS OEP 2018-23 (SIN PROMOCIÓN INTERNA) | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | REPOSICIÓN DE EFECTIVOS | | | | | ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL | | | | |
| | | SERV. GRALES. | DOCENT. NO UNIV. | SANIT. | EDP | TOTAL | SERV. GRALES. | DOCENT. NO UNIV. | SANIT. | EDP | TOTAL |
| **2018** | Ver nota 1 | 244 | 341 | 645 | 5 | **1.235** | 1.003 | 1.048 | - | 21 | **2.072** |
| **2019** | Ver nota 2 | 266 | 428 | 485 | 5 | **1.184** | 766 | - | 616 | 3 | **1.385** |
| **2020** | Ver nota 3 | 252 | 383 | 575 | 6 | **1.216** | - | - | - | - | **-** |
| **2021** | Ver nota 4 | 326 | 556 | 548 | 15 | **1.445** | - | - | - | - | **-** |
| **2022** | Ver nota 5 | 277 | 515 | 738 | 5 | **1.535** | 571 | 802 | 1.208 | 78 | **2.659** |
| **2023** | Ver nota 6 | 530 | 483 | 714 | 12 | **1.739** | 313 | - | - | 22 | **335** |
| **TOTAL** | | **1.895** | **2.706** | **3.705** | **48** | **8.354** | **2.653** | **1.850** | **1.824** | **124** | **6.451** |

**Nota 1**: Decretos de Gobierno de Aragón 214/2018, 215/2018, 216/2018, 217/2018, 218/2018
**Nota 2**: Decretos de Gobierno de Aragón 240/2019, 241/2019 y 242/2019
**Nota 3:** Decretos de Gobierno de Aragón 131/2020, 132/2020 y 134/2020
**Nota 4**: Decretos de Gobierno de Aragón 77/2021, 176/2021 y 186/2021
**Nota 5**: Decretos de Gobierno de Aragón 75/2022, 76/2022, 77/2022, 158/2022, 171/2022 y 175/2022
**Nota 6**: Decretos de Gobierno de Aragón 294/2023, 297/2023 y 300/2023

No se incluye información sobre plazas de Cuerpos Nacionales de Justicia, al gestionar la Administración General del Estado las OEP de este colectivo.

Pese a los esfuerzos realizados, las administraciones públicas autonómicas aragonesas, que partían de niveles de temporalidad más elevados que en la AGE, no sólo no han conseguido reducirlos, sino que la tasa global ha aumentado lenta y progresivamente, pasando en el periodo 2018-23 del 47,1% al 50,3%. En el ejercicio 2023 la temporalidad siguió aumentando respecto a las cifras alcanzadas en el ejercicio anterior (49,5%), cerrando, por vez primera, con más empleados temporales (30.406) que fijos (29.993).

| | EMPLEADOS A 31/12/2018 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | SERV. GRALES. | C.N. JUSTICIA | DOCENT. NO UNIV. | SANIT. | EDP | TOTAL |
| **Total** | **12.024** | **1.265** | **16.277** | **24.876** | **831** | **55.273** |
| Fijos | 6.853 | 1.028 | 9.011 | 11.815 | 513 | **29.220** |
| Temporales | 5.171 | 237 | 7.266 | 13.061 | 318 | **26.053** |
| % Temporalidad | 43,0% | 18,7% | 44,6% | 52,5% | 38,3% | **47,1%** |

| | EMPLEADOS A 31/12/2023 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | SERV. GRALES. | C.N. JUSTICIA | DOCENT. NO UNIV. | SANIT. | EDP | TOTAL |
| **Total** | **12.130** | **1.263** | **18.894** | **27.080** | **1.032** | **60.399** |
| Fijos | 5.305 | 894 | 10.097 | 13.194 | 503 | **29.993** |
| Temporales | 6.825 | 369 | 8.797 | 13.886 | 529 | **30.406** |
| % Temporalidad | 56,3% | 29,2% | 46,6% | 51,3% | 51,3% | **50,3%** |

| | VARIACIÓN NETA EMPLEADOS 2018-23 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | SERV. GRALES. | C.N. JUSTICIA | DOCENT. NO UNIV. | SANIT. | EDP | TOTAL |
| **Total** | **106** | **-2** | **2.617** | **2.204** | **201** | **5.126** |
| Fijos | -1.548 | -134 | 1.086 | 1.379 | -10 | **773** |
| Temporales | 1.654 | 132 | 1.531 | 825 | 211 | **4.353** |

