

Expte.

DI-2043/2015-4

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

**Zaragoza, a 25 de febrero de 2016**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 23 de noviembre de 2015 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se exponía, literalmente, lo siguiente:

*“El 13 de agosto de 2008, la Mesa Sectorial de la 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 por Consejo de Gobierno el 9 de septiembre de 2008, 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 "régimen transitorio de consolidación de*

*grado personal" de la Orden de 9 de octubre de 2008, del Departamento de Presidencia, por la que se publica 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 temporal, fue dispuesto como elemento anticipatorio del futuro modelo de desarrollo profesional de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y hasta que éste se articulase 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.*

*La Instrucción de 18 de Diciembre de 2008, de la Dirección General de la Función Pública, fue donde se determinaron los términos y procedimientos de consolidación de grado personal, para la aplicación del apartado III.5.2 del acuerdo de 13 de agosto de 2008 y establecía que 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 hubiesen 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 mínimo el intervalo de su Escala de adscripción.*

*El ámbito temporal para la aplicación de la Instrucción finalizaba el 30 de junio de 2010, fecha en la que se tenía previsto tener aprobado*

*el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón, donde de forma definitiva se estableciera el modelo de carrera profesional, tal y como decía la Orden de 9 de octubre de 2008 "la Administración de la Comunidad autónoma de Aragón y las Organizaciones sindicales, se comprometían al desarrollo definitivo del modelo de carrera profesional en el año 2010". Hecho que a fecha de hoy no se ha producido.*

*Así mismo, El Justicia de Aragón formuló, con fecha 17 de abril de 2012, Sugerencia al Departamento de Hacienda y Administración Pública de la Diputación General de Aragón en la que le decía que debía 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. Pidiéndole que en el plazo no superior a un mes comuniqué si aceptaba la sugerencia o sino las razones en que funda su negativa. En este escrito el Justicia también le hacía ver a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que no habiendo cumplido su compromiso de tener un nuevo modelo de carrera profesional, a fecha de 30 de junio de 2010 en la que finaba el sistema transitorio de consolidación, existía un colectivo de funcionarios que veían truncada su expectativa de carrera administrativa basada en pactos suscritos por el Gobierno de Aragón con los Sindicatos y por otro lado considerar que estaba produciéndose un agravio comparativo entre estos funcionarios y los que sí pudieron beneficiarse del citado sistema transitorio de consolidación.*

*A esta Sugerencia el Departamento de hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón contestó que "Actualmente este Departamento tiene prevista la culminación del*

*Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón para el segundo semestre del presente año 2012 y en el que se incluiría el desarrollo de un modelo de carrera que permitiera aprovechar las posibilidades que ofrece el artículo 17 de la Ley 712007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de Empleado Público, esto es, un modelo de carrera profesional horizontal basado en la progresión profesional a través de la especialización y permanencia en el puesto de trabajo". En consecuencia, dada la proximidad de la aprobación de la citada Ley no se considera necesario establecer un nuevo mecanismo transitorio de consolidación de grado personal de los funcionarios de carrera.*

*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, las reiteradas veces que la Administración de la Comunidad Autónoma ha dicho que es inminente la publicación de dicha Ley sin que eso se haya cumplido y el agravio comparativo con aquellos funcionarios que si pudieron acogerse a dicha consolidación y los que a partir de esa fecha no lo hemos podido hacer, aún reuniendo todos los requisitos establecidos."*

Por ello, el ciudadano que se dirigía a esta Institución solicitaba al Gobierno de Aragón que *"adoptase las medidas necesarias para que pueda consolidar el nivel de grado personal..., en los términos previsto 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 ansiado desarrollo normativo."*

**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 febrero de 2015 se ha recibido contestación de la Administración en la que, literalmente, se indica lo siguiente:

*“La queja se refiere al extinguido régimen transitorio de consolidación de grado personal, solicitándose se adopten las medidas necesarias para consolidar el grado personal en los términos previstos en el Acuerdo de 13 de agosto de 2008, sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*En este sentido hay que señalar que el Decreto 213/2009, de 15 de diciembre (B.O.A. del 30), del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen transitorio de consolidación de grado personal por especialización y permanencia en el puesto de trabajo, en su artículo 2, "Ámbito de aplicación personal", establece:*

