

En Logroño, a 1 de abril de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

13/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos autónomos*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Memoria justificativa, de 26 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Función Pública (DGFP), con la finalidad de obtener informe previo de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), que cuantifique el límite máximo de las obligaciones, que pretenden contraerse para el personal afectado, como consecuencia del acuerdo que se proyecta para negociar con la Mesa General de Negociación Colectiva y el Comité de Empresa.
- Informe, de 10 de diciembre de 2021, de la DGCP.
- Informe complementario, de 14 de diciembre de 2021, de la DGFP.
- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 21 de diciembre de 2021, de la DGFP.
- Memoria justificativa, de 22 de diciembre de 2021, de la DGFP.

-Certificado de la DGFP, de 23 de diciembre de 2021, acreditativo de la negociación del proyecto de Decreto en el seno de la Mesa General de Negociación y en el Comité de Empresa; y de la aprobación del Acuerdo de la Mesa General, favorable al texto proyectado, con los votos de los Sindicatos STAR, UGT-FeSP, CCOO, FSES, y el Comité de Empresa.

-Primer borrador del Decreto, sin fecha.

-Memoria de tramitación, de 19 de enero de 2022, de la Secretaria General Técnica de la Consejería (SGT).

-Diligencia, de 20 de enero de 2022, de la SGT de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.

-Segundo borrador del Decreto, sin fecha, con cambios introducidos por la SGT.

-Oficio, de 20 de enero de 2022, de la SGT, y por el que solicita informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP).

-Informe del SOISP, de 24 de enero de 2022.

-Informe complementario, de 27 de enero de 2022, de la DGFP.

-Memoria de tramitación, de 28 de enero de 2022, de la SGT.

-Tercer borrador del texto, sin fecha, que incorpora las modificaciones propuestas por el SOISP.

-Oficio, de 28 de enero de 2022, por el que la SGT interesa el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 31 de enero de 2022, que considera el Decreto sometido conforme a derecho y lo informa favorablemente.

-Memoria final, de la misma fecha, de la SGT, con el siguiente contenido: Antecedentes de la norma proyectada, contenido económico, procedimiento seguido y trámites a observar para la aprobación del Decreto. En la Memoria, se examinan las observaciones realizadas por los diferentes Servicios intervinientes en el expediente de elaboración de la disposición general.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha de 1 de febrero de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el 7 de febrero de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 7 de febrero de 2022, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 9 de febrero de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso, el Decreto cuya aprobación se pretende habrá de desarrollar la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de La Rioja (LFPR). En particular, su art. 32 *bis*, introducido en la LFPR por el art. 46 de la Ley autonómica 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2017.

De acuerdo con el citado art. 32 *bis* LFPR, *“los funcionarios de carrera de la Administración general y Organismos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja tienen derecho a la carrera profesional horizontal”, que “consiste en la progresión voluntaria de grado, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria al efecto y a instancia del interesado”*.

Para que pueda tener lugar esa progresión del funcionario, *“se deberá valorar de forma objetiva la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño”*.

Por otro lado, la LFPR prevé que la progresión en la carrera profesional horizontal tenga consecuencias retributivas favorables para los funcionarios, al establecer su art. 58.3.e), como una de sus retribuciones complementarias, el *“complemento de grado”*.

Pues bien, sobre esta materia la LFPR reclama expresamente un desarrollo reglamentario, pues su art. 32 bis, 4 dispone que *“el sistema de grados se regulará mediante Decreto, que establecerá los requisitos, la forma de acceso y el régimen retributivo de los mismos”*.

Esa normación reglamentaria constituye precisamente el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, que, en la medida en que se dictará en desarrollo de una Ley autonómica, ha de ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 bis a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el presente caso, el Decreto no se ha sometido a esta consulta previa, si bien, como señala la Memoria final, de 31 de enero de 2021, de la SGT de la Consejería actuante, se dan, en efecto, circunstancias que permiten omitir este trámite: la norma viene a regular la organización de la Administración y no tiene “*impacto en la actividad económica sino únicamente en el régimen de las condiciones retributivas de los empleados públicos*”.

Por tanto, ese trámite preliminar debe entenderse por adecuadamente cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la competencia administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 21 de diciembre de 2021, por el Director General de Función Pública, órgano competente de conformidad con el art. 9.2.7 del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se

establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

En concreto, los arts. 9.2.7, letras a) b) y t) residencian en la Dirección General de Función Pública la *“dirección y coordinación de las funciones relativas al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno u otros órganos con competencias en la materia”*; la *“Planificación de necesidades, programación de efectivos, seguimiento y modificación de relaciones de puestos de trabajo”*, y *“El estudio, elaboración y tramitación de los planes de ordenación de recursos humanos, el diseño e implantación de los sistemas de evaluación del desempeño, así como el análisis, preparación y establecimiento, en su caso, de cuantas otras medidas se correspondan con la ordenación, planificación y profesionalización del personal, en el ámbito de las competencias específicas de la Dirección General de la Función Pública”*.

En definitiva, la Dirección General era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR establece que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 21 de diciembre de 2021 se adecua plenamente a lo establecido por el precepto citado y expresa el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, tanto en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de

inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto; así como de una Memoria inicial, de 22 de diciembre de 2021, que satisface las exigencias del precepto citado.

En cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria de la DGFP, de 26 de noviembre de 2021, contiene ya un estudio de coste e impacto presupuestario, a fin de recabar, con carácter previo el informe de la DGCP.

A su vez, ese informe se emitió en cumplimiento del art. 9.2.4 i) del Decreto 43/2020, que atribuye competencia a la DGCP para:

“Informe sobre anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y costes de personal”.

Y del entonces vigente art. 55 de la Ley 1/2021, de 29 de enero, de Presupuestos Generales de la CAR para el año 2021 (LPGR’21), relativo a la competencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en materia de costes de personal al servicio del sector público, el cual dispone:

“El resto de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos singulares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, adoptados en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y no contemplados en los artículos anteriores, requerirán para su plena efectividad, antes de su adopción o negociación, si la hubiera, el informe previo de la Dirección General de Control Presupuestario y de la Dirección General de Función Pública”.

El informe de la DGCP, de 10 de diciembre de 2021, realiza un pormenorizado análisis del impacto presupuestario que habrá de seguirse de la implantación del sistema de carrera profesional y contiene algunas observaciones al respecto (cfr. el apartado 6 de este Fundamento Jurídico).

En suma, se entiende satisfecha la exigencia de un estudio económico de la norma proyectada.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la SGT de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia SGT.

2. La SGT de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la SGT podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 20 de enero de 2022.

5. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. *El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

B) El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) En el presente caso, tal como exponíamos ya en nuestro Dictamen 78/17, relativo al Decreto 50/2017, de 20 de diciembre, por el que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos (en adelante, Decreto 50/2017), que la norma proyectada pretende ahora sustituir, más que una simple *audiencia corporativa* lo que resulta exigible —y así se ha hecho— es una auténtica *negociación colectiva*. Cabe así a este respecto limitarnos a reproducir lo sostenido en el citado Dictamen:

“El Real Decreto Legislativo (RDLeg.) 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP’15), constituye, en nuestro ordenamiento, la cabecera del grupo normativo que establece el específico régimen jurídico de la función pública.

Pues bien, todos los empleados públicos (entre los que se encuentran los funcionarios públicos de la CAR, a los que resultará de aplicación la norma en tramitación) *“tienen derecho a la negociación colectiva... para la determinación de sus condiciones de trabajo”*; entendiéndose por negociación colectiva *“el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública”* (arts. 31.1 y 31.2 EBEP’15).

Desde luego, la norma proyectada regula materias que, sin duda, deben ser objeto de negociación conforme a los apartados b, c) y d) del art. 37.1 EBEP’15, pues el Anteproyecto, de aprobarse, habrá de disciplinar tanto la *carrera* de los funcionarios autonómicos (en este caso, la carrera horizontal), establecerá criterios relativos a la *evaluación del desempeño*; y, finalmente, contribuirá a determinar las *retribuciones* que irán aparejadas al reconocimiento de los sucesivos grados de carrera profesional (el denominado *complemento de grado* previsto por el art. 58.3.e) LFPR).

Por otra parte, el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos se hace efectivo mediante la existencia de las diversas Mesas Generales y Sectoriales de negociación que contemplan, entre otros, los arts. 34 y 36 EBEP'15). Es en el seno de estas Mesas -según sus respectivos ámbitos materiales y territoriales de competencias- donde *“los representantes de las Administraciones públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones (art. 38.1 EBEP'15)”*.

En el procedimiento sometido a nuestro examen, la norma proyectada fue objeto de negociación en la Mesa General de Negociación de la Administración Pública de la CAR en sucesivas reuniones celebradas los días 23 de noviembre, y 1 y 15 de diciembre de 2021, según señala el certificado expedido al efecto por el Director General de Función Pública de 23 de diciembre de 2021, que, además, indica que el Acuerdo de la Mesa, favorable a la aprobación del Anteproyecto, recibió el voto favorable de los Sindicatos STAR, UGT-FeSP, CCOO y FSES, así como la adhesión del Comité de Empresa.

En definitiva, debe entenderse cumplido el requisito del sometimiento del Anteproyecto a negociación colectiva, si bien, en aras a la adecuada integración del expediente, sería preciso que al mismo se incorporaran las actas de las reuniones de la Mesa General, certificadas por el Secretario de dicha Mesa.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En relación con esta fase del procedimiento, debe observarse cuanto sigue:

1º. Consta informe, de 10 de diciembre de 2021, de la DGCP, que era preceptivo de conformidad con el art. 40.2 de la Ley 11/2013, de 13 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja (LHR'13); con el art. 55 de la LPGR'21; y con el art. 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, que establece la estructura orgánica de la Consejería actuante.

En particular, respecto al incremento de los importes del grado I, el informe señala:

“Esta DG entiende que sería oportuno incorporar al expediente un análisis jurídico que garantice que el incremento del 10,01% propuesto no infringe ningún precepto establecido por la normativa autonómica y la normativa básica estatal”.

A estos efectos, se emitió informe complementario de la DGFP, de 14 de diciembre de 2021, en el que de forma detallada da cuenta del amparo legal de la cuantía establecida, sobre la base de la entonces vigente disposición adicional 36ª de la Ley 11/2020, de 30 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (*“Restablecimiento de las retribuciones minoradas en cuantías no previstas en las normas básicas del Estado”*). Por lo demás, dicha disposición se ha reproducido en la disposición adicional 33ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Por otra parte, debe advertirse, que la DGCP examinó las cuantías iniciales fijadas por aludido informe de la DGFP, si bien, como aclara el informe de la SGT de 19 de enero de 2022, *“son cuantías de máximos, que fueron concretadas tras el proceso de negociación sindical a la baja, razón por la cual las cantidades que constan en la Disposición Transitoria Cuarta son diferentes, y de cuantía inferior a las que constan en el resto del expediente”*.

A pesar de ello, cabe suscribir la conclusión de la SGT actuante en el sentido de que no resultaba necesario recabar un nuevo informe de la DGCP.

2º. La SGT recabó, por oficio de 20 de enero de 2022, el parecer del SOISP, que, efectivamente, resultaba preceptivo con arreglo al art. 4.2 a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre.

El informe del SOISP, de 24 de enero de 2022, propició la redacción de un tercer borrador del texto, en el que se realizan las alteraciones enumeradas por la DGFP en su informe de 27 de enero de 2022.

De otra parte, el SOSIP realiza también en este informe el estudio de cargas administrativas del procedimiento previsto, en aplicación del art. 34.2 de la Ley 5/2014 de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

3º. Consta el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos (31 de enero de 2022), que concluye en la conformidad a derecho del Decreto sometido. Ello, tal y como interpreta la SGT, confirma también la viabilidad jurídica de los dos aspectos puestos de manifiesto en el expediente en los que se solicitaba un pronunciamiento de esta DG: la cuantía asignada al Grupo I y la aplicación directa del Decreto al personal funcionario, sin distinguir si es de carrera o interino (en el Decreto 50/2017, su aplicación, en los mismos términos, al personal funcionario interino se vehicula a través de la Disposición Adicional Primera).

Por lo demás, en ambos casos, al margen de que hubiera sido deseable que los Servicios Jurídicos se hubiesen pronunciado expresamente, los informes de la SGT fundamentan ya de modo suficiente el aval jurídico de dichas previsiones.

Por último, debemos subrayar que la intervención de los Servicios Jurídicos se ha verificado en último lugar, tal y como exige el art. 39.3 LFAR y este Consejo viene reiterando (por todos, D.89/18 o D.75/19).

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de 31 de enero de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR. Resulta, además, muy conveniente que la propia norma aluda expresamente al título competencial que ampara su aprobación, tal y como se ha hecho en el Decreto que ahora examinamos.

La competencia autonómica resulta, en este caso, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 31.5 EAR'99, a cuyo tenor, *“en el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios”*.

Naturalmente, en el ejercicio de esa competencia, la CAR debe ser respetuosa con las *“bases... del régimen estatutario”* de los funcionarios de las Administraciones Públicas, que el legislador estatal puede fijar al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.18 CE. En lo que hace al caso, esa legislación básica está constituida por el EBEP'15 (que tiene tal carácter, conforme a su DF 1ª) y, particularmente, por sus arts. 16.3, 17 y 20.

El art. 16 EBEP'15 proclama el derecho de los funcionarios de carrera a su promoción profesional (art. 16.1 EBEP'15), definida como el *“conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional”* (art. 16.2 EBEP'15). Así, *“las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito”*, una de cuyas *“modalidades”* es la denominada *“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”* (art. 16.3, a) EBEP'15).

Por su parte, el art. 17 EBEP'15 establece los principios organizativos fundamentales de la carrera horizontal, respecto de la que señala que:

“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”.

Como se acaba de exponer, el EBEP'15 prevé, en definitiva, que el progreso de un funcionario en la carrera horizontal sea la consecuencia favorable de un adecuado quehacer profesional y, por ello mismo, exige “*valorar la trayectoria y actuación profesional*” de ese funcionario (art. 17, b) EBEP'15) y, en definitiva, evaluar su desempeño; y, así, el art. 20.2 EBEP'15 impone, a las Administraciones públicas, la obligación de establecer sistemas “*que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados*”; sistemas que “*se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación*” (art. 20.2 EBEP'15).

En esta misma línea, y en lo que hace al caso, el art. 20.3 EBEP'15 establece que las Administraciones determinarán los efectos que la evaluación del desempeño hayan de producir, de un lado, “*en la carrera profesional horizontal*”; y, de otro, “*en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24*” EBEP'15, cuyo apartado a) contempla, como uno de los factores a los que ha de atender cada Administración para concretar la estructura y cuantía de las retribuciones complementarias de sus funcionarios, el de “*la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa*”.

2. El Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto, pues, como ya hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 31.5 EAR'99, el legislador autonómico dictó la LFPR, y, más recientemente, la Ley 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2017, cuyo art. 46 introdujo en la LFPR sus actuales arts. 32 *bis* y 58,3.e).

En este punto, la LFPR, tras su modificación de 2017, cumple el propósito — señalado por los arts. 16, 17, 20 y 24 EBEP'15— de concretar y desarrollar, para los funcionarios de la Administración autonómica riojana, las previsiones generales o básicas que, en cuanto a la carrera profesional horizontal, contiene el EBEP'15. Así, al desarrollar aquel régimen jurídico básico, el legislador autonómico actúa dentro del ámbito competencial que le confía el bloque de constitucionalidad.

De este modo, como hemos indicado en casos similares en los que la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia estatutaria mediante la aprobación de una Ley (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

Pues bien, de acuerdo con el art. 32 bis LFPR:

“1. Los funcionarios de carrera de la Administración general y Organismos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja tienen derecho a la carrera profesional horizontal. A tal objeto, la Administración pública de la Comunidad de La Rioja impulsará la profesionalización y cualificación de sus funcionarios de carrera.

2. La carrera profesional horizontal consiste en la progresión voluntaria de grado, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria al efecto y a instancia del interesado.

3. Se deberá valorar de forma objetiva 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.

4. El sistema de grados se regulará mediante Decreto, que establecerá los requisitos, la forma de acceso y el régimen retributivo de los mismos.

5. La permanencia en un determinado grado de carrera horizontal puede ser revisada en el supuesto de evaluación negativa del rendimiento del empleado público, con retroceso al grado inmediatamente inferior, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos”.

Por su parte, el art. 58.3.e) LFPR incluye, entre las retribuciones complementarias que pueden percibir los funcionarios de carrera: *“el complemento de grado, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera horizontal”.*

3. En cuanto al **rango** de la norma proyectada, es exactamente el querido por la LFPR, pues el art. 32 bis, 4 habilita al Gobierno de La Rioja (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, ex art. 24.1.a) EAR'99) a regular mediante Decreto *“el sistema de grados”*, así como *“los requisitos, la forma de acceso y el régimen retributivo de los mismos”*.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones generales al Anteproyecto de Decreto

1. Atendido el marco normativo que acaba de analizarse, podemos considerar que el Anteproyecto de Decreto es, en líneas generales, ajustado a Derecho; y que, por su contenido, satisface correctamente el desarrollo reglamentario reclamado por la LFPR.

La norma proyectada, en gran medida, reproduce el sistema de carrera profesional horizontal previsto en el vigente Decreto 50/2017, el cual ya fue objeto de dictamen por parte de este Consejo (D.78/17). La carrera horizontal se sigue estructurando en cuatro Grados sucesivos (I a IV); cuyo reconocimiento exige el cumplimiento por el funcionario, de carrera o interino, de tres requisitos:

- i) De un lado, que complete un periodo mínimo de permanencia en el mismo Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional [arts. 6.2,a) y 7.1], bien sea para acceder al Grado I (en cuyo caso ese periodo computará —cabe entender— desde su ingreso en dicho Cuerpo, escala, Especialidad o Agrupación), o bien para progresar de grado y acceder, sucesivamente, a los Grados II, III y IV (en cuyo caso, esos periodos computarán —en esta ocasión así se señala expresamente— desde la adquisición del Grado inmediatamente anterior).
- ii) De otro lado, que participe voluntariamente en los correspondientes procedimientos para el acceso a los distintos grados, y que los supere. Esos procedimientos se convocarán anualmente, y se regirán por las bases contenidas en las correspondientes convocatorias (art. 43).

La evaluación comprende tres *bloques de valoración*: la *evaluación del rendimiento* del funcionario (ceñida ahora al cumplimiento de objetivos colectivos e individuales, desapareciendo los de carácter estratégico); su *competencia y profesionalidad técnica*; y la *formación y transferencia del conocimiento*. El Anteproyecto, además, a diferencia de la norma vigente, establece ya el baremo conforme al cual se puntúan cada uno de esos bloques, en función de los méritos del funcionario interesado y la *puntuación mínima necesaria* que ha de obtener para superar el procedimiento de reconocimiento del nuevo Grado [art. 6.2.b) y Anexos I y II].

- iii) Y, por último, que acredite “*evaluación del desempeño positiva*” durante los años exigidos en cada Grado [art. 6.2.c)].

El procedimiento concluye mediante una Resolución de los órganos competentes, la cual concederá o denegará el Grado solicitado (art. 49). En caso de que el Grado haya sido reconocido, el funcionario tendrá derecho a recibir, por ello, una retribución complementaria, denominada *complemento de grado* (art. 37).

A su vez, para mantener la percepción del *complemento de grado*, es preciso ahora, únicamente, que el funcionario se encuentre “*en situación de servicio activo en el Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación en el que le fue reconocido*” dicho Grado; y que se “*mantenga dentro del mismo ámbito competencial del órgano*” que le reconoció el Grado; (art. 37.3).

En el curso de esos procedimientos, en fin, el interesado podrá solicitar la revisión de su evaluación (art. 48).

2. A tenor de la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto, ha sido la experiencia de estos años de aplicación del Decreto 50/2017 la que ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la regulación de la carrera horizontal de los funcionarios.

A estos efectos, como novedades principales, cabe referir —y en algún caso reiterar— las siguientes: i) el Anteproyecto se ciñe ahora exclusivamente a regular la carrera horizontal, al margen de que la evaluación de desempeño sea elemento clave de ésta [art. 6.2,c)]; ii) desaparece la remisión actual a los baremos y puntuaciones mínimas establecidos en las correspondientes Ordenes de convocatoria, dado que es la propia norma proyectada la que establece ya estos extremos (arts. 17, 19, 26...y Anexos); iii) se establece la irreversibilidad de los Grados [art. 4,i)]; iv) se consolidan los complementos retributivos de Grado obtenidos y se desligan de la prestación efectiva de servicios (art. 37); v) se modifican los efectos del cambio de cuerpo o escala del personal a fin de que no vea mermada sus retribuciones (art. 38); vi) se precisan algunos efectos de las “*situaciones particulares*” y se amplían los supuestos (Título V); vii) se da carácter de mérito a la obtención de un grado en los procesos de promoción interna y provisión de puestos de trabajo (art. 39); o viii) se fijan los plazos de algunas actuaciones (arts. 16 y 19).

Quinto

Observaciones concretas al articulado del Anteproyecto de Decreto

1. Como observación previa de carácter formal y, aun siendo consciente este Consejo de que no le corresponde realizar apreciaciones de estricta técnica normativa, se sugiere, para una mayor claridad y uniformidad de la norma, numerar los párrafos en los artículos que incluyen varios (arts. 10, 11, 27...).

Desde esa misma perspectiva, cabe sugerir también que se prescinda del uso de guiones (art. 47.2 y DT. 3ª), dado que ello dificulta igualmente la cita y aplicación de las normas (en este sentido, cfr. por ejemplo, las Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05, directriz 31).

2. La **Exposición de Motivos** dice que “*La evaluación del desempeño, en el modelo de carrera horizontal que se propone en el presente Decreto, constituye tanto un requisito de acceso a los diferentes grados de carrera como causa de revisión de la permanencia en los grados II, III y IV de carrera*”. Se omite, por tanto, el Grado I, lo que no parece concordar con la previsión genérica del art. 4.i).

3. El **art. 4.i)** prevé que *“La adquisición de los grados de carrera horizontal tendrán carácter de irreversible, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación de evaluación del desempeño y régimen disciplinario del personal empleado público”*. El nuevo carácter de *“irreversible”* que ahora se establece parece, no obstante, una cuestión más bien semántica, dado que tanto en la vigente regulación como en la ahora proyectada, la permanencia en un Grado de carrera horizontal pueda ser revisada en los términos fijados en la LFPR, cuyo art. 32 bis 5 prevé que *“La permanencia en un determinado Grado de carrera horizontal puede ser revisada en el supuesto de evaluación negativa del rendimiento del empleado público, con retroceso al grado inmediatamente inferior, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos”*.

4. El **art. 6.2.c)** exige *“Acreditar al menos 4 años de evaluación del desempeño positiva si se trata del acceso a los grados I y II o tantos años como sean exigibles para el progreso de grado en los grados III y IV, de acuerdo con la norma que desarrolle la evaluación del desempeño”*. A este respecto, no se acaba de entender la fijación por el Decreto del mínimo de años en los Grados I y II y su remisión a la normativa de evaluación del desempeño en los dos Grados restantes.

5. En cuanto al **art. 6.4**, señala lo siguiente: *“Los requisitos previstos en esta norma para el acceso a los grados II, III y IV, deberán obtenerse durante el periodo de tiempo comprendido entre el reconocimiento del grado de carrera anterior y al que se pretende acceder”*. Esta mención tiene sentido para los funcionarios que ya tengan reconocido un Grado de carrera y quieran acceder al siguiente, pero no para los que pretendan acceder al reconocimiento del Grado I. Respecto de éstos, los requisitos serían —cabe entender— desde la fecha de acceso al “Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional”.

También estimamos que se debe fijar con precisión el día desde el cual (*dies a quo*) y el día hasta el cual (*dies ad quem*) deben obtenerse los méritos que luego podrán ser objeto de evaluación y puntuación en la convocatoria para el acceso a un Grado de carrera.

6. El **art. 7.1** determina los periodos mínimos de permanencia que han de acreditarse para poder obtener el reconocimiento de los sucesivos Grados de carrera profesional horizontal. Al tratarse de periodos sucesivos, sería conveniente fijar con precisión el *dies a quo* y el *dies ad quem* de cada uno de ellos. Particularmente, cuando un periodo comienza con la *“adquisición del Grado”* anterior (caso de los Grados II, III y IV), debería precisarse si ese momento inicial debe ser la fecha de la Resolución administrativa de reconocimiento del Grado anterior (lo que tal vez resulte más seguro y se preste a menos problemas), o la de su notificación al interesado, u otra.

7. El **art. 7.3**, prevé que se computen, como tiempos mínimos de permanencia, los transcurridos en las situaciones administrativas que se relacionan. Sin embargo, se ha

omitido, en éstas, la de “*Permiso acción sindical*” (sic), prevista en el art. 7.3, h) del Decreto 50/2017. Ello aparenta ser un mero olvido, dado que resulta del todo contradictorio el art. 41, precisamente dedicado, a la situación particular de “*Permiso por acción sindical*”.

8. El **art. 9** dispone que: “*Con carácter general la evaluación se realizará con periodicidad anual y estará referida a la actuación profesional de los funcionarios durante el año natural a que corresponda...*”. Al respecto, debe observarse que la expresión “*con carácter general*” resulta equívoca, ya que dicha dicción induce a dudar de si el carácter anual de la evaluación es una mera regla “*general*” susceptible de algún tipo de excepción.

9. El **art. 10, párrafo tercero**, establece un requisito que, dado su proyección general, debería, para una mayor claridad, estar relacionado también en el art. 7.

10. El **art. 11** se dedica a la determinación del personal que va a realizar las evaluaciones. Es evidente, por tanto, la transcendencia que tienen sus disposiciones y, por ende, la necesidad de realizar dicha determinación del modo más preciso posible. Desde esta óptica cabe hacer, al menos, las siguientes consideraciones:

—La expresión “*más alto nivel*” que se utiliza en su **párrafo primero** puede resultar equívoca en relación con los niveles ex art. 32.2 LFPR.

—Su **párrafo segundo**, prevé que “*Cuando sea necesario, la designación del personal evaluador se realizará por la persona titular del órgano administrativo del que dependa el personal evaluable*”. Convendría precisar el supuesto de hecho habilitante, a fin de evitar, en su fase aplicativa, conflictos interpretativos.

De otra parte, teniendo en cuenta el hecho de que el Decreto se aplica también a los organismos autónomos, debería explicitarse a quien corresponde dicha designación. En principio, a tenor del art. 32.2 de la Ley 3/2003, ello correspondería al “*máximo órgano de dirección*”. El Decreto (arts. 11 o 15.2) parece hacerse eco de la distinta organización que presenta la Administración General y sus organismos autónomos, cuando se refiere a “*la persona titular del Servicio o unidad administrativa de más alto nivel, o en su defecto, por la persona que ocupe el puesto de más alto nivel dentro de la estructura organizativa*” o al “*personal de la unidad administrativa o en su defecto, de la unidad organizativa*”. Con todo, esta cuestión presenta cierta indefinición, que tal vez se pudiera precisarse con una Adicional al final del Decreto.

—En el **párrafo tercero** se prevé una delegación de la función evaluadora que, en principio, no debe corresponder a personas que carezcan de una jerarquía superior al del evaluado, lo que sería posible con la actual expresión “*otros empleados*”.

—La redacción del **párrafo cuarto** genera también dudas. El texto analizado señala que para desempeñar la función de evaluador se requiere ostentar la condición de “*personal con vinculación fija*”. Si el propósito del Anteproyecto es reservar la condición de evaluadores a los funcionarios públicos y personal laboral fijo el precepto habría de aclararlo así. Con todo, la inclusión como posibles evaluadores de quienes tengan la condición de personal laboral fijo entraría en contradicción con el hecho de que las disposiciones del Decreto proyectado son de estricta aplicación al personal funcionario (art. 2 del texto); y de que la carrera y promoción del personal laboral se regulan, en principio, por un bloque normativo distinto, al que se refiere la propia DA Primera del Decreto.

-El **párrafo quinto**, prevé “*La persona titular de los órganos administrativos evaluará exclusivamente al personal que preste servicios bajo su dependencia directa*”. En este caso, tal y como ya advirtió el informe del SOISP, no queda del todo claro cuál es el personal al que afecta el concepto “*dependencia directa*”.

En definitiva, este Consejo Consultivo se permite enfatizar sobre la necesidad de regular con claridad, precisión y rigor quiénes hayan de ser las autoridades y funcionarios a los que se encomienda la evaluación del personal.

11. En cuanto a los **arts. 14 y 15**, relativos al proceso de fijación y compromiso de objetivos colectivos, debe observarse:

-El art. 14 establece que los objetivos colectivos “*se propondrán*” por el personal evaluador al personal titular del órgano administrativo durante el primer mes de cada ejercicio o del curso académico y se establece que “*serán previamente conocidos por el personal afectado*”. Sin embargo, no se alcanza a comprender los efectos de este conocimiento previo de los objetivos propuestos, dado que no se articula ninguna intervención del personal afectado.

-Tras dicha propuesta general, a tenor del art. 15.1 y 2, “*los objetivos colectivos asignados a las Unidades*” se plasman en un “*documento de compromiso*” suscrito por el personal evaluador y el titular del órgano, que deberá ser comunicado a todo el personal para que pueda adecuar su actuación. Pues bien, no se establece ningún límite temporal ni para dicha suscripción, ni para la comunicación posterior.

-Únicamente aluden a los objetivos de las unidades, cuando los objetivos colectivos pueden estar orientados para cada “*servicio o unidad de gestión*” [art. 13.1 a)].

12. En el **art. 16** (*Acreditación del cumplimiento de los objetivos colectivos*), sería conveniente establecer el plazo para la comunicación al personal evaluado de la valoración

y puntuación obtenida, el cual —cabe sugerir— debería ser lo antes posible, a fin de que las personas evaluadas puedan, en su caso, tenerlo en cuenta de cara a su actuación en el ejercicio en curso.

13. El art. 18: i) no prevé —al margen de que quepa interpretar extensivamente el término “establecerá”— la comunicación al afectado —y, por tanto, tampoco su plazo— de los objetivos individuales establecidos por el personal evaluador durante el primer mes de cada ejercicio; ii) su *formalización por escrito* en el “*documento de compromiso*” carece, igualmente, de plazo; iii) con su actual redacción no queda claro si dicha formalización exige la firma de los afectados; y iv) se omite, en esta ocasión, la referencia expresa al “*primer mes del curso académico*” en el ámbito de la enseñanza.

14. Sobre el art. 28 (*Informe de evaluación de competencia y profesionalidad técnica*), conviene hacer las siguientes consideraciones:

-No se establece el plazo de traslado del informe de evaluación al personal evaluado (art. 28.3)

-La conformidad con las evaluaciones previas realizadas por el personal evaluador y, por ende, la competencia para su determinación final recae en la “*persona responsable superior*” (art. 28.2). Esa referencia resulta un tanto imprecisa y debiera coheretarse con lo dispuesto en el art. 11. Por otra parte, parece conveniente, para una mayor seguridad jurídica, la fijación de un plazo para realizar dicha conformidad.

-No se establece plazo para el traslado de la conformidad al interesado en caso de modificación del informe de evaluación (art. 28.4)

-El art. 28.7 se refiere a la “*entrevista*”, mientras que el art. 27 habla de “*proceso de diálogo*”. Para una mayor seguridad convendría unificar las referencias.

15. El art. 32 (*Valoración de la formación*) concreta la valoración de los cursos de formación y prevé que dicha valoración se realice “*por la Dirección General competente en materia de Función Pública o la Dirección General competente en materia de Educación, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 del presente Decreto*”.

-Debe observarse que se deja abierta la concreción de la consideración de que el curso de formación se ha realizado con “*aprovechamiento*”, lo que puede generar conflictos en la fase aplicativa.

-Con la actual redacción cabe advertir que, en una interpretación literal, ambas Direcciones Generales podrían valorar, indistintamente, a todos los funcionarios,

sean o no del ámbito de la enseñanza (a la misma observación se presta el **art. 36:** “*transferencia*”)

-Esta previsión singular de evaluadores de la “*formación*” debiera coordinarse expresamente con la previsión genérica del art. 11 del *Personal evaluador* (a la misma observación se presta el **art. 36:** “*transferencia*”)

16. El **art. 34** enumera las actividades que pueden ser valoradas en concepto de “*transmisión del conocimiento*”, si bien, se trata de una lista abierta (“*entre otras*”). Ello dota a esta disposición de un grado de apertura e indeterminación especialmente desaconsejable en el ámbito que nos ocupa. Por lógica, deberá tratarse de actividades semejantes o análogas a las ya identificadas por el precepto, por lo que resultaría conveniente precisarlo, a la par de concretar a quién corresponde su inclusión y formalización jurídica.

17. Las consideraciones que acabamos de realizar deben también aplicarse a la previsión análoga del **art. 35** en relación con las actividades de “*difusión del conocimiento*”.

18. La disposición del **art. 43.3** (“*Una vez adquirido un grado de carrera no será necesario presentar solicitud para el acceso a un nuevo grado de carrera hasta que no se cumplan los requisitos y méritos previstos en el artículo 6 del presente decreto*”) parece superflua y puede inducir a confusión.

19. El **art. 46** prevé que los funcionarios puedan “*renunciar en cualquier momento a su solicitud de carrera horizontal*”. En términos precisos estamos más bien ante un desistimiento (art. 94.1 LPAC '15).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración, se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz