

Expte.

DI-339/2012-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Plaza de los Sitios, 7  
50001 ZARAGOZA  
ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 17 de abril de 2012.**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 20 de febrero de 2012 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se señalaba, literalmente, lo siguiente:

*“El 13 de agosto de 2008, la Mesa Sectorial de Administración General aprobó el Acuerdo sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, ratificado el 9 de septiembre de 2008, por el Gobierno de Aragón. En este Acuerdo se preveía un régimen transitorio de consolidación de grado personal en aplicación de la posibilidad ofrecida en el apartado primero del artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.*

*El apartado III.5.2 del Acuerdo, "régimen transitorio de*

*consolidación de grado personal", disponía que como elemento anticipatorio del futuro modelo de desarrollo profesional de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y hasta que éste se articule definitivamente de conformidad con el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, los funcionarios públicos del ámbito sectorial de la Administración General, con 12 años de servicios reconocidos en el mismo Grupo profesional de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que únicamente hayan consolidado el grado personal correspondiente al nivel mínimo del intervalo de niveles de su Escala de adscripción y cumplan los requisitos de especialización y formación que se determinan en el Acuerdo de 18 de enero de 2007, podrían optar por la consolidación de un grado personal superior en dos niveles al nivel mínimo del intervalo de niveles de su Escala de adscripción.*

*El ámbito temporal para la aplicación de la instrucción finalizaba el 30 de junio de 2010, periodo en el que se tenía previsto tener aprobado el nuevo Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón, dado que según figura en la Orden de 9 de octubre de 2008 , la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y las Organizaciones Sindicales, se comprometieron al desarrollo definitivo del modelo de carrera profesional en el año 2010, donde de forma definitiva se establecería un modelo de carrera profesional en el que la progresión profesional se vehicularía a través del ascenso en la estructura administrativa mediante la especialización y permanencia en el trabajo, hecho que a fecha de hoy todavía no ha tenido lugar.*

*A la espera de la futura Ley de Empleo Público de Aragón que*

*a día de hoy sigue sin publicarse y desde el 30 de junio de 2010 fecha en la que acababa el plazo de presentación de solicitudes de reconocimiento de consolidación de grado personal, se ha creado un agravio comparativo entre aquellos funcionarios que a partir de esa fecha están cumpliendo los requisitos de especialización y formación que se determinaban en el Acuerdo de 18 de enero de 2007, respecto a sus compañeros que sí pudieron acceder al desarrollo de su carrera profesional.”*

Por ello, el ciudadano que planteaba la queja manifestaba su denuncia por el *“agravio comparativo que se ha creado entre aquellos funcionarios que pudieron solicitar el reconocimiento de consolidación de grado personal antes del 30 de junio de 2010, y los que a partir de esa fecha están cumpliendo los requisitos de especialización y formación que se determinaban en el Acuerdo de 18 de enero de 2007 y no han podido consolidar grado personal”,* y solicitaba que *“se adopten las medidas necesarias para que se pueda consolidar el nivel de grado personal en los términos previstos en el citado Acuerdo sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, en tanto en cuanto se produce el desarrollo normativo especificado.”*

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

**Tercero.-** Con fecha 4 de abril de 2012 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

*“En virtud del Acuerdo de 13 de agosto de 2008, la Mesa Sectorial de Administración General aprobó el Acuerdo sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, ratificado por el Gobierno de Aragón el 9 de septiembre de 2008, en aplicación de la posibilidad ofrecida por el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, en el que se preveía un régimen transitorio de consolidación de grado personal a los funcionarios de la Administración General con 12 años de servicios reconocidos en el mismo grupo profesional y que únicamente hayan consolidado el grado personal correspondiente al nivel mínimo del intervalo de niveles de su Escala de adscripción y cumplan los requisitos de especialización y formación que se determinan en el Acuerdo de 18 de enero de 2007, y poder optar por la consolidación de un grado personal superior en dos niveles al nivel mínimo de intervalo de niveles de su escala de adscripción.*

*Se fijó como fecha límite de 30 de junio de 2010 vinculado a la aprobación de una Ley de Función Pública, en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto establecería un modelo de carrera profesional horizontal.*