**Fuente**: Boletines estadísticos del personal al servicio de la CA de Aragón
**Nota**: El dato a 31 de diciembre para el conjunto de entes consolidados (60.069 empleados) del anexo VI difiere levemente del reflejado en esta tabla (60.399 empleados), dado que el boletín estadístico SIRHGA incluye los empleados de dos entidades de Derecho público que no consolidan cuentas con la Administración CA (CARTV e ITA).

A 31 de diciembre de 2023 la Administración CA y sus organismos públicos contaban con 5.126 efectivos más que al cierre del ejercicio 2018, incremento que se concentra en un 84,9% en el colectivo de empleados temporales (4.353 efectivos). Desglosado por áreas sectoriales, se observan dos tendencias divergentes:

- Por un lado la pérdida de personal fijo en el área de servicios generales y en el de Cuerpos Nacionales de Justicia se ha cubierto en una proporción similar recurriendo al empleo temporal, tendencia también observada en el conjunto de entidades de Derecho público. En consecuencia, las tasas de temporalidad de estos tres colectivos aumentaron de forma preocupante, en particular la del personal de servicios generales, que ha pasado del 43% al 56,3%.

- Por otro lado, el personal docente y el de servicios sanitarios son los que concentran la mayor parte del crecimiento total del empleo público. Ambos mejoran sus cifras de empleados fijos, si bien en el colectivo de docentes el incremento del empleo temporal es todavía mayor, haciendo que su tasa de temporalidad empeore (del 44,6% al 46,6%). La nota positiva la pone el personal sanitario, que es el único que ha logrado reducir su tasa de temporalidad, si bien sigue siendo muy elevada (del 52,5% al 51,3%).

En los puntos siguientes se analiza la ejecución de las OEP aprobadas en la CA de Aragón en el periodo 2018-23 para los ámbitos sectoriales de administración general, sanidad y educación excluyendo, en su caso, las plazas destinadas a promoción interna y cruzada.

## Ámbito sectorial de administración general

| OEP | TOTAL PLAZAS APROB. * | PLAZAS CONVOC. A 1/9/24 | PLAZAS NO CONVOC. A 1/9/24 | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/22 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/23 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 1/9/24 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. |
| **2018** | **244** | 244 | - | - | - | - | - | - | - |
| **2018 estab. I** | **179** | 179 | - | 11 | 6,1% | 59 | 32,9% | 150 | 83,8% |
| **2018 estab. II** | **824** | 824 | - | 5 | 0,6% | 174 | 21,1% | 615 | 74,6% |
| **2019** | **266** | 266 | - | - | - | - | - | - | - |
| **2019 estab.** | **766** | 766 | - | 2 | 0,3% | 75 | 9,8% | 477 | 62,3% |
| **2020** | **252** | 252 | - | - | - | - | - | - | - |
| **2021** | **326** | 288 | 38 | - | - | - | - | 2 | 0,6% |
| **2022** | **277** | 101 | 176 | - | - | - | - | - | - |
| **2023** | **530** | - | 530 | - | - | - | - | - | - |
| **SUBTOTAL** | **3.664** | **2.920** | **744** | **18** | **0,6%** | **308** | **9,8%** | **1.244** | **39,7%** |
| **LEY 20/2021** | **571** | 571 | - | - | - | - | - | - | - |
| **RDL 5/2023** | **313** | 313 | - | - | - | - | - | - | - |
| **TOTAL SS.GG.** | **4.548** | **3.804** | **744** | **18** | **0,4%** | **308** | **7,7%** | **1.244** | **31,1%** |

* Excluidas las destinadas a promoción interna. Las OEP denominadas "2018 estab. I" y "2018 estab. II" son las aprobadas por Decretos de Gobierno de Aragón 217/2018 y 217/2018, de 18 de diciembre (BOA 21/12/18), en aplicación de las leyes de presupuestos generales del Estado de 2017 y 2018.

