

En Logroño, a 19 de diciembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

78/17

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

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

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 28 de noviembre de 2017, de la Directora General de Función Pública.

-Memoria justificativa, de esa misma fecha, del Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública.

-Adjunto a la Memoria justificativa, informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 20 de julio de 2016.

-Primer borrador del Decreto, sin fecha.

-Certificado de la Directora General de Función Pública, de 28 de noviembre de 2017, acreditativo de la negociación del proyecto de Decreto en el seno de la Mesa General de Negociación y en el Comité de Empresa; de la aprobación del Acuerdo de la Mesa General, favorable al texto proyectado, con los votos de los Sindicatos CSIF, STAR, UGT; y de la adhesión del Comité de Empresa a dicho Acuerdo.

-Diligencia, de 29 de noviembre de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.

-Oficios, de esa misma fecha y órgano, por el que solicitan los informes del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), y de la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

-Informe del SOCE, de 30 de noviembre de 2017.

-Informe del Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública, de 1 de diciembre de 2017, que analiza -y en lo sustancial, acoge- las observaciones formuladas por el SOCE.

-Segundo borrador del texto, sin fecha, que incorpora las modificaciones propuestas por el SOCE.

-Primer informe de la OCP, de 4 de diciembre de 2017, que solicita datos complementarios a la Dirección General de Función Pública, que, a su vez, los remite a la OCP en esa misma fecha.

-Memoria, de la Secretaria General Técnica, de 4 de diciembre de 2017.

-Oficio, de esa misma fecha, por el que la Secretaría General Técnica interesa el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

-Segundo informe de la OCP, de 5 de diciembre de 2017.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 5 de diciembre de 2017, que contiene unas “*consideraciones generales*” y unas “*observaciones al texto del Anteproyecto*”, en las que sugiere diversas modificaciones en varios de los preceptos del borrador.

-En esa misma fecha, y a la vista del informe de los Servicios Jurídicos, el Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública emite un informe que analiza las apreciaciones de los Servicios Jurídicos. No se introduce alteración alguna en el texto.

-Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 7 de diciembre de 2017, 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 7 de diciembre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 11 de diciembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda 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 11 de diciembre de 2017, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 12 de diciembre de 2017, 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 LPFR prevé que la progresión en la carrera profesional horizontal tenga consecuencias retributivas favorables para los funcionarios, pues el art. 58.3.e) LFPR regula, 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.

1. Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en las mismas, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de

invalidez de las normas reglamentarias aprobadas; cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

2. Así pues, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 28 de noviembre de 2017, por la Directora General de Función Pública, órgano competente de conformidad con los arts. 9.1.4.g) y 9.2.5 a) y u) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

El art. 9.1.4.g) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 9.2.5, letras a) y u) 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”*, así como *“el estudio, elaboración y tramitación de los planes de ordenación de recursos humanos”*, *“el diseño e implantación de los sistemas de evaluación del desempeño”*.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005 dispone 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 de 28 de noviembre de 2017 resulta conforme con esa previsión legal.

B) 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 28 de noviembre de 2017, 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: i) de un lado, menciona que el art- 44.e) del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAR para 2018 ya prevé el abono, a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del futuro Decreto, el complemento retributivo inherente al reconocimiento del Grado I de carrera profesional horizontal; y ii), de otra parte, contiene un estudio de coste y financiación, pues, como indica la Memoria en su apartado 6º, se *“incorpora al expediente informe de la Oficina de Control Presupuestario de fecha 20 de julio de 2016, por el que autoriza la masa salarial para la ejecución del presente borrador en 2017”.*

A su vez, ese informe se emitió en cumplimiento de los arts. 47 y 49 de la Ley 5/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAR para 2016 (LPGR´16), cuyo art. 49 establece que:

“Todos los 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, requerirán, para su plena efectividad, antes de su adopción, el informe previo y favorable de la Oficina de Control Presupuestario y de la Dirección General de la Función Pública; sin que, de los mismos, pueda, en ningún caso, derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto público en materia de costes de personal y/o retribuciones”.

Por su parte, según el art. 47 LPGR´16:

“Con carácter previo al comienzo de las negociaciones de Acuerdos o Convenios colectivos que se celebren en el año 2016, deberá solicitarse, a la Oficina de Control Presupuestario, la

correspondiente autorización de masa salarial, que cuantifique el límite máximo de las obligaciones que puedan contraerse como consecuencia de dichos pactos. La citada autorización deberá contemplar, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias existentes”.

Este último precepto se refiere al personal laboral y no funcionario; pero, sea como fuere, a los efectos de entender satisfecha la existencia un estudio económico de la norma, el informe de 20 de julio de 2016, de la OCP, realiza un pormenorizado análisis del impacto presupuestario que habrá de seguirse de la implantación del sistema de carrera profesional; análisis que, como hemos de ver posteriormente, ha podido ser completado y desarrollado por la propia OCP en el seno del expediente de elaboración de la disposición general proyectada, en la fase de informes preceptivos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica 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 Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán 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 por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 29 de noviembre de 2017, que resulta conforme con el precepto transcrito.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2.No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3.La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4.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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, más que una simple *audiencia corporativa* lo que resultaba exigible -y así ha verificado la Consejería consultante- era una auténtica *negociación colectiva*, como pasamos a exponer.

Como es sabido, 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 30 de noviembre de 2016, y 7 de junio, 21 y 27 de julio, 15 de septiembre y 24 de noviembre de 2017, según señala el certificado expedido al efecto por la Directora General de Función Pública de 28 de noviembre de 2017, que, además, indica que el Acuerdo de la Mesa, favorable a la aprobación del Anteproyecto, recibió el voto favorable de los Sindicatos CSIF, STAR y UGT, 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.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“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.

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 del reglamento, 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 de reglamento 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. La Secretaría General Técnica recabó, por oficio de 29 de noviembre de 2017, el parecer del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), que, efectivamente, resultaba preceptivo con arreglo al art. 4.2 a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, porque la norma proyectada prevé la regulación de dos procedimientos administrativos: i) el encaminado a que los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la norma obtengan los sucesivos reconocimientos de grado de carrera profesional; y ii) el procedimiento extraordinario para 2017 al que se refiere la DT Primera del texto analizado.

El informe del SOCE, de 30 de noviembre de 2017, propició la redacción de un segundo borrador del texto, en el que se realizan las alteraciones enumeradas por la Dirección General de Función Pública en su informe de 1 de diciembre de 2017.

2º. También por oficio de 29 de noviembre, la Secretaría General Técnica había remitido solicitud de informe a la OCP, 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. 50 de la Ley 2/2017, de 31 de marzo, de Presupuestos Generales de la CAR para el año 2017 (LPGR´17); y con el art. 9.2.4.1) del ya citado Decreto 23/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja.