*Actualmente este Departamento tiene prevista la culminación del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón para finales del presente año, y en el que se incluirá el desarrollo de un modelo de carrera que permita aprovechar las posibilidades que ofrece el artículo 17 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado*

*Público, esto es, un modelo de carrera horizontal basado en la progresión profesional a través de la especialización y permanencia en el puesto de trabajo.”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, regula en el artículo 17 la carrera horizontal de los funcionarios de carrera como una posibilidad ofertada a las diferentes Comunidades Autónomas que, en desarrollo legislativo del mismo, pueden optar por su implantación o por el mantenimiento de un modelo de carrera vertical. La carrera horizontal consiste, según el artículo 16.3.a) de la referida norma, en la *“progresión de grado, categoría, escalafón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto”*.

A su vez, el artículo 17 señala lo siguiente:

*“Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:*

*a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.*

*b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.”*

En puridad, se trata de un mecanismo de carrera administrativa configurado en clave funcional, que pretende compensar a aquellos empleados públicos que desarrollan satisfactoriamente su trabajo y son correctamente evaluados por sus superiores jerárquicos. Con ello se facilita su permanencia en el puesto, garantizando la estabilidad en el desarrollo de las funciones que venían prestando sin congelar legítimas aspiraciones retributivas.

En cualquier caso, y como se remarca en el propio EBEP, se trata de una herramienta abierta a la voluntad de las diferentes Administraciones Públicas, a las que corresponde valorar la oportunidad de su implantación y establecer, en tal caso, los mecanismos legales para su desarrollo conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

**Segunda.-** Señala la Administración en su contestación a nuestra solicitud de información que *“tiene prevista la culminación del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón para finales del presente año, y en el que se incluirá el desarrollo de un modelo de carrera que permita aprovechar las posibilidades que ofrece el artículo 17 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, esto es, un modelo de carrera horizontal basado en la progresión profesional a través de la especialización y permanencia en el puesto de trabajo.”* No podemos dejar de valorar

positivamente la voluntad de la Administración de adoptar y desarrollar el modelo de carrera administrativa horizontal previsto en el artículo 17 del EBEP. Consideramos que, con las adecuadas garantías y precisiones, puede constituir un instrumento que satisfaga el derecho a la progresión en la carrera profesional de los funcionarios de carrera, a la vez que facilite la estabilidad y permanencia en los puestos reglamentariamente provistos, contribuyendo así a la racionalidad, eficacia y eficiencia de la Administración.

No obstante, no es menos cierto que, tal y como señala la Orden de 9 de octubre de 2008, del Departamento de Presidencia, por la que se publicó el Acuerdo de 9 de septiembre de 2008, del Gobierno de Aragón, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial de la Administración General, sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos del citado ámbito sectorial, Administración y Sindicatos se comprometieron al *“desarrollo del modelo definitivo de desarrollo profesional en el año 2010”*. Es decir, entendemos que la ley por la que se adapte a nuestra Comunidad Autónoma y se desarrolle el modelo de función pública establecido en el EBEP debería haber estado aprobada en tal fecha, dando así cumplimiento al compromiso asumido. Parece evidente que el retraso en el cumplimiento de dicho objetivo es achacable a la administración autonómica; y que dicho retraso, a su vez, puede afectar negativamente a los derechos e intereses de los ciudadanos.

**Tercera.-** El Acuerdo de 13 de agosto de 2008 de la Mesa Sectorial de la Administración General, sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos del citado ámbito sectorial, establecía en el apartado III.5 diversas medidas transitorias de desarrollo profesional de los empleados públicos, hasta la definitiva articulación del modelo definitivo. Entre dichas medidas, el apartado III.5.2. señalaba, literalmente, lo siguiente:

*“Como elemento anticipatorio del futuro modelo de desarrollo profesional de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y hasta que éste se articule definitivamente, de conformidad con el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, los funcionarios públicos del ámbito sectorial de la Administración General, con doce años de servicios reconocidos en el mismo Grupo profesional de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, durante la vigencia del presente Acuerdo, únicamente hayan consolidado el grado personal correspondiente al nivel mínimo del intervalo de niveles de su Escala de adscripción y cumplan los requisitos de especialización y formación que se determinen en la línea marcada por el Acuerdo de 18 de enero de 2007, podrán optar por la consolidación de un grado personal superior en dos niveles al nivel mínimo del intervalo de niveles de su Escala de adscripción. La consolidación tendrá efectos a partir de 1 de enero de 2009 y podrá solicitarse en los términos y mediante el procedimiento que se determine por Instrucción de la Dirección General de la Función Pública.”*

Esta medida transitoria extendió su vigencia desde la fecha de ratificación del Acuerdo por el Gobierno de Aragón, el 9 de septiembre de 2008, hasta el 30 de junio de 2010.