Tomando como referencia las OEP aprobadas en los ejercicios 2018 a 2023, excluidas las plazas destinadas a promoción interna, se llega a las siguientes conclusiones sobre la gestión de procesos selectivos en el ámbito del personal de servicios generales:

- De las 4.548 plazas incluidas en las OEP 2018-23, un total de 1.895 se destinan a la reposición de efectivos y 2.653 a reducir las tasas de temporalidad. Las plazas asignadas a este último fin son claramente insuficientes si se consideran las elevadas cifras de empleo temporal en el ámbito de personal de servicios generales (6.825 efectivos a 31 de diciembre de 2023), y en el mejor de los casos reducirían su tasa de temporalidad sectorial del 56,3% al 34,4%, muy lejos del objetivo del 8% que establece el artículo 2.3 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.
- A 31 de diciembre de 2023 se habían cubierto el 7,7% de las plazas aprobadas en las OEP 2018-23 (308 de 4.548 plazas). A 1 de septiembre de 2024 ese porcentaje mejoraría hasta el 31,1% (1.244 de 4.548 plazas), pero sigue siendo reducido y se concentra exclusivamente en plazas de estabilización.
- A lo largo del ejercicio 2023 no se constató ningún avance en 155 de los 156 procesos selectivos para la cobertura de 1.365 plazas de OEP ordinarias aprobadas en el periodo 2018-22 (ofertadas por turno libre o turno independiente), quedando 90 procesos en fase de publicación de convocatoria como único hito alcanzado (1.151 plazas) y 66 procesos pendientes de convocar (214 plazas). Por tanto, se estima que los plazos de ejecución de la práctica totalidad de estos procesos (no iniciados o en fase inicial de tramitación)

superarán, como mínimo, los 7 años (OEP 2018), los 6 años (OEP 2019) y los 5 años (OEP 2020).

Como se deduce de la tabla anterior, en los 2,7 años comprendidos entre el 1 de enero de 2022 y el 1 de septiembre de 2024 no se ha adjudicado ninguna de las plazas destinadas a reposición de efectivos de estas OEP ordinarias, a excepción de dos plazas de Letrados de Servicios Jurídicos.

- Conforme establece el artículo 2.2 y la Disposición transitoria primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como el artículo 217 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, los 234 procesos selectivos para la estabilización de empleo tramitados por la Dirección General de la Función Pública, tanto ordinarios como extraordinarios (2.653 plazas en total) deberían finalizar antes del 31 de diciembre de 2024. Al cierre de 2023 sólo se habían adjudicado 308 plazas (11,6% de ejecución), incrementándose hasta las 1.242 (46,8% de ejecución) a fecha 1 de septiembre de 2024.

- Se incumplen sistemáticamente los plazos fijados por la normativa de función pública:

  - En ninguno de los 324 procesos selectivos analizados se publicaron las convocatorias dentro del plazo máximo de tres meses a contar desde la publicación de las OEP, como exige el artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la CA de Aragón (LOFPCA, en adelante). Conforme a nuestras estimaciones, dichos plazos oscilan entre los 5,2 y los 36,8 meses, con un promedio de 19 meses, plazo que multiplica por 6,3 veces el máximo legal establecido[125].

  - Ninguno de los 81 procesos que habían finalizado la fase de realización de ejercicios a fecha 1 de septiembre de 2024 cumplió el plazo máximo de seis meses que fija el artículo 24.2 de la LOFPCA para concluirlas[126]. Según nuestras estimaciones (computando el tiempo transcurrido entre la fecha del último ejercicio y la de publicación de la convocatoria) dichos plazos oscilaron entre los 11,4 y 50,1 meses, con un promedio ponderado de 21 meses, plazo que multiplica por 3,5 veces el máximo establecido.

  - La duración total de los 63 procesos selectivos de las OEP 2018-23 que habían finalizado a fecha 1 de septiembre de 2024, computados desde la aprobación de las ofertas de empleo hasta la publicación de los nombramientos definitivos, oscila entre los 27,8 y los 68 meses, a un promedio ponderado de 53,3 meses (4,4 años). Sólo un proceso selectivo[127] finalizó antes de agotar el plazo máximo de tres años para ejecutar las OEP, como exige el artículo 70.1 EBEP, incurriendo los 62 restantes en vicios de anulabilidad (artículo 48.3 LRJSP).