La OCP evacuó, el 4 de diciembre de 2017, un primer informe. En él, examina el cumplimiento por la norma proyectada, del techo de gasto que supone la masa salarial autorizada para 2017; y el impacto económico-presupuestario que, en el medio plazo, puede derivarse de la implantación de las medidas retributivas contempladas por el Decreto.

La OCP, antes de informar favorablemente el Anteproyecto, interesó, de la Dirección General tramitadora, una *“estimación del número total de efectivos que se incluirán”* en cada uno de los grupos funcionariales (A1, A2...), *“con el fin de verificar que el coste total (de la aprobación del Anteproyecto) se sitúa en la cifra que autorice”* la OCP, al autorizar la correspondiente masa salarial. Igualmente, considera *“preciso contar con una planificación a medio plazo que incluya una estimación del impacto que supondrá, en términos económico presupuestarios, el Decreto analizado, por lo que se solicita, al Centro gestor, información al respecto”*.

Esa información complementaria es remitida, por la Dirección General de Función Pública, el mismo 4 de diciembre de 2017; por lo que la OCP, el día 5 de diciembre de 2017, libra un segundo informe (*“complementario”*), en sentido favorable a la aprobación del Decreto, si bien, con dos importantes observaciones:

-La OCP, a la vista de los datos sobre el personal afectado por la entrada en vigor de la norma, proporcionados por la Dirección General responsable de la tramitación del Anteproyecto “*autoriza una masa salarial, adicional a la autorizada en el informe de 20 de julio de 2016, por importe de 1,1 millones de euros... y ello sin perjuicio de que hubiera sido deseable que la solicitud se hubiera realizado con carácter previo al inicio de las negociaciones*”.

-Por otro lado, la OCP “*invita, al Centro gestor, a completar el expediente*” con la información relativa a la “*motivación del gasto estimado, derivado de la convocatoria extraordinaria del ejercicio 2017*”, y “*al impacto económico presupuestario a medio plazo, derivado de la aplicación de este Decreto*”; aspecto éste respecto del que la Dirección General había indicado (en su informe de 4 de diciembre de 2017) que esa información sería remitida a la OCP cuando se fueran tramitando las sucesivas convocatorias para el reconocimiento de grados de carrera profesional.

En la línea señalada por la OCP, y aunque deba entenderse cumplido el trámite preceptivo de informe de dicha Oficina, este Consejo Consultivo considera sin duda muy deseable que el expediente se integre con una adecuada información sobre los extremos apuntados por la referida OCP, con el fin de que puedan ser adecuadamente valorados y conocidos por el Consejo de Gobierno; pues, sin necesidad de consideraciones muy exhaustivas, parece evidente que la norma en tramitación va a producir consecuencias presupuestarias, directas e inmediatas, derivadas del incremento en las retribuciones de los funcionarios públicos de la CAR, que habrán de seguirse de la implantación del sistema de carrera profesional horizontal que el Decreto proyectado pretende regular.

3º. El 4 de diciembre de 2017, la Secretaría General Técnica interesó el informe de los Servicios Jurídicos. Por razón de fechas, no queda claro a este Consejo si, a los Servicios Jurídicos, se les dio traslado, o no, del informe complementario de la OCP (posterior en el tiempo, de 5 de diciembre).

Al respecto, y como hemos indicado con reiteración (cfr. nuestro dictamen D.14/14 y los en él citados), el art. 39.3 de la Ley 4/2005 (“*el Anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites*”) exige, de manera expresa, que la intervención del Servicio jurídico sea, además de preceptiva, *última*. El espíritu que subyace a esa previsión legal es que el Servicio jurídico pueda pronunciarse teniendo en consideración la totalidad de las alegaciones y observaciones incorporadas en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general.

En el procedimiento analizado, como hemos adelantado, no consta si, al emitir su informe, el Servicio Jurídico ha tenido, o no, a la vista el último informe de la OCP. En este caso concreto, no parece necesario que esa irregularidad lleve aparejada una retroacción de actuaciones, toda vez que el texto analizado por los Servicios Jurídicos es el último y definitivo resultante de la tramitación anterior a su intervención; y habida cuenta de que la OCP, que informa favorablemente la tramitación del Anteproyecto, reitera, en su informe de 5 de diciembre de 2017, consideraciones que ya había realizado en el del día anterior.

No obstante, debemos insistir una vez más en la necesidad de proveer una adecuada ordenación cronológica del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, con el fin de que cada trámite pueda servir a los fines que le son propios. Así lo hemos recordado, por todos, en nuestro dictamen D.22/07.

Las observaciones de los Servicios Jurídicos fueron examinadas, en fecha 5 de diciembre de 2017, por el Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública, sin que hayan dado lugar a modificaciones en el texto.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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 audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento 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.

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 delante proyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, constan una *Memoria de tramitación*, de 4 de diciembre de 2017, y un *informe de tramitación*, del mismo órgano, de fecha 7 de diciembre de 2017 (este último, posterior a la emisión de todos los informes), que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relatan detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición.

La exigencia de que esa Memoria final vaya acompañada de un último borrador de la disposición (que es el sometido a nuestra consideración) está igualmente cumplida, pues el informe de 7 de diciembre de 2017, aclara que ese borrador definitivo es el segundo, resultante de las modificaciones sugeridas por el SOCE.

3. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

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.

Tal 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 esta 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. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto, pues (como 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 Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función pública de La Rioja (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 operada por la Ley 3/2017, cumple el propósito -señalado por los arts. 16, 17 y 20 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 competencias estatutarias 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.

Aunque, como veremos, la redacción del texto no es siempre todo lo precisa y clara que sería deseable, la lectura general del Decreto proyectado permite concluir, a juicio de este Consejo, que el sistema de carrera profesional horizontal que pretende diseñar se estructura en cuatro Grados (I a IV); y que, para que, a cada funcionario, le sean reconocidos los sucesivos Grados, ha de cumplir varios requisitos:

A) De un lado, que complete un periodo mínimo de permanencia en el mismo Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional (arts. 6.2 y 7.1 del Anteproyecto), bien sea para acceder al Grado I (en cuyo caso ese periodo computará 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 computan desde la adquisición del Grado inmediatamente anterior).

B) 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 Órdenes de convocatoria (art. 32 del Anteproyecto).

Conforme a los arts. 13 y ss. del Anteproyecto, en esos procedimientos, deberá evaluarse *retrospectivamente* el desempeño profesional del funcionario durante los años anteriores (parece ser que se refiere a los que integran el periodo mínimo de permanencia que permite el acceso al Grado I, o a los sucesivos).

Esa evaluación versará sobre tres aspectos o *bloques de valoración*: la *evaluación del rendimiento* del funcionario (cumplimiento de objetivos estratégicos, colectivos e individuales); su *competencia y profesionalidad técnica*; y la *formación y transferencia del conocimiento*.

En las Órdenes de convocatoria “de acceso a” y “de progresión en” la carrera horizontal, se establecerá el correspondiente baremo, conforme al cual se puntuarán cada uno de esos bloques, en función de los méritos del funcionario interesado (art. 10.3 del Anteproyecto). Igualmente, esas Órdenes determinarán la *puntuación mínima necesaria* que ha de obtener el interesado para superar el procedimiento de reconocimiento del nuevo Grado (art. 6.2, b) del Anteproyecto).

En el curso de esos procedimientos, el interesado podrá solicitar la revisión de su evaluación (art. 37 del Anteproyecto).

C) El tercer requisito para acceder a un Grado es el de “*mantener... evaluación positiva*” durante el periodo de permanencia en el Grado de carrera obtenido (art. 6.3,c) del Anteproyecto).

El procedimiento concluirá mediante una Resolución del órgano competente, el cual concederá o denegará el Grado solicitado (art. 38 del Anteproyecto). 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. 8 del Anteproyecto).

A su vez, para mantener la percepción del *complemento de grado*, es preciso 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; que se “*mantenga dentro del mismo ámbito competencial del órgano*” que le reconoció el Grado; y que obtenga “*evaluación positiva en la correspondiente convocatoria*” (art. 8.3 del Anteproyecto).

2. Antes de entrar en el análisis detallado de los distintos preceptos, y como consideración general sobre la norma proyectada, hemos de reseñar que, además de incurrir en ciertas contradicciones internas, la redacción del texto carece en algunas ocasiones de la claridad necesaria, y, en otras, utiliza, en preceptos anteriores, conceptos que no se explican o definen sino en otros posteriores (p.e. “*bloques de valoración*” en el art. 6.3 del Anteproyecto). Además, el borrador emplea con frecuencia términos que pueden prestarse a interpretaciones ambiguas o equívocas (p.e, “*valoración*” puede ser sinónimo de “*evaluación*”, pero también de “*puntuación*”), que deben evitarse.

Por ello mismo, el borrador examinado ofrece ciertas dudas de comprensión. Singularmente, en cuanto al *momento en el que* haya de realizarse la *evaluación* de cada funcionario, pues no queda claro si ha de verificarse *a posteriori* y con carácter retrospectivo, una vez que el interesado tome parte en la correspondiente convocatoria de acceso al nuevo Grado; o, *a priori*, durante cada uno de los años que conforman el periodo mínimo de permanencia. Por el contrario, la “*puntuación*” o baremación (esto es: la

asignación, de unos u otros puntos, a unos u otros méritos, en aplicación de un *baremo*), es claro que sólo puede tener lugar una vez que el funcionario tome parte en su correspondiente convocatoria de reconocimiento de Grado, y en función del baremo que establezca la concreta Orden de convocatoria.

Este Consejo Consultivo no pone en duda que la celeridad con la que la Consejería consultante ha tramitado el Decreto proyectado (de la que da cuenta la descripción del procedimiento que figura en apartados anteriores de este dictamen) ha venido motivada por el propósito –legítimo, por otra parte- de alcanzar un acuerdo previo en el ámbito de la negociación colectiva y de permitir, en el ejercicio 2017, el pago “*a cuenta*” del complemento de grado correspondiente a este año 2017, tal como prevé la DT 1ª del Anteproyecto.

Pero, quizá, una tramitación más reposada del Anteproyecto habría contribuido a su mejora técnica y a una regulación más depurada de la materia que constituye su objeto, algo que resulta muy deseable, pues el Anteproyecto examinado, una vez entre en vigor, va a formar parte del régimen estatutario de la función pública autonómica (incluidos sus aspectos retributivos); debe disciplinar la compleja función de evaluación; y está llamado a regir, potencialmente, los numerosísimos procedimientos administrativos que los funcionarios públicos van a instar, a lo largo de los años, con el fin de obtener el reconocimiento de sus sucesivos Grados de carrera horizontal.

Naturalmente, queda al criterio de la Consejería consultante –y, en última instancia, del propio Consejo de Gobierno- determinar si resultaría preferible limitar este Decreto a la regulación del pago a cuenta y del procedimiento extraordinario de 2017; y proveer en un futuro próximo la regulación –ya con vocación indefinida- del sistema de carrera horizontal.

Como sugerencias generales de carácter morfológico, para evitar confusiones con otros conceptos del Derecho de la Función pública, debe tenerse en cuenta: i) que el Grado de la carrera, a que se refiere el Anteproyecto no debe ser confundido con el grado funcionarial a efectos del complemento de destino, por lo que, en este dictamen aludimos al primero en mayúscula; ii) que las Órdenes de convocatoria, al ser disposiciones generales dictadas por el titular de la Consejería competente en materia de personal, las expresamos también en mayúscula, para diferenciarlas de actos administrativos concretos y particulares por los que se ordene alguna medida en esta materia; y iii) que las Resoluciones por las que se confiere un Grado a un funcionario concreto las expresamos igualmente en mayúscula, para diferenciarlas de las resoluciones que ponen fin, con carácter general, a un procedimiento administrativo.

Quinto

Observaciones concretas al articulado del Anteproyecto de Decreto

1. El **art. 4,i)** prevé que la permanencia en un Grado de carrera horizontal pueda ser revisada “*en el supuesto de evaluación negativa, en los términos fijados en este Decreto y en las respectivas Órdenes de convocatoria*”. Pero estimamos que debería: i) incluirse también una referencia a 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*”; y ii) tenerse en cuenta que el Decreto no regula ningún procedimiento encaminado a, en aplicación del precitado art. 32 bis 5 LFPR, revisar negativamente los Grados *ya reconocidos* a un funcionario, y a desposeer a ese funcionario del Grado ya reconocido previamente.

2. En el **art. 6.1**, la mención inicial “*sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del presente Decreto*” parece superflua, pues no existe ninguna contradicción entre ese apartado y el art. 5.

3. El **art. 6.2,a)** prevé como requisito para acceder a un Grado de carrera “*completar el tiempo de permanencia en el Grado de carrera inmediatamente anterior*” Esta última 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. Parece que, respecto de éstos, el tiempo de permanencia habrá de comenzar a computar, conforme al art. 7.1,a), desde la fecha de acceso al “*Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional*” al que se refieren los arts. 6.1 y 7.1.

4. Parecidas consideraciones cabe hacer respecto del **art. 6.2,c)**, que establece, como requisito adicional para el reconocimiento de un Grado (sea el I, o los sucesivos), el de “*mantener, durante el periodo de permanencia en el Grado obtenido, evaluación positiva*”. Desde el punto de vista formal, aconsejamos introducir las comas que hemos indicado en este texto. En cuanto al aspecto material, cabalmente, la evaluación positiva a que el precepto se refiere ha de mantenerse: i) durante el periodo de permanencia en el Grado *inmediatamente anterior* reconocido (si se quiere obtener el reconocimiento del Grado II, III o IV); o ii) durante el periodo de permanencia en el Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación (si se quiere acceder al reconocimiento del Grado I). Por otra parte, quizá el precepto ganase en claridad con una alusión a que el mantenimiento a que el mismo se refiere se entiende sin perjuicio de la potestad de revisión a que alude el art. 4, i) del Anteproyecto y, sobre todo, el precitado art. 32 bis 5 LFPR.

5. En cuanto al **art. 6.3**, podemos señalar lo siguiente:

-Su redacción se presta al mismo problema ya advertido en relación con los apartados a) y c) del art. 6.2, a cuyos comentarios nos remitimos.

-Por otra parte, la noción “*bloques de valoración*” se regula en el art. 10 del Anteproyecto, por lo que este art. 6.3 (que la utiliza), sería más inteligible si contuviera una remisión a dicho art. 10.

-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.

En este sentido, la literalidad del art. 6.3 (que alude al “*periodo de tiempo comprendido entre el reconocimiento de grado de carrera anterior y al que se pretende acceder*”) sugiere que esos momentos final e inicial del periodo habrían de ser las fechas en que se dicten las distintas Resoluciones administrativas que reconozcan los Grados de carrera profesional a cada funcionario.

Pero esa previsión podría producir el efecto de dejar fuera de valoración (por ejemplo, a efectos de reconocer el Grado III) los méritos que se obtuvieran con anterioridad a la fecha de la Resolución administrativa que reconoció el Grado inmediatamente anterior (el Grado II en el ejemplo) y que, por ser posteriores a la fecha en que se publicó la convocatoria para el reconocimiento (del Grado II, en el ejemplo) lógicamente tampoco habrán podido computársele al funcionario en ese procedimiento de reconocimiento (del Grado II, en el ejemplo).

6. El **art. 6.4, primer párrafo**, señala que: “*Las puntuaciones obtenidas en los distintos bloques de valoración se totalizarán para cada anualidad una vez concluido el proceso de evaluación, produciendo efectos en la carrera horizontal desde el 1 de enero de cada anualidad*”. El precepto reproducido no resulta fácilmente comprensible.

-Puede parecer que la intención del texto es que, en el proceso de evaluación (que tendrá lugar con ocasión de la participación del funcionario en la convocatoria anual a la que pueda acceder para obtener el reconocimiento de un Grado), se calcule una puntuación total para cada uno de los años objeto de evaluación; puntuación total que sería el resultado aritmético de sumar los puntos obtenidos, en cada año, por cada uno de los “*tres bloques de valoración*” a que se refiere el art. 10 (rendimiento, competencia profesional y técnica, y formación y transferencia del conocimiento).

Por utilizar un ejemplo, si el periodo mínimo de permanencia que sirve de base temporal para que el funcionario pueda optar al reconocimiento del Grado II es el periodo 2018-2023 (seis años, art. 7.1,b), el proceso de evaluación habrá de tener lugar con ocasión de la convocatoria a la que pueda acceder el funcionario (es decir, con posterioridad a 2023); y, en ese proceso, deberán evaluarse los méritos del funcionario obtenidos durante esos seis años, de modo que, a la postre, se asigne, a cada uno de esos años (2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023), una puntuación total; puntuación que, a su vez y para cada año, será la resultante de sumar los puntos que haya merecido el funcionario, en ese año, precisamente en cada uno de los tres bloques de valoración del art. 10.

Si ese es el propósito que subyace en el precepto: i) deberá aclararse así debidamente, dando al texto la redacción que se estime precisa; ii) deberá salvarse la contradicción que parece advertirse entre el art. 6.4 y el art. 11, pues este último precepto establece que la evaluación sólo se realizará “*con periodicidad anual para el Grado I*”, pues, respecto de los demás Grados, dispone que se estará a “*la periodicidad que determinen las sucesivas Órdenes de convocatoria*”, cuando el art. 6.4 no contiene distinción alguna y prevé que la evaluación se haga por años.

-Si, por el contrario, el propósito del precepto es otro, debe aclararse su redacción de forma que la misma no se preste a estas confusiones.

-Por otra parte, no queda claro el sentido del inciso “*produciendo efectos en la carrera profesional desde el 1 de enero de cada anualidad*”. Si este inciso quiere referirse a los efectos *económicos*, estos se derivan, no tanto de las “*puntuaciones*” sino, en rigor, del acto administrativo por virtud del cual se reconoce un nuevo Grado de carrera profesional, con lo que este inciso hallaría mejor acomodo en el art. 8, que es el que regula la retribución complementaria (*complemento de grado*) que es consecuencia de ese reconocimiento.

7. También sería necesario precisar el concepto de “*periodo académico*” que utiliza el **art. 6.4, párrafo segundo**, para referirse a los periodos de evaluación del personal de enseñanza no universitaria. Resultaría técnicamente más riguroso utilizar el concepto de *año académico* (cfr, por ejemplo, el art. 2º de la Resolución de 10 de abril de 2017, de la Dirección General de Educación, por la que se establece el calendario escolar del presente curso académico, publicada en el BOR de 19 de abril).

8. El **art. 6.5** utiliza el concepto *progresión*, que se presta a confusión al referirlo a otros Cuerpos, Escalas, Especialidades o Agrupaciones, cuando parece que el texto sólo quiere referirse al acceso a los diferentes Grados de carrera profesional, quizá refiriéndose como acceso al que tiene lugar para adquirir el Grado I y como *progresión* al que tiene

lugar para adquirir los Grados II, III y IV. Por tanto estimamos que debe adoptarse una redacción que no se preste a confusiones.

9. 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.

10. El **art. 7.2** alude al Grado “*superior al adquirido*”, cuando parece que lo pretendido es que se trate del Grado *inmediatamente superior* al adquirido, ya que, la redacción actual podría habilitar una adquisición de Grado “*per saltum*”.

11. El **art. 7.3, letras b) y c)**, prevé que se computen, como tiempos mínimos de permanencia, los transcurridos en las situaciones de “*servicios especiales*” y de “*servicios en otras Administraciones públicas*”; lo que plantea el problema –que el Anteproyecto no resuelve- de cómo hayan de evaluarse *a posteriori* los servicios prestados en esas otras Administraciones (por quién, con base en qué informes, datos o documentos...); extremos estos que deberían regularse adecuadamente.