Cabe resaltar que la Ley 12/2009, de 30 de diciembre, de Presupuestos de Aragón para 2010, en su artículo 16 declaró inaplicable el apartado III.5.1, del Acuerdo de 13 de agosto de 2008, referido al «anticipo a cuenta de Desarrollo Profesional» del Complemento Específico, pero no así el apartado III.5.2 analizado, por el que se establecía el régimen transitorio de consolidación de grado personal, que continuó aplicable hasta el fin del

período de vigencia del susodicho Acuerdo, referido en el párrafo anterior.

A su vez, la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, señala en el artículo 42 que *“la adquisición de los grados superiores de cada Cuerpo o Escala podrá también llevarse a cabo mediante la superación de los cursos que al efecto se convoquen, o por el cumplimiento de otros requisitos objetivos que sean determinados por la Diputación General. El acceso a los cursos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundarán exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, y la selección, en su caso, se realizará mediante concurso con garantía de la igualdad de oportunidades. La convocatoria y el resultado de estos cursos serán públicos...”*

Amparándose en dicha previsión, y en cumplimiento de lo pactado con las entidades sindicales, la Instrucción de 18 de diciembre 2008 de la Dirección General de la Función Pública estableció los términos y procedimiento de consolidación de grado personal como medida transitoria hasta el desarrollo por ley del nuevo modelo de carrera profesional. Para ello, fijó tanto el procedimiento para la solicitud del reconocimiento de consolidación de grado como los requisitos personales y de formación y los efectos de dicha consolidación. Entendemos que funcionarios del ámbito sectorial de la administración general del Gobierno de Aragón que reunían los requisitos fijados en dicha Instrucción con anterioridad al 30 de junio de 2010 se acogieron a dicho instrumento para consolidar su grado. No obstante, aquellos funcionarios que han cumplido los requisitos con posterioridad a esta fecha se han visto privados de tal posibilidad, a la espera de que se cumpla el compromiso asumido de desarrollar el nuevo modelo de carrera administrativa.

**Cuarta.-** En conclusión, el EBEP planteó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas desarrollasen un modelo de carrera administrativa horizontal. El Gobierno de Aragón ha confirmado su voluntad de proceder en tal sentido; no obstante, hasta el desarrollo de la nueva ley de función pública autonómica se adoptó un sistema transitorio de consolidación de grado para aquellos funcionarios que cumplían una serie de requisitos. La transitoriedad del mecanismo finaba el 30 de junio de 20120, fecha en la que, conforme al compromiso asumido, el nuevo modelo de carrera debía estar aprobado. En la medida en que la Administración no ha cumplido tal objetivo, entendemos que existe un colectivo de funcionarios de carrera que, por un lado, han podido ver truncada su expectativa de carrera administrativa basada en los pactos suscritos por el Gobierno de Aragón con los Sindicatos. Por otro, puede considerarse que se ha producido un agravio comparativo respecto de aquellos funcionarios que sí que pudieron beneficiarse del referido sistema transitorio de consolidación.

Por ello, y en la medida en que se prevé establecer, en desarrollo del EBEP, un nuevo modelo de carrera profesional, extremo que consideramos que puede resultar positivo, consideramos pertinente dirigirnos a ese Departamento para sugerir que valore la oportunidad de adoptar un mecanismo transitorio que permita la consolidación de grado personal, -adecuado a los principios de igualdad, mérito y capacidad-, en tanto se aprueba con carácter definitivo el nuevo modelo.

### **III.- Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

## **SUGERENCIA**

El Departamento de Hacienda y Administración Pública de la Diputación General de Aragón debe valorar la oportunidad de establecer de nuevo un mecanismo transitorio que permita a los funcionarios de carrera la consolidación de grado personal hasta la aprobación con carácter definitivo del nuevo modelo de carrera administrativa.