    Este promedio podría modificarse a futuro según aumente el número de procesos selectivos finalizados, que a 1 de septiembre de 2024 son sólo el 14,4% de los iniciados (63 de 438).

[125] Las plazas aprobadas en la OEP extraordinarias del Decreto 75/2022, de 26 de mayo y del Real Decreto-ley 5/2023 se publicaron el 30 de mayo de 2022 y el 29 de diciembre de 2023, respectivamente. Ambas se habrían convocado dentro de los plazos que prevé su normativa específica, pero incumplirían el límite general indicado del artículo 24.1 LOFPCA (tres meses desde aprobación OEP). Descontando estas OEP extraordinarias, el promedio global estimado empeoraría hasta los 22,8 meses.

[126] No se considera en este cómputo la fase de valoración de concurso de méritos, en cuyo caso el plazo sería todavía mayor.

[127] Turno libre para el acceso al cuerpo de funcionarios superiores, escala de letrados de servicios jurídicos (OEP 2021).

## Ámbito sectorial de sanidad

| OEP | TOTAL PLAZAS APROB. * | PLAZAS CONVOC. A 1/9/24 | PLAZAS NO CONVOC. A 1/9/24 | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/22 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/23 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 1/9/24 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. |
| **2018** | **645** | 631 | 14 | 149 | 23,1% | 244 | 37,8% | 629 | 97,5% |
| **2019** | **1.101** | 1.081 | 20 | 210 | 19,1% | 457 | 41,5% | 1.079 | 98,0% |
| **2020** | **575** | 574 | 1 | 66 | 11,5% | 136 | 23,7% | 531 | 92,3% |
| **2021** | **548** | 548 | - | 33 | 6,0% | 130 | 23,7% | 471 | 85,9% |
| **2022** | **738** | 174 | 564 | - | - | - | - | - | - |
| **2023** | **714** | 24 | 690 | - | - | - | - | - | - |
| **SUBTOTAL** | **4.321** | **3.032** | **1.289** | **458** | **10,6%** | **967** | **22,4%** | **2.710** | **62,7%** |
| **LEY 20/2021** | **1.208** | 1.208 | **-** | **-** | - | **63** | **5,2%** | **359** | **29,7%** |
| **TOTAL SALUD** | **5.529** | **4.240** | **1.289** | **458** | **8,3%** | **1.030** | **18,6%** | **3.069** | **55,5%** |

* Excluidas las destinadas a promoción interna.

Nota: a diferencia del resto de convocatorias del SALUD, la práctica totalidad de las publicadas para facultativos especialistas de área acumulan plazas de varias OEP sin especificar a cuál de los tres ejercicios corresponden (2017, 2018 o 2019) y, de hecho, tampoco se detalla su distribución por especialidades en las plazas aprobadas en cada OEP. En la información facilitada por el SALUD se dan todas como convocadas (571 plazas, excluida promoción interna, de las que 178 corresponden a OEP 2018 y 2019). Sin embargo, en las consultas efectuadas sobre procesos selectivos sólo se identifican 513. Sucede lo mismo con las convocatorias acumuladas del periodo 2020, 2021 y 2022
https://www.aragon.es/-/facultativos-especialistas-de-area-por-convocatorias

Tomando como referencia las OEP aprobadas en los ejercicios 2018 a 2023, excluidas las destinadas a promoción interna, se obtienen las siguientes conclusiones sobre la gestión de procesos selectivos en el ámbito sanitario:

- De las 5.529 plazas incluidas en las OEP 2018-23, un total de 2.758 se destinan a reposición de efectivos y 2.057[128] a reducir los niveles de temporalidad. Las plazas asignadas a este último fin son claramente insuficientes si se consideran las cifras de empleo temporal en el ámbito sanitario (13.886 efectivos a 31 de diciembre de 2023), y en el mejor de los casos reducirían la tasa de temporalidad sanitaria del 51,3% al 43,7%, muy lejos del objetivo del 8% que establece el artículo 2.3 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.
- A 31 de diciembre de 2023 sólo se habían cubierto el 18,6% de las plazas aprobadas en las OEP 2018-23 (1.030 de 5.529 plazas), siendo modestos los avances logrados en procesos selectivos abiertos. A 1 de septiembre de 2024 los porcentajes globales de ejecución mejoran hasta situarse en el 55,5% (3.069 de 5.529 plazas).
- A 31 de diciembre de 2023 ya deberían haber finalizado todos los procesos selectivos con plazas de las OEP de 2018, 2019 y 2020, que registran porcentajes de ejecución del 37,8%, 41,5% y del 23,7%, respectivamente. La OEP 2020 ya debería haberse ejecutado a esa fecha,

[128] 616, 67, y 166 plazas adicionales sobre las ofertadas en reposición en las OEP de 2019, 2021, 2022, respectivamente, junto a las 1.208 plazas extraordinarias de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

la OEP 2019 acumulaba un retraso de ejecución superior a un año y la OEP 2018 superior a dos años, retrasos que afectan a 32 procesos selectivos con 1.444 plazas convocadas.

- Conforme establece el artículo 2.2 y la Disposición transitoria primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, los 91 procesos selectivos extraordinarios para la estabilización de empleo tramitados por el SALUD (1.208 plazas en total) deberían finalizar antes del 31 de diciembre de 2024. Al cierre de 2023 sólo se habían adjudicado 63 plazas (5,2% de ejecución), incrementándose hasta las 359 (29,7% de ejecución) a fecha 1 de septiembre de 2024.
- Se incumplen los plazos fijados por la normativa de función pública:
  - Únicamente en 3 de 198 procedimientos iniciados se publicaron las convocatorias dentro del plazo máximo de tres meses a contar desde la publicación de las OEP, como exige el artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la CA de Aragón. Conforme a nuestras estimaciones, dichos plazos oscilan entre los 0,7 y los 36,5 meses, con un promedio de 14,9 meses, plazo que multiplica por 5 veces el máximo legal establecido[129].
  - Para 133 procedimientos que incluyen la realización de exámenes, los plazos transcurridos entre la fecha de finalización de los ejercicios de la fase de oposición y la publicación de la convocatoria oscilan entre los 5,3 y 21,9 meses, con un promedio ponderado de 10,8 meses, plazo que también excede el máximo de seis que fija el artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón[130]. Sólo en 3 de estos 133 procesos las pruebas finalizaron dentro del plazo máximo.
  - A fecha 1 de septiembre de 2024 habían finalizado un total de 141 de estos 198 procedimientos. Computando desde la aprobación de las plazas en las OEP hasta la publicación de los nombramientos definitivos (o la resolución de finalización, si las plazas quedaron sin cubrir), se obtienen unos periodos de ejecución que oscilan entre los 15,9 y los 61 meses, a un promedio ponderado de 39,9 meses (3,3 años).

    En cualquier caso y pese a exceder en promedio el máximo de tres años del artículo 70.1 EBEP, los procesos selectivos del personal sanitario se ejecutan con mayor celeridad que los del personal de servicios de administración general[131]. No obstante, como ya se ha señalado apenas han permitido corregir los problemas de temporalidad existentes, dada la insuficiencia de plazas ofertadas.

[129] Las plazas aprobadas en la OEP extraordinaria del Decreto 77/2022, de 26 de mayo, se publicaron a finales de 2022. Cumplirían el límite fijado por el artículo 2.2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre (antes del 31 de diciembre de 2022), pero incumplirían el indicado del artículo 24.1 LOFPCA (tres meses desde aprobación OEP). Descontando la OEP extraordinaria de 2022, el promedio estimado empeoraría hasta los 18,1 meses.

[130] No se considera en este cómputo la fase de valoración de concurso de méritos, si la hay.

[131] Entre otras razones, porque, a diferencia del personal funcionario de servicios generales, en los procesos selectivos de personal estatutario no hay periodo de prácticas y, con carácter general, sólo un ejercicio de la fase de oposición (o si hay más de uno, se celebra el mismo día o en fechas próximas al primero).

## Ámbito sectorial de educación

| OEP | TOTAL PLAZAS APROB. * | PLAZAS CONVOC. A 1/9/24 | PLAZAS NO CONVOC. A 1/9/24 | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/22 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 31/12/23 | | CONVOC. FINALIZADAS SITUAC. A 1/9/24 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. | PLAZAS ADJUDIC. | % S/ TOTAL APROB. |
| **2018** | **1.389** | 1.389 | - | 1.381 | 99,4% | 1.381 | 99,4% | 1.381 | 99,4% |
| **2019** | **428** | 428 | - | 108 | 25,2% | 108 | 25,2% | 417 | 97,4% |
| **2020** | **383** | 383 | - | - | - | 10 | 2,6% | 353 | 92,2% |
| **2021** | **556** | 607 | - | - | - | - | - | - | - |
| **2022** | **515** | - | 515 | - | - | - | - | - | - |
| **2023** | **483** | - | 483 | - | - | - | - | - | - |
| **SUBTOTAL** | **3.754** | **2.807** | **998** | **1.489** | **39,7%** | **1.499** | **39,9%** | **2.151** | **57,3%** |
| **LEY 20/2021** | **802** | 802 | - | - | - | | | **305** | **38,0%** |
| **TOTAL EDUC.** | **4.556** | **3.609** | **998** | **1.489** | **32,7%** | **1.499** | **32,9%** | **2.456** | **53,9%** |

* Excluidas las destinadas a promoción interna. hay convocatorias de varios cuerpos que acumulan plazas de distintas OEP, sin especificar a cuál de los ejercicios corresponden (2018-19, 2019-20 y 2020-21). Por simplicidad, se entiende que primero se convocan (y, en su caso, se adjudican) las plazas de las OEP más antiguas. También puede haber OEP en las que se convoque un número de plazas superior a las aprobadas, si ha habido procesos selectivos anteriores en las que quedaron vacantes sin cubrir.

https://educa.aragon.es/web/guest/search?q=oposiciones

Tomando como referencia las OEP aprobadas en los ejercicios 2018 a 2023 se obtienen las siguientes conclusiones sobre la gestión de procesos selectivos en el ámbito educativo:

- De las 4.556 plazas incluidas en las OEP 2018-23, un total de 2.706 se destinan a reposición de efectivos y 1.850 a reducir los niveles de temporalidad. Las plazas asignadas a este último fin son claramente insuficientes si se consideran las cifras de empleo temporal en el ámbito educativo (8.797 efectivos a 31 de diciembre de 2023), y en el mejor de los casos reducirían la tasa de temporalidad sectorial del 46,6% al 36,8%, muy lejos del objetivo del 8%.
- A 31 de diciembre de 2023 ya deberían haber finalizado todos los procesos selectivos con plazas de la OEP de 2020, registrando un porcentaje de ejecución del 2,6%. Por otro lado, la OEP 2019 acumulaba más de un año de retraso, alcanzando una ejecución del 25,2% a dicha fecha.
- A 1 de septiembre de 2024 sólo se habían cubierto el 38% de las plazas ofertadas en aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre[132].

[132] Todos los procesos de estabilización deben estar finalizados a 31 de diciembre de 2024. No obstante, el 62% pendiente se encontraba en fase avanzada, habiendo nombrado a 488 funcionarios en prácticas en el mes de agosto de 2024, resultando factible que el nombramiento definitivo se efectúa antes de que termine el año.

- Se obtienen las siguientes conclusiones sobre cumplimiento de plazos de tramitación de las OEP 2018-23:
  - Únicamente en 4 de los 16 procedimientos iniciados se publicaron las convocatorias dentro del plazo máximo de tres meses a contar desde la publicación de las OEP, como exige el artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la CA de Aragón. Conforme a nuestras estimaciones, dichos plazos oscilan entre los 2,2 y los 25,6 meses, con un promedio ponderado de 12,7 meses.

    Debemos precisar que este promedio es poco representativo, ya que se calcula con un peso muy relevante de las 1.048 plazas de la OEP 2018 que se convocaron dentro del plazo legal (2,23 meses) a principios de 2019. Por el contrario, los plazos de las convocatorias ordinarias posteriores a la pandemia COVID-19 no han recuperado la dinámica anterior, superando los 16,7 meses en 7 de los 8 procesos convocados.
  - Para los 15 procedimientos que incluyen la realización de exámenes, los plazos transcurridos entre la fecha de finalización de los ejercicios de la fase de oposición y la publicación de la convocatoria oscilan entre los 3,9 y 18,3 meses, con un promedio ponderado de 4,9 meses. Todos salvo uno se realizaron antes de que expirara el plazo máximo de seis meses que fija el artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
  - A fecha 1 de septiembre de 2024 habían finalizado 11 de estos 16 procedimientos. Computando desde la aprobación de las plazas en las OEP hasta la publicación de los nombramientos definitivos (o la resolución de finalización, si las plazas quedaron sin cubrir), se obtienen unos periodos de ejecución que oscilan entre los 21,8 y los 45,1 meses, a un promedio ponderado de 30,7 meses (2,6 años).

    Dicho promedio cumpliría el máximo de tres años para la ejecución de las OEP que fija el artículo 70.1 EBEP. No obstante, al igual que se ha señalado respecto a los plazos de las convocatorias, se observan diferencias sensibles en procesos iniciados antes o después de la pandemia COVID, que deberían corregirse progresivamente[133].

    En todo caso, los procesos selectivos del personal educativo se ejecutan con mayor celeridad que los del personal de servicios de administración general. No obstante, como ya se ha señalado apenas han permitido corregir los problemas de temporalidad existentes, dada la insuficiencia de plazas ofertadas.

[133] Por ejemplo, los plazos globales de las convocatorias realizadas mediante Orden ECD/6/2021, de 15 de enero y Orden ECD/25/2022, de 2 de febrero, tramitadas ambas con posterioridad a la pandemia COVID-19, se ejecutaron en un plazo de 3,7 años, mientras que las anteriores de naturaleza similar culminaron en un plazo de 2,2 años (Orden ECD/110/2019). Si las OEP siguen aprobándose a finales de cada año, para recuperar la dinámica previa es necesario que las plazas se convoquen a principios del ejercicio siguiente y los exámenes se efectúen en los meses de verano, como venía siendo habitual.

## 6.2. Sentencias del TJUE sobre abuso de la temporalidad en el empleo público

Actualmente, la Comisión Europea mantiene abiertos varios procedimientos contra el Reino de España por vulneración de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada y su aplicación en el sector público español[107].

A fecha de finalización del trabajo de campo de este informe (15 de septiembre de 2024) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) había emitido dos sentencias en fechas 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22) y 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22), referidas a supuestos de abuso de temporalidad en contratos de duración determinada y en nombramientos de personal funcionario interino.

De ambas se infiere que las principales medidas adoptadas en virtud de la aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, esto es, la convocatoria de procesos selectivos ordinarios o extraordinarios y/o el pago de una indemnización de veinte días por año trabajado con el límite de una anualidad, son independientes de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de contratos o de relaciones de servicio de duración determinada,[108] por lo que:

1) no resultan adecuadas para sancionar debidamente su utilización abusiva
2) no eliminan las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión
3) no garantizan la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

Este aspecto debe tenerse en cuenta para una adecuada interpretación del análisis efectuado en el apartado 4.3.3 y en el anexo VII de este informe, al abordar el problema de la temporalidad en el sector público autonómico.

## 6.3. Sentencia del TS sobre ilegalidad del tramo autonómico de hidrocarburos

La Sentencia del Tribunal Supremo 1470/2024, de 20 de septiembre, sobre la base de otra sentencia previa del TJUE, de 30 de mayo de 2024 (asunto C-743/22) ha declarado ilegal el tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos regulado en el artículo 50 ter de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales (en su redacción vigente entre el 1 de julio de 2012 y el 1 de enero de 2019). El fallo abre la posibilidad de reclamación de las cantidades pagadas por las empresas que abonaron el impuesto, cuyas devoluciones deberán tramitarse en los meses siguientes y que impactarán, en su caso, en los ejercicios 2024 y siguientes. Dichas reclamaciones están vetadas para los consumidores finales.

[107] Procedimiento nº 2014/4224, en cuanto a discriminación del personal temporal respecto a los empleados fijos, procedimiento nº 2014/4334, por incumplimiento de la cláusula 5ª sobre el abuso de temporalidad (a raíz de la denuncia múltiple CHAP (2013) 01917), y procedimiento EU-Pilot nº 8422/16/EMPL sobre el incumplimiento de la misma directiva en los funcionarios de justicia españoles.

[108] Conclusiones nº 4 y 6 de la sentencia TJUE de 22 de febrero de 2024 y conclusión nº 2 de la Sentencia TJUE de 13 de junio de 2024