12. El **art. 8 (Retribución complementaria)**, dispone que, una vez reconocido un Grado de carrera, la consecuencia será la percepción, por el funcionario interesado, de un “*complemento de grado*”. Este precepto suscita algunas dudas interpretativas que estimamos deben ser subsanadas. Para mayor claridad, analizaremos sus distintos apartados.

13. En el **art. 8.2**, se alude a los conceptos de *grupos y subgrupos de titulación*, a los que, sin embargo, sólo alude más tarde la Disposición Transitoria Segunda, por lo que debería aclararse su funcionalidad en orden a la fijación de este complemento.

14. En el **art. 8.3**, la percepción del *complemento de grado* no se configura como automática, sino que está sujeta al cumplimiento de varios requisitos. Nos referimos ahora al primero de dichos requisitos cual es el de continuar en servicio activo “*en el Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional en el que le fue reconocido el derecho*”. Respecto de este requisito, parece preferible aclarar que el funcionario ha de estar en servicio activo, cubriendo un *puesto de trabajo* reservado a ese Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación profesional; y ello sin perjuicio de lo que hemos señalado al comentar los arts. 7.3,a) y 7.3,c) del Anteproyecto.

15. En el mismo **art. 8.3** se recoge un segundo requisito que suscita más dudas interpretativas, cual es el de obtener “*evaluación positiva en la correspondiente convocatoria*”. En efecto, no se entiende muy bien a qué “*convocatoria*” pueda estar refiriéndose el precepto:

-No puede tratarse de la convocatoria (anterior) en cuyo seno el funcionario adquirió el reconocimiento de ese Grado, que ahora le genera el derecho retributivo.

-Tampoco puede ser la convocatoria (que puede ser muy posterior en el tiempo) en la que tendría que obtener el reconocimiento del Grado siguiente.

-Con su actual redacción, el precepto podría dar a entender que, cada año, cada funcionario va a tener que tomar parte en una convocatoria específicamente dirigida a determinar si su evaluación es positiva para, en tal caso, seguir percibiendo el *complemento de grado* correspondiente.

-Si lo que se pretende es que esa “*convocatoria*” sea precisamente aquella cuya resolución va a pronunciarse sobre el reconocimiento o no del Grado de que se trate, debe aclararse así para evitar dudas interpretativas.

16. El reiterado **art. 8.3**, al exigir, también como requisito, que los funcionarios obtengan “*evaluación positiva*” en la correspondiente convocatoria, plantea dudas interpretativas sobre el caso de la evaluación negativa.

Como hemos señalado antes, el art. 4.i) y el art. 6.2.c) apuntan la posibilidad de revisar *a posteriori* el reconocimiento de un Grado (por ejemplo, el I) en caso de evaluación negativa del funcionario (art. 4.i); evaluación negativa que, además, impide el reconocimiento de un Grado superior (por ejemplo, el II), conforme al art. 6.2.c).

Pues bien, a este Consejo le surge la duda de si lo que el art. 8.3 quiere señalar es que el funcionario que reciba una evaluación negativa y que sea, por ello, privado de un Grado determinado, habrá de devolver las cantidades recibidas en concepto de *complemento de grado*. Si tal es la intención del Anteproyecto, deberá señalarse así debidamente, si bien debe advertirse que la posibilidad de obtener el reintegro de cantidades abonadas en concepto de *complemento de grado* estaría, en cualquier caso, limitada por los plazos de prescripción de los derechos de crédito de la Hacienda pública.

17. El **art. 8.4** parece sugerir que el complemento de grado se obtiene “*a través de la participación en las sucesivas convocatorias*”, cuando, en rigor, sólo se obtiene en virtud de la Resolución administrativa correspondiente, por lo que debe adoptarse una redacción más adecuada.

18. El **art. 8.5** alude a una concreta norma convencional que, obviamente, puede cambiar con el tiempo en virtud de la negociación colectiva, como, por otra parte, reconoce el propio precepto; por lo que estimamos debe redactarse de forma que se recoja el contenido normativo que se pretende, para evitar que un reglamento se remita a normas de carácter convencional.

19. En el **art. 9.1**, se sugiere suprimir el gerundio “*accediendo*”, por una expresión más precisa, como puede ser “y podrán acceder”, u otra semejante, que evite la impresión de que el acceso es automático, cuando requiere siempre participar en la correspondiente convocatoria.

20. El **art. 9.2, párrafo primero**, podría estar redactado de forma más precisa, de suerte que quede claro que aquellos funcionarios que accedan a un Cuerpo o Escala integrado en un grupo o subgrupo de titulación diferente se entenderán que inician su carrera profesional en el nuevo Cuerpo o Escala al que hayan accedido, iniciando así en el mismo el cómputo de tiempo de permanencia previsto en el artículo 7 de este Decreto para el Grado I.

21. El **art. 9.2, párrafo segundo, inciso medio** (“*por un período máximo de 5 años*”), entendemos que quedaría más claro introduciendo el inciso transcrito inmediatamente detrás del verbo “*se mantendrán*”.

22. El **art. 9.2, párrafo segundo, último inciso** (“*siempre y cuando obtenga evaluación positiva en su nuevo grupo o subgrupo de titulación, en atención a lo que disponga la correspondiente convocatoria*”), es muy semejante al tercer requisito contemplado por el art. 8.3, y suscita las mismas dudas interpretativas a las que hemos aludido al comentarlo, por lo que entendemos que deben ser aclaradas.

23. En el **art. 9.3**, debe adoptarse una redacción en la que resulte claro que lo incompatible no es la percepción (adquisición) de un Grado, sino de más de un *complemento de grado*.

24. El **art. 10.1,a)**, la expresión “*evaluación*” referida al rendimiento, puede resultar redundante con la expresión “*proceso de evaluación*” contenida en el párrafo I, por lo que se sugiere aludir simplemente al rendimiento.

25. El **art. 11** dispone que: “*con carácter general, la evaluación se realizará con periodicidad anual para el Grado I y estará referida a la actuación profesional de los funcionarios durante el año natural al que corresponda y con la periodicidad que determinen las sucesivas Órdenes de convocatoria, para el resto de los grados. La*

evaluación en el ámbito de la enseñanza no universitaria se realizará por periodo académico". Este precepto se presta a las siguientes observaciones:

-En primer lugar, en relación con este artículo, ya hemos formulado alguna consideración al analizar el contenido del art. 6, con el que parece resultar contradictorio. Por ello que nos remitimos a lo ya expuesto en el apartado correspondiente.

-Por otro lado, la expresión "*con carácter general*" resulta equívoca, y se aconseja su supresión, porque la evaluación ha de realizarse por años (como resulta del art. 6.4), y esa dicción induce a dudar de si el carácter anual de la evaluación es una mera regla "*general*" susceptible de algún tipo de excepción.

-También se presta a un importante problema interpretativo la afirmación de que "*la evaluación se realizará con periodicidad anual*" pues, con esa redacción, podría interpretarse, que la evaluación de cada funcionario ha de realizarse, por el evaluador correspondiente, *durante* cada uno de los años integrantes del periodo objeto de evaluación. Sin embargo, podría interpretarse en el sentido de que la evaluación de cada funcionario debe realizarse, por el evaluador correspondiente, *a posteriori*; esto es, con ocasión de la participación del funcionario en el procedimiento de reconocimiento de un Grado; de suerte que sería en ese procedimiento en el que habría de evaluarse (retrospectivamente) la trayectoria del funcionario durante ese periodo evaluado. Por tanto, debe aclararse si esa evaluación deberá hacerse conjuntamente (es decir, referida a todo el conjunto de años evaluable) o separadamente (es decir, *por años*, o sea *referida a* cada uno de los años que forman parte del periodo mínimo de permanencia al que se refiere el art. 7). Esta segunda posibilidad interpretativa parece deducirse del propio art. 11, que, al referirse a la evaluación correspondiente a los restantes grados, indica que tal evaluación se realizará "*con la periodicidad que determinen las sucesivas Órdenes de convocatoria*", puesto que esas Órdenes de convocatoria son, lógica y cronológicamente, *posteriores* al periodo de permanencia sobre el que ha de versar esa evaluación, y, por ello, resultaría un imposible lógico realizar, *durante* ese periodo, una evaluación compartimentada temporalmente según unos criterios que aún no se han establecido, y que no habrán de serlo hasta que se publique la convocatoria en la que tome parte el funcionario de que se trate. En definitiva, la redacción del art. 11 debe aclararse para que no quede ninguna sobre el sentido que se pretende.

-Finalmente, la expresión "*periodo académico*" empleada por el art. 11, en su segundo párrafo, debería ser sustituida por la de "*año académico*", tal y como antes hemos indicado.

26. La rúbrica del **art. 12** (“*Evaluables*”) parecería más correcta si se refiriera al *personal evaluable*.

27. El **art. 12.2** parece contener un requisito que debería estar relacionado también en el art. 7.

28. Como apreciación conjunta respecto al **art. 13**, debe partirse de una primera constatación: el sistema de carrera horizontal contemplado por el art. 32 *bis* de la LFPR tiene por objeto habilitar la progresión voluntaria de los funcionarios públicos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo; y descansa, en definitiva, sobre la valoración de la “*trayectoria y actuación profesional*” del funcionario (arts. 32 *bis* 3 LFPR), en sus tres aspectos de “*rendimiento*” o cumplimiento de objetivos, “*competencia y profesionalidad técnica*” y “*formación y transferencia del conocimiento*” (art. 10 del Anteproyecto).

Siendo ello así, resulta innegable la trascendencia que aquella *función evaluadora* habrá de alcanzar en la aplicación de la norma proyectada y, en definitiva, en el despliegue del sistema cuya implantación se pretende. Por tanto, resulta preciso dotar a la figura de los “*evaluadores*” de un régimen jurídico lo más completo, riguroso y acabado posible.

En el deseo de ofrecer criterios que puedan servir a ese propósito, debe advertirse que la redacción del art. 13 (y, como luego veremos, también la del art. 14) presenta ciertas imprecisiones que, a juicio de este Consejo, deberían ser aclaradas:

-El **art. 13** (“*Evaluadores*”), tendría una rúbrica más adecuada si se refiriera a las personas titulares de los órganos encargados de la función de evaluación de los funcionarios susceptibles de obtener el reconocimiento de un Grado de carrera profesional horizontal.

-El **art. 13.1** 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*”.

-Así el **art. 13.1** señala que evaluará al personal de una unidad administrativa “*el jefe de servicio o en su defecto el titular del puesto de estructura de más alto nivel de la correspondiente unidad administrativa*”. No queda, sin embargo, claro qué haya de entenderse por “*puesto de estructura*”, mención que sería preciso concretar de un modo que, en cualquier caso, habría de ser coherente con los conceptos, categorías jurídicas y denominaciones empleadas por la legislación en materia de función pública. En este sentido, cabe señalar que si la intención del redactor del Decreto es referirse al titular de un puesto de trabajo de los incluidos en las “*relaciones de puestos de trabajo*” de la “*estructura orgánica*” de cada una de las

Consejerías (conceptos empleados, por todos, por los arts. 16.3 y 17.6 LFPR), convendría que se señalara así.

-Parecidas consideraciones pueden hacerse sobre la expresión “*de más alto nivel*” referida a esos “*puestos de estructura*”. Si con ella se quiere aludir a los “*niveles*” en el que se clasifican “*todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios*” (art. 32.2 LFPR), de nuevo habría de explicitarse convenientemente. Y también si, en un sentido bien diferente, la norma desea referirse, con esas palabras, a la ordenación jerárquica de los puestos de trabajo que resulta de las normas reguladoras de la estructura orgánica de la Administración autonómica; criterio este último que es el que parece perseguir el Centro Directivo, a tenor de lo dispuesto en el art. 13.2 del Anteproyecto, según el cual “*los altos cargos evaluarán exclusivamente al personal que preste servicios bajo su dependencia directa*”.

-En el **art. 13.2** se alude a los altos cargos, lo que (pese a la salvedad que se incluye en el art. 13.3 en este sentido) plantea el problema, del que se debe ser consciente, de la posibilidad de que alguno de ellos no sea funcionario de superior jerarquía a la del evaluado.

-También el **art. 13.3** merecería ser objeto de una redacción más acabada. El texto analizado señala que para desempeñar la función de evaluador se requiere ostentar la condición de “*personal con vinculación permanente*”. Pues bien, en la legislación sobre función pública -y, más especialmente, en nuestro ámbito normativo autonómico- el carácter “*permanente*” de la vinculación con la Administración se predica, con esa misma expresión literal, del personal *funcionario* (cfr, arts. 9.1 EBEP'15 y 3.2 LFPR), y, yendo más allá, también de los puestos de trabajo que, calificados como de “*carácter permanente*”, pueden ser ocupados por *personal laboral fijo* (art. 6.1. inciso segundo).

-En definitiva, si el propósito del Anteproyecto es limitar la condición de evaluadores a los funcionarios públicos, o incluso al 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 franca 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 por un bloque normativo distinto, al que se refiere la propia DA Tercera del Decreto.

-El **art. 13.4** introduce en el procedimiento de evaluación (eventualmente negativa) una función de propuesta y mejora que puede resultar conflictiva o difícil de instrumentar en el seno de un procedimiento de evaluación.

-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 y la forma y procedimiento de realizarla.

29. Por su parte, el **art. 14** contempla una intervención última del “*titular del órgano administrativo del que dependa el evaluador*”, al establecer que el mismo “*aprobará finalmente el resultado de la evaluación con las modificaciones que considere necesarias*”.

Como fácilmente puede observarse, el precepto permitiría, de un modo extremadamente genérico, que el titular del órgano del que dependa el evaluador modifique el sentido de la evaluación en atención a las razones que “*considere oportunas*”, sin mayores concreciones en cuanto a los criterios (jurídicos, fácticos o cualquier otra índole) haya de tomar en consideración, y sin siquiera exigir que tal modificación sea oportunamente motivada.

Parece fácil advertir el grado de inseguridad (art. 9.3 CE) que tal previsión normativa podría comportar en la aplicación práctica y cotidiana del régimen evaluatorio regulado por el Decreto en tramitación, por lo que resulta de todo punto necesario dotar al artículo de un contenido más concreto, que reconduzca a parámetros jurídicamente asequibles las “*razones oportunas*” que el titular del órgano pueda y deba tener en cuenta para modificar la valoración.

30. En cuanto al **art. 16**, como hemos señalado ya, uno de los elementos a valorar en la trayectoria profesional del funcionario público es el de su “*rendimiento*” (art. 10.1.a), entendido como cumplimiento de tres grupos de objetivos (estratégicos, objetivos e individuales), que son determinados en los artículos siguientes. Pues bien, este precepto se presta a las siguientes observaciones:

-El **art. 16.3** dispone que las Órdenes de convocatoria “*determinarán (...) el modelo general y los documentos en que se plasmarán la fijación y acreditación de los objetivos colectivos*”. Como es evidente, la Orden de convocatoria no puede fijar ningún objetivo (ni individual, ni colectivo, ni estratégico), por lo que este precepto está redactado de modo que induce a cierta confusión. Si lo que el precepto desea expresar, como parece, es que las Órdenes de convocatoria determinarán los documentos que han de aportarse, para identificar cuáles fueron los objetivos fijados y para probar el grado de cumplimiento de los mismos por el interesado, debería indicarlo así; pues, como es evidente, esos objetivos (no sólo los colectivos, también los estratégicos y los individuales) son *previos* a la convocatoria y toda la secuencia consistente en su fijación o determinación, en su cumplimiento o incumplimiento, y

en su acreditación, ha debido de tener lugar en un momento temporal anterior a la convocatoria misma.

-Por otra parte, el art. 16.3 contiene en su redacción un error de concordancia: “*la cuantía y naturaleza de los objetivos a valorar será determinado* (sic) anualmente”.

31. Continuando con lo que acaba de exponerse y como comentario conjunto a los **arts. 17 a 22**, realizamos las siguientes observaciones:

-Sería deseable que el texto regulara de manera completa, separada y precisa, para cada uno de los tres tipos de objetivos que la norma contempla (estratégicos, colectivos e individuales), los siguientes extremos: i) quién los fija o determina *ex ante* y por medio de qué instrumento o documento; ii) quién acredita *ex post* si se han cumplido o no, o en qué medida; y iii) una vez que el interesado tome parte en la convocatoria para el reconocimiento de Grado, cómo se puntúa este bloque de valoración.

-En este sentido, el Anteproyecto determina quién fija o determina los objetivos estratégicos (art. 17.1), pero nada indica sobre quién acredita si se han cumplido o no, o sobre los criterios para su ulterior valoración o puntuación.

-Del mismo modo, la concreción en torno a quién puede fijar o preestablecer los objetivos colectivos es casi total, pues el art. 17.2 enumera un conjunto de instancias administrativas, que van desde el “*titular de la Consejería*” hasta el “*titular del puesto de estructura de más alto nivel de la correspondiente unidad administrativa*”, sin que quede claro si se trata de competencias compartidas entre todas ellas (y, en su caso, en virtud de qué criterios), o de competencias de carácter excluyente.

-Evidentes razones de seguridad jurídica aconsejan, por el contrario, determinar con nitidez a qué concreto órgano administrativo corresponde la fijación o determinación de esos objetivos colectivos.

-Por otra parte, la propia lógica del proceso de evaluación obliga a hacer una reflexión adicional. Como se ha expuesto, los objetivos individuales, colectivos y estratégicos se fijan, cumplen y acreditan en momentos que son, en todo caso, anteriores (pueden incluso ser muy anteriores) en el tiempo, a aquel otro en el que van a ser objeto de evaluación, y que tendrá lugar cuando el funcionario interesado en el reconocimiento de un nuevo Grado tome parte en la convocatoria en cuyo seno va a valorarse, retrospectivamente, su trayectoria profesional.

-Resulta fácil imaginar que, en el largo periodo de tiempo (de cinco y seis años, *ex art. 7*) que va a ser objeto de evaluación *a posteriori*, un mismo funcionario habrá podido cambiar, incluso varias veces, de puesto de trabajo, unidad administrativa o dependencia jerárquica; y que, a los evaluadores, les resultará, a buen seguro, complicado formular un juicio crítico sobre el desempeño profesional de un concreto funcionario que prestó servicios bajo su dependencia ya hace varios años. Por ello, y aunque el Decreto no lo indique (o al menos, no de modo expreso) parecería necesario que se arbitraran y regularan los mecanismos necesarios para que, durante cada uno de los años que pueden ser susceptibles de ulterior evaluación, quede constancia, en el expediente personal de cada funcionario, de los datos y elementos de juicio objetivos que permitan el desempeño posterior de esa función evaluadora.

32. Las mismas consideraciones pueden hacerse en relación con el bloque de valoración denominado “*competencia y profesionalidad técnica*”, regulado por el **art. 23**, el cual recoge las “*dimensiones evaluables*” en las que se concreta esa competencia y profesionalidad (capacidad en la toma de decisiones, de organización y planificación, de resolución de problemas...).

-Como observación meramente formal, se advierte que, en el **art. 23.4,e)**, se introduce un infinitivo (“compartir”), formando parte de un listado de sustantivos verbales (como “orientación”, “colaboración”, “mantenimiento”, etc.), lo que podría evitarse bien expresando todo el listado en infinitivos o, adoptando expresiones en sustantivo verbalizado como podría ser, en el apartado comentado, “trasmisión” o “realización” de tareas tales como “compartir”, etc.

-En cuanto al **art. 23.5**, el mismo establece que: “*las descripciones referidas a cada una de las dimensiones evaluables relacionadas en los apartados anteriores, sus escalas de valoración, y la puntuación máxima anual de este bloque se establecerán en las respectivas Órdenes de convocatoria, las cuales señalarán también los criterios para determinar si la evaluación es positiva o negativa en este bloque*”. Una vez más, enjuiciar la competencia y profesionalidad del funcionario en el desempeño de sus funciones y determinar el mayor o menor grado en el que, en un funcionario, concurren esas “*dimensiones evaluables*”, es una tarea que necesariamente tendrá lugar con carácter retrospectivo. Y así, puede ser razonable que sean las Órdenes de convocatoria las que establezcan la puntuación máxima y las “*escalas de valoración*”; pero, para poder aplicar esos baremos adecuadamente, asignando más o menos puntos en función de la mayor o menor competencia y profesionalidad del funcionario en un determinado año, sería preciso que, cada año, fueran quedando registrados los datos y elementos de juicio objetivos que luego permitirán valorar objetivamente la mayor o menor densidad de la competencia y profesionalidad del funcionario.

-El **art. 23.7** se presta a la misma observación que hemos realizado respecto al art. 13.4.

33. El **art. 27** enumera las actividades que pueden ser valoradas, evaluadas y puntuadas en concepto de “transmisión del conocimiento”. Entre ellas, el **apartado f)** incluye “*cualquier otra que se considere oportuna y que se incluya en las respectivas órdenes de convocatoria*”. Naturalmente, deberá tratarse de actividades semejantes o análogas a las que ya identifica el art. 27, por lo que resultaría conveniente precisarlo así.

34. El **art. 28 in fine** alude a “disposiciones de desarrollo de la presente norma”, expresión que debería concretarse, ya que, si se refiere a las Órdenes de convocatoria, deben expresarse con tal denominación, pero si se trata de habilitar la potestad reglamentaria del titular de la Consejería, es preciso hacerlo con nitidez, ya que la potestad reglamentaria reside en el Gobierno y los Consejeros sólo la tienen si están habilitados específicamente por una norma con rango de Ley o de Decreto del Gobierno para aspectos concretos y determinados, como hemos expuesto en diversos dictámenes.

35. En el **Título V** (“*Situaciones especiales*”), se observa que no se regula la situación de Servicios en otras Administraciones públicas a que se refiere el art. 7.3, c).

36. En el **Título VI** se emplea, en su rúbrica, la expresión “*Grado de Carrera Superior*”, que no resulta adecuada ya que induce a confusión con los grados académicos de carácter superior, cuando quiere referirse al Grado superior de la carrera profesional de los funcionarios o simplemente al procedimiento administrativo para el reconocimiento de Grados de la carrera profesional de los funcionarios.

37. En el **art. 32.3** deben tenerse en cuenta las observaciones que hemos realizado al comentar el art. 11, para evitar confusiones respecto a la periodicidad de las convocatorias en relación con el ámbito temporal evaluable.

38. El **art. 32.6** identifica los órganos competentes para convocar los procedimientos para el reconocimiento de grados de carrera profesional. Sin embargo, no resulta enteramente coextenso con el ámbito subjetivo del propio Decreto proyectado, pues no concreta a quién correspondería convocar los procedimientos correspondientes al personal al que se refiere el art. 2.b) (funcionarios de carrera de otras Administraciones), o al personal funcionario interino, del que trata la DA Primera.

39. El **art. 35.1** prevé que los funcionarios puedan “*renunciar en cualquier momento al sistema de progresión en la carrera horizontal*”. No parece, sin embargo, que sea renunciabile, como tal, el derecho (genérico, e integrante de su estatuto funcional, nacido de la Ley) a participar en el sistema de carrera horizontal; sino que lo que, en todo caso, será objeto de renuncia (con más precisión, de desistimiento, art. 94.1 LPAC '15)

será la participación en un concreto procedimiento de reconocimiento de Grado en la carrera profesional del interesado.

40. El **art. 37** regula la intervención, en el procedimiento de reconocimiento de Grado, del “*Comité de coordinación*” previsto por el art. 36. En concreto, si el interesado solicita la revisión de su evaluación, el Comité debe emitir un informe preceptivo, a cuyo efecto puede “*solicitar los informes o la documentación que considere necesarios, pudiendo suspender el plazo*” de que dispone para emitir el informe (un mes) “*hasta que recabe toda la información solicitada*”. Pues bien, la suspensión no podrá prolongarse más de tres meses, disponiendo el **art. 37.3, inciso segundo**, que, “*en caso de no recibirse los informes solicitados en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento*”. Sin embargo, no queda claro si, en tal situación, el Comité de coordinación debe, o no, emitir su informe. Parece razonable que se aclare que sí, dado que su informe tiene carácter preceptivo (“*definitivo*”, dice, con imprecisión técnica, el art. 37.2 del Anteproyecto).

41. El **art. 38** establece cuál es el órgano competente para resolver el procedimiento de reconocimiento de Grado. A este respecto, efectuamos las siguientes observaciones:

-Lo hace remitiéndose al art. 32, por lo que presenta el mismo problema apuntado en relación con dicho precepto.

-Por lo demás, se aprecia en el Anteproyecto la ausencia de una regulación más acabada del procedimiento mismo, especialmente en un aspecto tan relevante como el plazo del que dispone la Administración autonómica para su resolución.

-Al respecto, el silencio de la norma supondría la aplicación supletoria del art. 21.3 LPAC'15 (esto es, el plazo de tres meses); y, si bien se trata de uno de los procedimientos que, en rigor, se inician de oficio (por medio de las Órdenes de convocatoria) y el transcurso del plazo sin dictarse resolución daría lugar a que la pretensión de interesado se tuviera por desestimada (art. 25.1,a) LPAC'15), debe advertirse que el Gobierno puede, por medio de reglamento, y si lo estima conveniente, aumentar el plazo supletorio de duración del procedimiento (tres meses), siempre que no exceda del plazo de seis meses (lo que sólo puede hacerse por medio de norma con rango de Ley, *ex* art. 21.2 LPAC'15).

-Por ello, ante la previsible complejidad de este tipo de procedimientos, el potencial número de solicitantes, y los medios personales y materiales disponibles, este Consejo se permite sugerir, como medida que podría resultar razonable, la fijación de un plazo superior a tres meses (y nunca superior a seis), que permita a la Administración cumplir razonablemente con la obligación que sobre ella pesa de resolver los procedimientos a su cargo (art. 21.1 LPAC'15).

42. En la **Disposición Adicional Segunda, 3**, se alude a la posibilidad de modificaciones, por lo que procede reproducir las observaciones que efectuamos a este respecto al tratar del art. 14.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero