

Expte.

DI-334/2018-4

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

ASUNTO: Sugerencia relativa a promoción profesional de los funcionarios públicos.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha tenido entrada en esta Institución una queja debida a los problemas que padeció una ciudadana, funcionaria de carrera adscrita al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, que solicitó que se le adscribiese en comisión de servicios a una plaza vacante a través del procedimiento previsto en el artículo 31 bis del Decreto 80/1997, de 10 de junio, de provisión de puestos de trabajo. En la misma la interesada relata que dicha solicitud no ha sido estimada, pese a entender que resultaba conforme a derecho. Por ello, solicita que se revise dicha decisión, y se valore la posibilidad de acceder a la misma.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió un escrito al Consejero de Hacienda y Administración Pública recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja.

TERCERO.- El informe que, diligentemente, ha remitido el Departamento Hacienda y Administración Pública, hace constar, textualmente, lo siguiente:

“La queja se refiere a la desestimación de la solicitud presentada por Dña. X, funcionaria de carrera adscrita a Z , sobre adscripción en comisión de servicios a una plaza vacante a través del procedimiento previsto en el artículo 31 bis del Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de personal funcionario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este sentido hay que indicar que:

La promoción profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón constituye un elemento básico y necesario para el desarrollo profesional de los empleados públicos de esta Administración Pública que debe ser acordado en el marco de la negociación colectiva. Derivado del Acuerdo entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las

Organizaciones Sindicales de 27 de julio de 2006, ratificado por Acuerdo de Gobierno de 5 de septiembre de 2006 y publicado por Orden de 6 de septiembre del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por Decreto 118/2009, de 7 de julio se añadió un apartado bis al artículo 31 del Decreto 80/1997, de 10 de Julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de personal funcionario de la Comunidad Autónoma de Aragón, creando la figura de la comisión de servicios en distinta escala o especialidad, que siguiendo la misma estructura que la comisión de servicios ordinaria regulada en el artículo 31 de dicho reglamento, permitía el desempeño de puestos adscritos a distinta escala o especialidad del mismo Grupo o del inmediato superior.

Sin embargo, esta reforma fue objeto de diversos reparos legales debido a que la posibilidad de promoción interna temporal afecta a una materia regulada por norma con rango, de ley, lo que vulneraba lo dispuesto en el artículo 40 de la LOFPA; y por otro lado, se puso de manifiesto la existencia de posibles afecciones al modelo retributivo fijado en el E.B.E.P., según apuntó el Justicia de Aragón en el Expediente de Queja DI-1374/2009-4, por lo que finalmente dicho precepto no ha sido de aplicación.

Por todo ello, el cauce apropiado para dar efectividad al Acuerdo alcanzado entre Administración y sindicatos pasaría por diseñar un modelo de promoción interna temporal que supere los problemas de legalidad apuntados por el Justicia de Aragón”.

CUARTO.- A la vista de la información remitida por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, se consideró por parte de esta Institución la necesidad de ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión más fundamentada en cuanto al fondo del problema. En consecuencia, se solicitó información acerca del estado actual del trámite de diseño de un modelo de promoción interna que superase los problemas de legalidad del artículo 31 bis del Decreto 80/1997, de 10 de julio, del Gobierno de Aragón.

QUINTO.- El informe remitido por el Departamento Hacienda y Administración Pública, hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación con la ampliación de informe solicitado por esa Institución, correspondiente al expediente DI-334/2018-4, procede informarlo siguiente:

Solicitado informe al Servicio de Clasificación y Provisión de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios se hace constar lo siguiente:

"Como ya se refirió en el informe previo, el apartado bis del artículo 31 del Decreto 80/1997, de 10 de julio, del Gobierno de Aragón, no ha llegado a ser de aplicación al tratarse de una materia en contradicción con la regulación recogida por la Ley de Ordenación de la Función Pública y el modelo retributivo fijado en el E.B.E.P. Por todo ello, entendiendo que el cauce apropiado para dar efectividad al Acuerdo alcanzado entre Administración y Sindicatos supondría regular un sistema de promoción interna temporal que subsanara dichos problemas.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón,

tomado en conocimiento por el Gobierno de Aragón el 22 de marzo de 2016, preveía la regulación de la promoción interna temporal, junto con otras modalidades de promoción profesional, en desarrollo de las previsiones del E.B.E.P. Sin embargo, dado que la tramitación de la citada Ley no tiene por el momento viso de continuidad, será necesario iniciar el correspondiente procedimiento de modificación de la regulación legal vigente para posibilitar la efectiva utilización de esta medida que impulse el desarrollo profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma".

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El derecho a la carrera se configura por el *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre*, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer en su artículo 14 el derecho de estos "a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación".

El artículo 16 del citado texto legal regula la carrera profesional de los funcionarios de carrera:

"1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.

2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón 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.

b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.

c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.

d) *Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.*

4. *Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito”.*

La promoción interna se regula en el artículo 18, que indica:

“1. La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto.

2. Los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

Asimismo las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

4. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional”.

SEGUNDA.- Como detalladamente informa el Departamento de Hacienda y Administración Pública, la comisión de servicios en distinta escala o especialidad se reguló en el *Decreto 118/2009, de 7 de diciembre*, que añadió un apartado bis al artículo 31 del *Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón*.

En la Sugerencia de esta Institución, derivada del expediente DI-1374/2009-4, se pusieron de manifiesto diversos reparos legales, que el Gobierno de Aragón tuvo en consideración, según su informe de fecha 17 de octubre de 2011. La consecuencia práctica ha sido la no aplicación del artículo 31.bis del citado *Decreto 80/1997*.

Con posterioridad, y en el ámbito del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón, tomado en conocimiento por el Gobierno de Aragón el 22 de marzo de 2016, se incluye en su Disposición Adicional Duodécima la promoción interna temporal, aplicable únicamente al Subgrupo de Clasificación Profesional C2.

Según el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública *“la tramitación de la citada Ley no tiene por el momento viso de continuidad”* por lo que *“será necesario iniciar el correspondiente procedimiento de modificación de la*

regulación legal vigente”.

TERCERA.- En el ámbito del derecho autonómico comparado, la promoción interna temporal se encuentra regulada en varias Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma de Murcia introdujo esta figura mediante la *Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas*, que modificó el texto refundido de la *Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero*. En concreto, su artículo 52.7 establece:

“Por necesidades del servicio y con carácter voluntario, el personal funcionario de carrera podrá desempeñar, mediante promoción interna temporal, funciones correspondientes a cuerpos, escalas u opciones de un grupo o subgrupo igual o superior, siempre que posea la titulación y demás requisitos exigidos para el ingreso en el cuerpo, escala u opción al que se promociona y tenga una antigüedad como funcionario de carrera de, al menos, dos años de servicio activo en el cuerpo, escala u opción desde el que promociona.

Durante el tiempo que permanezca en esta situación el interesado se mantendrá en servicio activo, se le reservará su puesto de trabajo y percibirá la cantidad que le corresponda por trienios de acuerdo con la antigüedad que tenga reconocida así como las retribuciones correspondientes a las funciones desempeñadas, cuyo ejercicio no supondrá consolidación de derecho alguno a tales retribuciones ni a la obtención de un nuevo nombramiento, sin perjuicio de su posible consideración como mérito en los sistemas de promoción interna previstos en los artículos 46 y 47.

Por el consejero competente en materia de función pública se realizarán los procedimientos de gestión necesarios para la aplicación de lo dispuesto en este apartado”.

Mediante *Orden de 30 de marzo de 2016* ha regulado el procedimiento de bolsas de trabajo para esta clase de promoción interna.

La Comunidad Autónoma de Valencia también ha regulado este derecho, a través de la *Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat*, que ha modificado el artículo 107 de la *Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*:

“El personal funcionario de carrera que reúna los requisitos de titulación, podrá desempeñar, en los casos previstos en el artículo 16, apartado 2, de la presente ley, un puesto de trabajo no ocupado adscrito a un cuerpo, agrupación profesional funcional o escala distinto al de pertenencia mediante nombramiento provisional por mejora de empleo”.

CUARTA.- Para otros empleados públicos, el derecho a la promoción interna temporal es un derecho reconocido desde hace años.

Así, el artículo 35 de la *Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, regula el procedimiento de promoción interna temporal. A esta promoción pueden acceder el personal estatutario fijo y, a través del mismo, acceder al desempeño temporal y, con carácter voluntario, de funciones correspondiente a nombramientos de una categoría del mismo nivel de titulación o de nivel superior, siempre que ostente la titulación correspondiente.

La promoción interna temporal en el ámbito sanitario público está desarrollada y profundamente consolidada.

QUINTA.- A la vista del desarrollo legislativo emprendido por las Comunidades Autónomas precitadas en relación con la llamada promoción interna temporal, parece que su implantación en Aragón debería ser, al menos, objeto de estudio y análisis. A tal efecto, hay que partir de que la Administración contaría con un instrumento adicional para ordenar sus recursos humanos con vistas a cumplir sus responsabilidades ante la sociedad. Y, desde otra perspectiva, se procuraría o habilitaría una posibilidad de promoción profesional, que, no solo estaría en línea con la satisfacción de los derechos de los funcionarios a su promoción profesional, sino que además les supondría un estímulo indudable para desarrollar sus potencialidades a favor de la Administración y, en definitiva, en beneficio de la sociedad a la que sirve la propia Administración.

El capital humano es el elemento más importante en la prestación de los servicios públicos. Tal y como decía el preámbulo de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*:

“Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.

El sistema de empleo público que permite afrontar estos retos es aquel que hace posible atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías”.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón la siguiente SUGERENCIA:

ÚNICA.- Que valore la oportunidad de implantar la llamada promoción interna temporal en la legislación autonómica de función pública.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 22 de noviembre de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