*"1. Este decreto será de aplicación a los funcionarios de carrera que presten servicios en el ámbito de la Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y cumplan los siguientes requisitos:*

- a) Estar en servicio activo o en cualquier otra situación que suponga reserva de puesto de trabajo.*
- b) Acreditar doce años de servicios en el mismo grupo*

*funcionarial.*

*c) Haber consolidado únicamente el grado personal correspondiente al nivel mínimo o inmediato superior al mínimo, del intervalo de niveles de su Escala de adscripción.*

*d) Cumplir los requisitos de formación que se determinan en el artículo 3 de este decreto".*

*En su artículo 5, apartado 4, dispone: "El plazo de presentación de solicitudes de reconocimiento de consolidación de grado personal finalizará el 30 de junio de 2010".*

*Ante la Sugerencia formulada por la Institución del Justicia en el año 2012, conocida la respuesta a la misma y no pudiendo ser aprobada por las Cortes de Aragón la Ley de Función Pública aragonesa en la anterior legislatura, parece no ser conveniente establecer un nuevo mecanismo transitorio de consolidación de grado personal de los funcionarios de carrera, habida cuenta del calendario previsto para la aprobación de la citada Ley en la presente Legislatura."*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** Con fecha 17 de abril de 2012, esta Institución emitió resolución en expediente tramitado con número de referencia DI-339/2012-4, por la que se sugería al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón que valorase la *"oportunidad de establecer 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”.*

Dicha Sugerencia partía del análisis del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, 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 EBEP, 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, y tal y como se señalaba, se trata de un mecanismo de carrera administrativa configurado en clave funcionarial, 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, 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.-** 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, señala que Administración y Sindicatos se comprometieron al *“desarrollo del modelo definitivo de desarrollo profesional en el año 2010”*. De hecho, en el año 2012, con motivo de la tramitación del expediente con número de referencia DI-339/2012-4, esa Administración informó 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.”*

Así, y como ya señalábamos en ese momento, parece deducible que el proyecto de ley por la que se adapta y desarrolla el modelo de función pública establecido en el EBEP a nuestra Comunidad Autónoma debería haber estado remitido al órgano legislativo en tal fecha; esto es, finales de 2012, o principios de 2013, dando así cumplimiento al compromiso asumido. Pese a que consta a esta institución que el Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón fue culminado, el mismo no fue sometido a tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley. Entendemos por consiguiente que el retraso en la tramitación y en su caso aprobación de la norma puede ser achacable a esa Administración.

La propia Administración señala en su informe que *“ante la Sugerencia formulada por la Institución del Justicia en el año 2012, conocida la respuesta a la misma y no pudiendo ser aprobada por las Cortes de Aragón la Ley de Función Pública aragonesa en la anterior legislatura, parece no ser conveniente establecer un nuevo mecanismo transitorio de consolidación de grado personal de los funcionarios de carrera, habida cuenta del calendario previsto para la aprobación de la citada Ley en la presente Legislatura.”* De nuevo se indica que no se considera oportuno establecer un mecanismo transitorio de consolidación de grado atendiendo a la previsión de aprobación de la nueva ley. Con ello, no podemos evitar constatar que se vuelve a incidir en el agravio comparativo que en su día esta Institución apreció, al retrasar de nuevo la posibilidad de que los empleados públicos afectados por la situación planteada puedan hacer efectivo su derecho a la carrera administrativa.

**Tercera.-** En esta línea, 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 del ámbito sectorial de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, 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.

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.

De nuevo debemos incidir en 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 empleados 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. Compromiso que, tal y como hemos remarcado, ha sufrido diversos retrasos.

**Cuarta.-** En conclusión, entendemos que existe un colectivo de funcionarios de carrera que han podido ver truncada su expectativa de carrera administrativa basada en los pactos suscritos por el Gobierno de Aragón con los Sindicatos. Igualmente, puede considerarse que se ha producido un agravio comparativo respecto de aquellos funcionarios que sí que pudieron beneficiarse del referido sistema transitorio de consolidación.

En tanto la situación planteada puede ser consecuencia del retraso en la presentación del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón para su tramitación como Proyecto de Ley por las Cortes de Aragón, de nuevo consideramos pertinente dirigirnos a ese Departamento para sugerir que valore la oportunidad de establecer 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 de carrera profesional.

### **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 del Gobierno de Aragón debe valorar la oportunidad de establecer 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.