

Notas



La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local (1)

The horizontal administrative career. Special reference to local governments

ROGER CÀMARA MAS

Responsable de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento del Vendrell
Investigador Predoctoral del Departament de Dret Públic
Universitat Rovira i Virgili
rcamara@elvendrell.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1009-4499>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.07>

LABURPENA: Karrera horizontala eta horrek toki-administrazioan duen eragina aztertzea da artikulu honen helburua. Horrekin lotuta, alderdi esanguratsuak iker-tuko dira, besteak beste araudi-esparrua, eremu subjektibo eta objektibo aplikagarria, ezaugarri nagusiak eta beharrezko baldintzak, enplegatu publikoek bilakaera profesionala izan dezaten hurrengo maila edo graduatan. Gure administrazio publikoak modernizatzeko ezinbestekoak diren bi faktore landu dira horretarako: karrera horizontala, eta jardueren ebaluazioa.

HITZ GAKOAK: Karrera profesionala. Karrera administratibo horizontala. Toki-administrazioa. Jardueren ebaluazioa. Funtzio publikoa.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the horizontal career and its impact on local governments. Relevant aspects such as the regulatory framework, the subjective and objective scope of application, the main characteristics and the requirements for the professional progress of public employees in the successive levels, scales or grades will be studied. The horizontal career path, together with performance evaluation, are two essential factors for the modernisation of our public administrations.

KEYWORDS: Professional career. Horizontal administrative career. Local government. Performance evaluation. Civil service.

RESUMEN: El artículo tiene como finalidad el análisis de la carrera horizontal y su incidencia en la administración local. Serán objeto de estudio aspectos rele-

(1) El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto "Elaboració d'un projecte de text normatiu que reguli la carrera administrativa horitzontal de l'Ajuntament del Vendrell" (Exp. 2020 DI 90.), financiado por el Plan de Doctorados Industriales de la Generalitat de Catalunya.



vantes como el marco normativo, el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, las características principales y los requisitos que se exigen en orden al progreso profesional de los empleados públicos en los sucesivos niveles, escalafones o grados establecidos. La carrera horizontal, conjuntamente con la evaluación del desempeño, constituyen dos factores esenciales para la modernización de nuestras administraciones públicas.

PALABRAS CLAVE: Carrera profesional. Carrera administrativa horizontal. Administración local. Evaluación del desempeño. Función pública.

Trabajo recibido el 6 de julio de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 24 de septiembre de 2021



Sumario: I. Introducción.—II. El derecho a la carrera profesional.—III. El concepto de carrera administrativa horizontal. Marco jurídico.—IV. El ámbito subjetivo de aplicación.—V. Las características de la carrera administrativa horizontal.—VI. La estructura de la carrera administrativa horizontal.—VII. Elementos de valoración para el desarrollo de la carrera administrativa horizontal.—VIII. Conclusiones.—IX. Bibliografía.

I. Introducción

Antes de la aprobación de la Ley 7/2007, de 7 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP en adelante), la carrera profesional de los funcionarios públicos se articulaba principalmente mediante el acceso a puestos de trabajo de carácter superior, pertenecientes o no al mismo grupo o subgrupo profesional. En este sentido, el cambio de puesto de trabajo era un requisito imprescindible para que se materializara este ascenso en la estructura administrativa (2).

Esta configuración de la carrera profesional, comportó numerosos problemas en nuestras administraciones públicas, especialmente en el ámbito local. En aquellas entidades locales de dimensiones reducidas, esta modalidad de carrera profesional se convirtió en inviable, por la inexistencia de puestos de trabajo de carácter superior hacia donde promocionar. Y en las que era posible, se produjo una inflación de puestos de trabajo, cuya creación obedecía a responder a las legítimas aspiraciones de los empleados públicos, no a las reales necesidades organizativas (3).

Ante esta situación, la carrera administrativa horizontal se convierte en un instrumento idóneo para solucionar estos dos problemas que planteaba la configuración tradicional de la carrera profesional de los empleados públicos. Permite el progreso profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, a la vez que concilia los intereses individuales de los empleados con los organizativos.

Es una modalidad de carrera profesional que tiene un perfecto encaje en nuestras administraciones locales, de indudable valor estratégico y con un fuerte potencial motivador, que posibilita la incorporación de

(2) A excepción de la carrera de grado personal, que no exigía un cambio de puesto de trabajo. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP en adelante), estableció el régimen jurídico de aplicación al grado personal, que permitía la percepción del complemento de destino correspondiente al grado consolidado, con independencia del puesto de trabajo que se desempeñara.

(3) Al respecto, puede consultarse la radiografía de la situación de la carrera profesional que efectúa el Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP. Páginas 103-105.



la evaluación del desempeño en la gestión de los recursos humanos, un elemento imprescindible y necesario para la modernización de las administraciones públicas.

II. El derecho a la carrera profesional

Un punto de inflexión en la configuración de la carrera profesional lo ha supuesto la aprobación del EBEP, al menos en el plano teórico. El EBEP, siguiendo las indicaciones del Informe de la Comisión de expertos(4), ha introducido, entre otras, dos cuestiones novedosas que afectan a la carrera profesional, como son la posibilidad de implantar la carrera administrativa horizontal con carácter general y la necesidad de establecer mecanismos que permitan la evaluación del desempeño(5). Ambos elementos se complementan, en el sentido que los resultados de la evaluación servirán para la progresión profesional del empleado público en los sucesivos escalafones, tramos o niveles establecidos en la carrera administrativa horizontal.

El artículo 14 c) del TREBEP reconoce a los empleados públicos el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación. Este derecho es desarrollado en el capítulo II de la norma, bajo el título «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño».

El derecho a la carrera administrativa, como derecho de configuración legal, no es inmutable, sino que el legislador está facultado para modificar su contenido y las condiciones de su ejercicio. Podemos afirmar que este derecho ha sufrido una profunda evolución, superando su configuración inicial como un derecho vinculado al ascenso en los puestos de trabajo de la organización.

Sobre la no inmutabilidad del derecho, se pronuncia la sentencia núm. 171/2015, de 31 de marzo, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Y lo hace con cita de las sentencias del Tribunal Constitucional núm. 99/1987, de 11 de junio y núm. 70/1988, de 19 de abril, en las que entre otros aspectos se resolvían cuestiones de inconstitucionalidad planteadas relativas a la reducción de la edad de jubilación. La primera de las sentencias señala de forma literal en el fundamento sexto:

(4) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP.

(5) La carrera administrativa profesional de carácter horizontal, se encontraba instaurada en algunos ámbitos sectoriales, como en el sector sanitario.



«(...)El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (art. 103.3 C. E.). Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública».

Esta doctrina sentada por el Tribunal Constitucional puede extrapolarse en el caso de la carrera administrativa de los funcionarios públicos: el legislador está plenamente facultado para alterar el contenido del derecho a la carrera profesional, sin que esta privación equivalga a una vulneración de los derechos adquiridos por el empleado público. Como destaca ARROYO YANES, a excepción del derecho a la inamovilidad, el restante conjunto de derechos vinculados a la carrera profesional, no pueden conceptuarse como tales (6).

(6) ARROYO YANES, L.M., (2012). «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, págs. 94-128.

El autor señala: «Se trata, más bien, de los que se encuentran condicionados que no generan, por lo tanto, auténticas posiciones de fuerza en los funcionarios que los tienen reconocidos. Nos encontramos, pues, ante derechos vinculados a expectativas que han de concretarse en cada caso, situaciones jurídicas que fructificarán o no en función de unas circunstancias que se supone habrán de darse, aunque no necesariamente. Se trata, en última instancia, de derechos enteramente dependientes del modo en el que, en su caso, operen los sistemas (de evaluación y de carrera profesional, principalmente), las garantías jurídicas prevista, para que operen exclusivamente dentro de su marco de actuación concreto y, en general, el tratamiento jurídico que se haga de ellos por parte de los legisladores y reglamentadores de desarrollo»



La carrera administrativa horizontal tiene unas reglas de juego establecidas, que han de ser observadas por la administración y por los empleados públicos. Los sistemas de carrera administrativa, y los instrumentos jurídicos reguladores, contemplan un procedimiento administrativo específico donde se materializa esta progresión del empleado público. Como todo procedimiento, se prevén unos plazos para presentar solicitudes, los documentos que deben acompañarse, los requisitos y elementos esenciales de la evaluación del desempeño, los sujetos que intervienen en el proceso, etc... En este marco, la evaluación del desempeño tiene un papel esencial. Esta progresión en los sucesivos grados del sistema está condicionada a la superación con éxito del proceso de evaluación del desempeño. Sin una evaluación positiva, no hay progresión.

De forma concreta, el artículo 16.3 del TREBEP remite a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto para que regulen la carrera profesional aplicable en cada ámbito. Además, permite a los legisladores de desarrollo implantar alguna de las modalidades de carrera, de forma aislada o simultánea, de las que establece el precepto: carrera horizontal, vertical, promoción interna vertical u horizontal. Y no sólo esto: pueden decidir implantar otros sistemas diferentes de los anteriormente enumerados. De esta manera, el poder dispositivo de los legisladores de desarrollo es amplísimo.

No obstante, de conformidad con la Disposición final cuarta del TREBEP, las disposiciones contenidas en el capítulo II del título III producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto. El apartado segundo de la misma disposición final prevé que hasta que se dicten las normas de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto. El legislador, suponemos que consciente de las dificultades de aplicación de las cuestiones relativas a la carrera profesional y a la evaluación del desempeño (7), así como al amplio margen de disposición que confiere a cada Administración pública en el diseño y configuración de los propios modelos de carrera profesional, ha optado por demorar la eficacia de las disposiciones reguladoras del capítulo II del título III del TREBEP (8).

(7) Estas dificultades de aplicación fueron apuntadas en el Informe de la Comisión de expertos cuando en las propuestas relativas a los sistemas de evaluación del desempeño señalaron: «(...) conviene prever la posibilidad de una aplicación gradual de estos sistemas, ligada al reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos humanos de cada Administración».

(8) JIMÉNEZ ASENSIO destaca que en realidad lo que se demora en el tiempo es su aplicabilidad, no su vigencia. JIMÉNEZ ASENSIO, R., (2009). «Estatuto Básico del Empleado Público y configuración normativa del empleo público local», en R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. CASTILLO BLANCO, *Informe sobre el empleo público local*, pág. 29, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local.



Tenemos, por lo tanto, el reconocimiento de un derecho, que puede no tener efectos jurídicos en el caso que el legislador estatal o autonómico no lo haya desarrollado. Esta circunstancia supone un problema, en especial en lo referente a la carrera administrativa horizontal. La remisión a la normativa en vigor en materia de recursos humanos que efectúa la disposición final cuarta del TREBEP, puede que sea un recurso infructuoso, si esta normativa no establece el régimen jurídico de aplicación, en aquellos casos en los que el legislador autonómico no haya desarrollado la norma, como en Cataluña.

Sobre qué aspectos debería contener la legislación autonómica de desarrollo del TREBEP en materia de carrera administrativa, ALDOMÀ BUIXADÉ propone que deberían contemplarse las siguientes cuestiones(9):

- a) El régimen de carrera horizontal debería ser aplicable a las entidades locales, pero la ley debería permitir que cada entidad pudiera decidir si lo incorpora o no a su administración.
- b) Se debería regular el concepto de grado o categoría, y prever para evitar desigualdades, que el número de intervalos o escalones y la cuantía del complemento correspondiente se regulen reglamentariamente por el gobierno autonómico respectivo.
- c) La ley debería determinar el elemento de base para regular la carrera horizontal, si debe ser el puesto de trabajo, el cuerpo o escala, o el grupo de titulación.
- d) Se deberían determinar los factores de valoración, contemplar la evaluación del desempeño y aprobar previamente el sistema a través del que éste se llevará a cabo. Además, se deberían contemplar los efectos de una evaluación negativa.
- e) La antigüedad debería ser un requisito, pero no un mérito a valorar. Así mismo, la antigüedad requerida para poder ascender de grado o escalón debería ser la adecuada para posibilitar ascensos progresivos a lo largo de una vida profesional normal (35 o 40 años), sin llegar al grado superior en un plazo inferior.
- f) El ascenso de grado o categoría debe ser consecutivo.
- g) Habría que determinar quién evaluará el desempeño de cada empleado y el resto de factores.
- h) Si el grado conseguido es un derecho adquirido absoluto.

(9) ALDOMÀ BUIXADÉ, J., (2008), «La carrera profesional», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*, págs. 50-52, Barcelona, Cemical.



- i) Un sistema transitorio para pasar del actual sistema de carrera basado en el grado personal y el nivel del puesto en la nueva carrera horizontal.
- j) Sí, en caso de un cambio de puesto de trabajo, a efectos de cumplir con el requisito de antigüedad para la carrera horizontal, computará el tiempo de servicio efectivo en los dos puestos.
- k) La relación entre la promoción interna y la carrera horizontal, en el sentido, que la ley de desarrollo pueda exigir un escalón o nivel superior al de entrada, en el grado o categoría del cuerpo o escala, como requisito para poder participar en la promoción interna vertical.

En el caso de las entidades locales, de forma acertada, el autor propone que la legislación de desarrollo debería concretar cuáles son las competencias reglamentarias propias en materia de carrera administrativa horizontal, precisamente para evitar que la potestad reglamentaria de los gobiernos autonómicos imposibilite la regulación de los sistemas de carrera administrativa horizontal de cada administración local (10).

III. El concepto de carrera administrativa horizontal. Marco jurídico

El artículo 16.3 a) del TREBEP nos ofrece una definición legal de la carrera administrativa horizontal: ésta consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 (11) y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto (12).

A partir de este concepto, FERNÁNDEZ RAMOS la define como el derecho de los funcionarios a progresar de escalón, de forma individuali-

(10) ALDOMÀ BUIXADÉ, J., (2008). «La carrera profesional», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*, pág. 49, Barcelona, Cemical.

(11) El precepto establece: «Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

(...)

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».

(12) El artículo dispone: «Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto».



zada, como reconocimiento a su desarrollo o actividad profesional, sobre la base de una evaluación objetiva y reglada (13).

Del concepto legal, se desprenden tres notas esenciales que definen los sistemas de carrera administrativa horizontal:

- a) Se estructuran en base a un conjunto de escalones, grados, tramos o categorías, en los que los empleados públicos van progresando en la medida que superen las evaluaciones y cumplan los demás requisitos establecidos por las normas que los regulan, entre ellos, el haber prestado un determinado período mínimo de servicios en el escalón inferior.
- b) A diferencia de otras modalidades de carrera administrativa, los ascensos se producen sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Éste es el elemento distintivo y novedoso de la carrera administrativa horizontal, y supone un cambio radical en la caracterización histórica de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, basada esencialmente en el cambio de puesto de trabajo.
- c) Los ascensos no son automáticos, sino que requieren la superación de una fase de evaluación, en la que se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos, el resultado de la evaluación del desempeño, así como otros méritos y aptitudes, de conformidad con el artículo 17 b) del TREBEP.

Siguiendo las indicaciones del Informe de la Comisión para el estudio y la preparación del EBEP, el legislador básico ha configurado la implantación de la carrera administrativa horizontal como potestativa. Así mismo, como hemos visto, esta modalidad de carrera administrativa puede aplicarse por las leyes de Función Pública de desarrollo conjuntamente con las otras modalidades previstas por el artículo 16.3 del TREBEP.

El artículo 17 del TREBEP regula la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, y lo hace con una regulación de mínimos. El legislador básico vuelve a otorgar absoluta libertad al legislador de desarrollo en orden a la regulación del sistema. Simplemente, enumera algunas de las reglas que se pueden aplicar:

- a) La articulación de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, fijándose la remuneración por cada uno de ellos.
- b) La valoración de 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

(13) FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2010). «Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionario», en *Justicia administrativa, Revista de derecho administrativo*, núm. 47, págs. 5-9.



otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Además, estas reglas son de carácter potestativo: las leyes de desarrollo del TREBEP pueden aplicarlas, pueden sólo aplicar alguna de ellas, o bien pueden aplicar otras distintas, conjunta o separadamente a las anteriores. No obstante, a pesar de este redactado en sentido dispositivo, el precepto entra en una cierta contradicción cuando el redactado de la letra b) está formulado en términos imperativos: «se deberá valorar». En realidad, los elementos objeto de valoración que contempla, son los que a su vez deben ser objeto de la evaluación del desempeño de conformidad con el artículo 20.1 del TREBEP (14). Por este motivo, al introducir el artículo 20 del TREBEP como elemento obligatorio el establecimiento de mecanismos que permitan la evaluación del desempeño de los empleados públicos, y que se contemplen los efectos de dicha evaluación en la carrera profesional horizontal, en el caso que las leyes de función pública de desarrollo del TREBEP decidan implantar sistemas de carrera administrativa horizontal, deberán integrar la evaluación del desempeño como elemento determinante de los mismos.

En cualquier caso, el TREBEP reserva al legislador de desarrollo, estatal o autonómico, la facultad de establecer la regulación de los modelos de carrera profesional horizontal (15). En consecuencia, ante un escenario de falta de desarrollo legislativo, la carrera administrativa horizontal para los funcionarios públicos parece ser que no puede implementarse ni vía reglamentaria, ni vía convencional, sin la previa regulación por ley de la misma. Otra cosa es la carrera administrativa horizontal del personal laboral, en la que el artículo 19.2 del TREBEP prevé que pueda hacerse efectiva vía convencional.

Algunos pronunciamientos jurisprudenciales se pronuncian en este sentido. Es el caso de las sentencias núm. 1055/2009 y núm. 1057/2009, de 10 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, cuando afirman:

«el legislador básico ha querido que sean los legisladores autonómicos, y el propio legislador estatal como legislador de desarrollo en relación a los funcionarios del Estado, los que, dentro de los principios y directrices de la ley básica, diseñen y perfilen la carrera profesional. No se puede por tanto hurtar a los representantes de la soberanía su potestad de efectuar

(14) Con la única excepción de la referencia a los «*conocimientos adquiridos*», concepto ligado a la formación, que no aparece como objeto de la evaluación del desempeño. A pesar de todo, la formación es un factor de valoración comúnmente utilizado por los sistemas de evaluación del desempeño.

(15) El artículo 17 del TREBEP determina que «las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera (...)».



ese desarrollo, no siendo en consecuencia la vía convencional, y ni siquiera la reglamentaria sin ese soporte legal previo, instrumentos ni cauces adecuados para establecer una carrera profesional, ni siquiera de forma provisional. Además es evidente que la percepción de unas determinadas cantidades en concepto de carrera profesional, como retribuciones que son, ha de responder a una estructura retributiva que tenga el consecuente respaldo legal, y no convencional».

Por lo tanto, según este criterio, existe una reserva de ley en el establecimiento y regulación de la carrera administrativa horizontal, así como en la estructura retributiva derivada de la misma.

En la misma línea, en el ámbito de la Administración General del Estado, la sentencia núm. 290/2011, de 11 de marzo, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por un funcionario del Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria contra la resolución de inadmisión de la solicitud de reconocimiento de la carrera profesional, consistente en el abono del Grado I en las mismas condiciones del profesional sanitario del SACYL (el servicio de salud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), por la falta de cobertura normativa de dicha petición, al no haberse desarrollado el EBEP por el legislador estatal.

Además, aunque sea en una materia diferente a la carrera administrativa horizontal, nos interesa destacar la sentencia núm. 1829/2019, de 17 de diciembre, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, dictada en aplicación del artículo 13 del TREBEP en relación con el personal directivo local, en la que ha negado la posibilidad que de forma directa, mediante reglamento orgánico municipal, una diputación provincial establezca el régimen jurídico aplicable al personal directivo, en ejercicio de su potestad de autoorganización (16).

(16) El Tribunal efectúa una interpretación literal del precepto, que reserva en exclusiva al Gobierno del Estado y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas el poder efectuar esta regulación, no a las entidades locales.

A pesar de todo, esta sentencia cuenta con un voto particular que formulan dos magistrados que se pronuncian en sentido contrario, efectuando una interpretación sistemática del artículo 13 del TREBEP, reconociendo la facultad de la diputación para establecer el régimen jurídico aplicable al personal directivo de acuerdo con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, y la potestad de autoorganización inherente al mismo principio.

Esta interpretación sistemática del artículo con el resto del ordenamiento jurídico, es la que a juicio de los magistrados discrepantes, permite salvar la falta de desarrollo normativo por el legislador autonómico. El límite de esta regulación vendría determinada por una situación de futuro, esto es, la aprobación posterior de una norma legal, circunstancia que comportaría la necesidad de modificar la norma reglamentaria para adecuarla a la ley en aquello que resulte contradictorio con ésta. Esta interpretación es más respetuosa con el principio de autonomía local.



De conformidad con una interpretación literal del artículo 17 del TREBEP, y de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales anteriormente destacados, parece ser que a falta de habilitación legal, no se puede regular vía reglamentaria la carrera administrativa horizontal de los funcionarios públicos. En el caso de las administraciones locales, el panorama puede ser verdaderamente complicado, como anteriormente apuntamos, si el TREBEP no ha sido desarrollado por el legislador autonómico, como ocurre en Cataluña.

En este marco, tenemos en la legislación básica unas disposiciones relativas a la carrera profesional horizontal que no son aplicables, y un marco normativo autonómico que no contempla esta modalidad de carrera profesional. Sobre esta cuestión, DÍEZ QUESADA señala al respecto que

«en relación con las disposiciones que no han entrado en vigor, el legislador —como ha señalado la doctrina— ha creado una nueva clase de bases, “las bases diferidas”, que tendrán eficacia una vez se desarrollen. Este tipo de bases, quizá pudiera tener un difícil encaje con la jurisprudencia constitucional, ya que ésta, hasta la fecha, no ha contemplado la existencia de un concepto legal de «bases» que implique que la regulación estatal resulte ineficaz hasta que no exista regulación de desarrollo» (17).

Ante la falta de habilitación legal, las entidades locales, al carecer de potestad legislativa, no podrían establecer y regular vía reglamentaria en ejercicio de la potestad de autoorganización, sus propios sistemas de carrera profesional horizontal. Esta situación genera unas consecuencias negativas de primer orden, apuntadas con anterioridad, derivadas del mantenimiento de un modelo de carrera profesional arcaico basado en el puesto de trabajo, que en el caso de las entidades locales es especialmente dramático. Los efectos negativos inciden en los propios empleados públicos, que ven como sus aspiraciones de progresión profesional se ven frustradas, como en la propia organización, al no poder implementar un modelo que incida positivamente en la motivación del empleado y le permita obtener una información valiosa de las evaluaciones efectuadas, en orden a la mejora continua de la organización, elementos que revertirán inexorablemente en la mejora de los servicios públicos.

Algún sector doctrinal se ha pronunciado favorablemente a la posibilidad que los entes locales desarrollen de forma directa el TREBEP, siem-

(17) DÍEZ QUESADA, A., (2011). «El Estatuto Básico del Empleado Público: proyección e incidencia en la Administración Local, cumplidos cinco años desde su aprobación», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, núm. 315-316, págs. 235-268.



pre y cuando la materia no esté reservada a la ley, ya sea vía constitucional o estatutaria, o regulada por ésta. Inclusive en materia de carrera administrativa, se afirma que nada impediría que las administraciones locales aplicaran directamente aquellas normas que contengan «reglas» y no «*principios*» que en sí mismas pueden disponer de contenido efectivo (18). El límite de esta regulación directa vía reglamentaria sería la aprobación posterior de la ley, de manera que en el caso que entrara en vigor la ley de función pública que desarrolle el TREBEP, el reglamento debería adecuarse a las disposiciones legales en virtud del principio de jerarquía normativa (19).

A la vista de este panorama, y de la inseguridad jurídica existente derivada de la falta de desarrollo normativo del TREBEP, algunas corporaciones locales han optado por agudizar el ingenio y diseñar sistemas de carrera horizontal que se basen en elementos de la carrera profesional actualmente vigentes, como puede ser el grado personal, integrando a la vez la evaluación del desempeño. De esta manera, la progresión del empleado en la carrera horizontal implica una progresión en su grado personal. Es el caso de la carrera de grado de la Diputación de Barcelona (20).

Siguiendo esta línea, el Ayuntamiento de Sant Adrià del Besós ha procedido también a la aprobación de las bases reguladoras de la evaluación del desempeño y de la carrera profesional de los empleados públicos (21). En el artículo 1 de las bases se justifica esta aprobación a pesar de la falta de desarrollo del TREBEP por el legislador autonómico, por-

(18) A favor de esta tesis se pronuncia JIMÉNEZ ASENSIO en los siguientes términos: «Pero se ha de ser consciente, y esto es importante, que las llamadas que el EBEP realiza a las “leyes de Función Pública” no actúan ni pueden hacerlo como una reserva de ley, y cabe entenderlas — como se ha dicho acertadamente— simplemente “como una llamada a la regulación de desarrollo”, que por lo común será la Ley de la Comunidad Autónoma respectiva, pero que nada impediría que fuera una Ordenanza o un reglamento municipal (Sobre este punto: *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid/Aranzadi, Madrid, 2008). El único problema realmente es que esa regulación mediante manifestaciones de la potestad normativa local podría ser ulteriormente derogada por la Ley de la Comunidad Autónoma que regulara la función pública. Pero, en principio, nada impide que el Pleno de una entidad local apruebe una norma que desarrolle directamente el EBEP». El autor destaca que las continuas llamadas del TREBEP a que sean «las Administraciones Públicas» las que desarrollen una determinada materia, debe entenderse que comprende también a las administraciones locales.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., (2009). «Estatuto Básico del Empleado Público y configuración normativa del empleo público local», en R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. CASTILLO BLANCO, *Informe sobre el empleo público local*, págs. 33-34, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local.

(19) En cierta manera, es la interpretación efectuada en el voto particular de la sentencia núm. 1829/2019, de 17 de diciembre, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, anteriormente citada.

(20) La Diputación de Barcelona modificó en un único texto la normativa vigente reguladora de la carrera profesional, mediante decretos de la presidencia de 7 de mayo y 20 de junio de 2008, publicada en el *BOPB* núm. 168, de 14 de julio de 2008.

(21) *BOPB* núm. 311, de 29 de diciembre de 2009.



que «no se puede obviar su existencia, por lo que justifica y hace necesario la implantación del sistema de carrera profesional y de evaluación del desempeño, objeto de estas bases». Se contempla, como en la carrera de grado de la Diputación de Barcelona, la coexistencia de la carrera de grado personal, consistente en la consolidación del grado personal de conformidad con la normativa vigente, con la carrera profesional horizontal, de manera que el desarrollo completo de la primera es requisito para acceso a la segunda. Además, el complemento de carrera resultante de la progresión en el sistema, tendrá la consideración de complemento de productividad, evitando de esta manera crear un nuevo concepto retributivo. La particularidad del sistema, lo constituye el hecho que esta coexistencia desaparecerá con el desarrollo normativo del capítulo II del Título III del TREBEP, momento en que la corporación presume que existirá la cobertura legal suficiente para desarrollar totalmente dicho modelo de carrera profesional.

En otro orden de cosas, el Ayuntamiento de Granada ha aprobado un modelo de carrera profesional horizontal dentro del plan de recursos humanos 2019-2023, con una vigencia temporal, condicionada al desarrollo legislativo del TREBEP (22). En el preámbulo se indica que este sistema es de aplicación de forma transitoria hasta que no se desarrolle el capítulo II del Título III del TREBEP en materia de «derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño». En el momento que el legislador efectúe el citado desarrollo, decaerá su vigencia, debiendo aprobarse un nuevo sistema que se adecue al nuevo marco normativo en virtud del principio de jerarquía normativa.

IV. El ámbito subjetivo de aplicación

Como hemos expuesto con anterioridad, el artículo 16.1 del TREBEP tipifica el derecho a la promoción profesional de los funcionarios de carrera. A diferencia del derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna reconocido en el artículo 14 c) de la misma norma, titularidad de todos los empleados públicos, el derecho a la promoción profesional sólo se atribuye a los funcionarios de carrera.

En el ámbito de la carrera administrativa horizontal, el auténtico caballo de batalla y fuente de conflictividad permanente, ha sido la discusión consistente en si los funcionarios interinos y el personal laboral tempo-

(22) Puede consultarse el documento en:
[https://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/d1ba605cd85e1cc9c1256e280064a252/5e4b23771c-10c14ec12583fc003792dc/\\$FILE/Anexo%20I%20Plan%20RRHHH%202019%20-%202023%20Carrera%20profesional%20horizontal%20mayo%202019.pdf](https://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/d1ba605cd85e1cc9c1256e280064a252/5e4b23771c-10c14ec12583fc003792dc/$FILE/Anexo%20I%20Plan%20RRHHH%202019%20-%202023%20Carrera%20profesional%20horizontal%20mayo%202019.pdf)



ral podían tener acceso a los distintos sistemas de carrera profesional implantados por las administraciones públicas. Si bien los litigios en un inicio tuvieron lugar principalmente en el ámbito del personal estatutario sanitario, por tener ya implantados de forma efectiva sistemas de carrera profesional, éstos se trasladaron al resto de personal al servicio de las administraciones públicas. Estudiaremos dicha problemática en el caso de los sistemas de carrera administrativa en la administración autonómica valenciana y la balear, casos relativamente recientes, en los que los tribunales han determinado el ámbito de aplicación subjetivo de los sistemas de carrera que implantaron. La jurisprudencia dictada es plenamente aplicable a la administración local, donde la temporalidad es un mal común como en el resto de administraciones públicas.

En el caso de las Islas Baleares, fue objeto de impugnación jurisdiccional el acuerdo del Consell de Govern de 8 de mayo de 2015, que ratificaba los Acuerdos del Comité Intercentros y de la Mesa Sectorial de Servicios Generales de 4 de mayo de 2015, que desarrollaba el punto 5º de la carrera profesional del Acuerdo entre la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. El acuerdo limitaba el ámbito subjetivo de aplicación de la «carrera profesional horizontal» a los funcionarios de carrera y al personal laboral fijo, con exclusión del personal funcionario interino y del personal laboral temporal. Las sentencias de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo núm. 1482/2019, de 29 de octubre de 2019 (recurso de casación 2237/2017) y núm. 293/2019, de 6 de marzo de 2019 (recurso de casación núm. 2595/2017), resuelven la controversia y fijan como doctrina casacional:

- 1) que la carrera profesional está incluida en el concepto «condiciones de trabajo» de la cláusula 4.ª del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70/CE referida al principio de no discriminación, y a los efectos de valorar las diferencias de régimen jurídico aplicable a los funcionarios interinos y al personal laboral temporal, al que viene referida la actuación impugnada.
- 2) que existe discriminación de este personal por condicionarse su participación en la carrera profesional diseñada en el acuerdo recurrido a la circunstancia de haber superado un proceso de ingreso y, por tanto, a la adquisición previa de la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, ello por no admitirse que ese condicionamiento integre una causa objetiva que justifique la diferencia de trato.

El Tribunal, en la sentencia núm. 239/2019, de 6 de marzo (recurso de casación núm. 2595/2017), para resolver la controversia, aplica la doctrina jurisprudencial fijada en la sentencias del Tribunal Supremo núm. 1796/2018, de 18 de octubre, y 30 de junio de 2014 (recurso



1846/2013), a propósito del personal estatutario no fijo de los Servicios de Salud. En el fundamento jurídico quinto se indica que

«no hay razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato pues, como dijimos entonces y debemos reiterar aquí, se apoya en un aspecto que no guarda relación con elementos precisos y concretos que caracterizan la «condición de trabajo» —carrera profesional horizontal— ni resulta indispensable para lograr los objetivos perseguidos por la Administración balear y tampoco para cumplir con los requisitos generales relativos a los servicios prestados que se valorarán en el diseño de esa carrera profesional».

El caso del País Valenciano es otro ejemplo paradigmático de la evolución del conflicto. A diferencia de otros legisladores autonómicos, en la comunidad autónoma del País Valenciano se desarrolló el TREBEP en el ámbito de la carrera administrativa profesional, mediante la aprobación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (23), y el Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat. En la actualidad, el artículo 132 a) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, configura la carrera horizontal como una modalidad de promoción profesional del personal funcionario de carrera consistente en la progresión a través de un sistema de grados sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Además, el artículo 133.5 de la misma norma reconoce el derecho del funcionario interino a la percepción de la retribución correspondiente al complemento de carrera administrativa que corresponda según el tiempo de servicios prestados, siempre que cumpla con los requisitos previstos en la normativa de aplicación.

El Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, establece el régimen jurídico aplicable a la carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera (24). En lo que en este punto interesa, esta norma deroga el Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, que había sido objeto de impugnación jurisdiccional, y se dicta en ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo núm. 402/2017, de 8 de marzo, y las sentencias núm. 175/2017, de 29 de marzo, y núm. 213/2017, de 21 de abril, del Tribunal Superior de

(23) Esta disposición ha sido derogada por la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

(24) Esta norma no es de aplicación al personal funcionario al servicio de las administraciones locales en virtud de la exclusión expresa de su ámbito de aplicación que efectúa el artículo 3.2 del texto normativo.



Justicia de la Comunidad Valenciana. Estos pronunciamientos jurisprudenciales declaran la nulidad de determinados artículos del Decreto en cuanto excluyen al funcionario interino con más de cinco años de antigüedad, de la posible percepción del complemento retributivo de carrera profesional. La doctrina contenida en las anteriores sentencias marca el contenido del texto normativo, en la medida que se adiciona la regulación del derecho a la percepción de la retribución correspondiente al complemento de carrera administrativa de los funcionarios interinos. En el mismo orden de cosas, se introducen diferentes disposiciones transitorias con la finalidad que el funcionario interino con más de cinco años de antigüedad, cumpliendo los mismos requisitos que se establecen para los funcionarios de carrera, pueda percibir un complemento de carrera con efectos retroactivos con motivo de la declaración de nulidad.

El Tribunal Supremo, en la sentencia núm. 402/2017, de 8 de marzo, anteriormente citada, afirma que la percepción de conceptos retributivos ligados al desempeño de un puesto de trabajo, fuere en condición de funcionario de carrera o interino de larga duración, es una cuestión pacífica en el presente. Para justificar esta decisión, trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 232/2015, de 5 de noviembre (recurso de amparo 1709/2013), en la que se expone que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea había excluido la condición de funcionario interino como una «razón objetiva» válida para el trato diferente permitido bajo ciertas condiciones por la cláusula 4.1 de la Directiva 1999/70/CE en lo que atañe a la percepción de «sexenios» por los profesores. En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2012 (recurso de casación núm. 5303/2011), se mostró favorable a la equiparación de los profesores funcionarios interinos con los profesores funcionarios de carrera a los efectos concretos de reconocimiento del derecho a percibir los llamados «sexenios» o complemento retributivo por formación permanente del profesorado tras la pertinente evaluación. Por último, cita la sentencia dictada por el mismo Tribunal el 21 de junio de 2016 (recurso ordinario 562/2012), en la que ha extendido la aplicación del Acuerdo Marco a la percepción de trienios por el personal eventual a raíz de la cuestión prejudicial resuelta por el TJUE el 9 de julio de 2015, en asunto C-177/2014.

Debemos valorar positivamente el reconocimiento jurisprudencial del derecho a acceder a los sistemas de carrera administrativa horizontal y a beneficiarse de las consecuencias de dicho acceso, en especial, a la percepción de los complementos retributivos que se devengan, a favor de los funcionarios interinos y del personal temporal al servicio de las administraciones públicas. No puede discriminarse a los empleados públicos con un vínculo temporal mediante su exclusión del ámbito de aplicación subjetivo de los sistemas de carrera administrativa horizontal, máxime cuando este vínculo se ha dilatado al largo de los años. Compartimos las



reflexiones que en su momento efectuó el Tribunal Constitucional, en las sentencias núm. 240/1999, de 20 de diciembre y núm. 203/2000, de 24 de julio, en las que estimó los recursos de amparo planteados por funcionarias interinas, ante la denegación de las solicitudes de excedencia para el cuidado de hijos, precisamente por tener la condición de interinidad. Tal como destaca el máximo intérprete de la constitución, la razón objetiva de la finalidad de la interinidad, que es la suplencia temporal de una plaza evitando las disfunciones que el servicio público sufriría de acecer tal vacío servicial, no puede justificar dicha discriminación. No es admisible esta razón, máxime cuando se aplica a personas que tienen un vínculo de servicio con la Administración que supera los cinco años.

Además, esta exclusión tendría un evidente componente injusto. Es la misma administración quien ha creado y perpetuado en el tiempo esta situación de temporalidad, de manera que no sería admisible que la responsable de esta realidad, niegue a los perjudicados de la misma el poder beneficiarse de la carrera profesional. En la administración local, por el contacto más directo e inmediato entre los empleados públicos y los cargos electos, elemento que no se da con tanta intensidad en otras administraciones públicas, esta temporalidad presenta unos riesgos que la garantía del puesto de trabajo minimiza.

Independientemente de las anteriores consideraciones, si tenemos presente que lo que permite el acceso al correspondiente grado o escalafón superior en el seno de cada sistema de carrera administrativa horizontal, es la superación de la evaluación del desempeño, cuyo objeto es la valoración del rendimiento y la conducta profesional del empleado, no existen razones para excluir al trabajador temporal o funcionario interino del sistema, puesto que su actividad puede ser por igual objeto de evaluación, sin que existan razones *ab initio* para determinar que el desempeño de su trabajo lo será en condiciones inferiores al de un funcionario de carrera o del personal laboral fijo (25). Es más, prescindiendo de las consideraciones jurídicas que se puedan hacer, desde el punto de vista estricto de política de recursos humanos, si detrás de cualquier sistema de carrera administrativa horizontal se encuentra siempre la finalidad de recompensar a quien tenga un desempeño positivo, no encontramos razones para excluir al personal temporal e interino de este premio al buen trabajo, que es a la vez un estímulo de motivación para el propio empleado.

No obstante, algún autor ha destacado que pueden existir razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato. CANAL FERNÁNDEZ ha señalado que la cualificación de ambos colectivos es distinta, porque no se puede afirmar que

(25) Sobre esta cuestión puede consultarse la sentencia de la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 3822/2012, de 17 de mayo de 2012.



«un empleado que ha superado el proceso selectivo reglamentariamente establecido ostente la misma cualificación que otro cuyo nombramiento trae causa de no haberlo conseguido, sin perder de vista que, así como en el ámbito estrictamente privado la temporalidad del vínculo no evidencia una menor capacidad o preparación, en el del Empleo Público sucede precisamente lo contrario, pues nadie que lo haya superado accede a una relación meramente temporal, ni puede hacerlo a una investidura de inamovilidad quien no lo hubiera logrado. En definitiva, lo que caracteriza substancialmente a un funcionario de carrera respecto de otro interino, no es la temporalidad del vínculo sino la distinta cualificación puesta de manifiesto por la superación de un proceso selectivo al que se fía la satisfacción de aquellos principios constitucionales» (26).

Para el autor, esta distinta cualificación entre ambos colectivos, se encuentra directamente relacionada con la observación de los principios de mérito y capacidad, cuya observación es imperativa tanto en los sistemas de selección de personal (artículo 55.1 del TREBEP), como en los sistemas de carrera horizontal (artículo 16.2 del TREBEP).

No compartimos esta reflexión, porque para el acceso a la función pública, inclusive en régimen de interinidad, es necesaria la superación de un proceso selectivo, con estricta observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Además, la superación de un proceso selectivo para adquirir la condición de empleado público, entendemos que es una cuestión completamente ajena al desempeño del empleado, elemento esencial en la carrera horizontal, puesto que las pruebas selectivas no tienen esta finalidad. Se puede haber superado de forma brillante un proceso selectivo, pero el desempeño del puesto de trabajo que se ha conseguido puede ser negativo. Lo determinante en la carrera administrativa horizontal es la evaluación del desempeño del empleado, no la superación de un proceso selectivo (27).

(26) CANAL FERNÁNDEZ, L., (2018). «Temporalidad y equiparación de las condiciones de trabajo de los funcionarios interinos a la luz del principio constitucional de igualdad y de la aplicación directa del derecho comunitario. El caso de la carrera horizontal regulada en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Actualidad administrativa*, núm. 9.

(27) Cabría contemplar una excepción, si bien en sede de provisión de puestos de trabajo, donde los empleados ya han accedido y se han incorporado a la función pública. En los procesos selectivos de provisión de puestos de trabajo, de conformidad con el artículo 20.4 del TREBEP, puede considerarse la evaluación del desempeño como un factor determinante, en los términos que fije cada administración pública al respecto.



V. Las características de la carrera administrativa horizontal

Como hemos podido observar, el legislador básico ha configurado la carrera administrativa horizontal con un carácter absolutamente abierto. Ha establecido un modelo de carrera que es potestativo: el legislador de desarrollo puede decidir sobre su implantación en cada administración pública. Además, otorga una amplia libertad en su diseño, de manera que cada administración pueda establecer las reglas propias de aplicación, en las que obligatoriamente deberá tenerse en cuenta la evaluación del desempeño, elemento que de forma preceptiva el TREBEP determina como de necesaria observación. A pesar de todo, aunque se deberá tener presente la evaluación del desempeño, el legislador de desarrollo podrá concretar los efectos que tendrá en la carrera administrativa horizontal.

Esta configuración debe valorarse como positiva, porque permite la adecuación de los modelos que se implanten, a las características y peculiaridades organizativas de cada administración pública. Además, en lo referente a la evaluación del desempeño, se habilita a cada administración para el diseño y fijación de los factores de valoración que más se adecuen a sus necesidades específicas. No es lo mismo implementar un sistema de carrera administrativa horizontal en un municipio de 3.000 habitantes, que en uno de 200.000. Por razones obvias, las dinámicas de funcionamiento de los sistemas de carrera horizontal de los municipios pequeños, al disponer de menos recursos personales y materiales, deberían intentar huir de cualquier forma de complejidad, simplificando los trámites, los procedimientos, y fijando factores de evaluación que no requieran una importante labor de análisis e interpretación de datos.

El problema que puede plantear este modelo abierto es la instauración de distintos sistemas, con diferentes escalas o grados, y diversos requisitos para progresar en ellos, con retribuciones igualmente dispares. Esta desigualdad puede ser un obstáculo para la permanencia del empleado público en la entidad local en la que presta sus servicios, al poder encontrar otras administraciones con modelos de carrera profesional horizontal más favorables y atractivos para su desarrollo profesional, especialmente en lo económico. En consecuencia, esta diversidad de modelos puede ser indirectamente un incentivo a la movilidad entre administraciones.

Un segundo problema derivado de la diversidad de sistemas, es la necesaria coordinación entre ellos, en el sentido que se deberá prever como se articula el ingreso de los empleados públicos que provengan de otras administraciones en la función pública de cada administración, y en concreto, en el sistema propio de carrera administrativa ho-



horizontal (28). La tarea no será fácil, sobre todo en los casos en los que los sistemas de carrera de la administración de origen y la de destino, sean heterogéneos, o en aquellos supuestos en los que en una de las dos administraciones no exista un sistema de carrera administrativa horizontal.

En cualquier caso, será el legislador autonómico de desarrollo el que deberá abordar estas cuestiones, asegurando una regulación de mínimos que respetando el grado de autonomía de cada entidad local, asegure una cierta homogeneidad en la aplicación de los sistemas de carrera horizontal.

En otro orden de cosas, el legislador básico guarda silencio sobre si el acceso a la carrera administrativa horizontal debe ser obligatorio, o bien debe ser un derecho dispositivo del empleado público. No obstante, de forma indirecta, en el artículo 18.4 del TREBEP, relativo a la promoción interna de los funcionarios de carrera, indica que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional. Con esta previsión, parece que se reconozca que la participación tenga carácter voluntario, al contemplar la posibilidad de establecer medidas de incentivación. En cualquier caso, entendemos que deberá ser la norma técnica reguladora de cada sistema la que determine esta cuestión, ya sea en sentido afirmativo o negativo, excepto que el legislador de desarrollo haya optado por una determinada opción (29).

En la práctica, es habitual que el procedimiento para el acceso al grado, tramo o escalafón superior, se articule mediante una convocatoria pública, en la que una vez aprobada y publicada, serán los empleados quienes deberán presentar en el plazo que se determine, las correspondientes solicitudes de acceso. De esta manera, los interesados pueden decidir presentar o no la solicitud, configurándose como una facultad dispositiva. Esta opción entendemos que es positiva, porque la voluntariedad constituye un elemento más de refuerzo y convicción en la percepción del sistema como válido para el empleado.

A la vista que la participación en los sistemas de carrera administrativa horizontal sólo puede tener consecuencias positivas o neutras para el empleado público, aunque ésta sea voluntaria, será con toda

(28) Esta movilidad es especialmente intensa en el ámbito de la policía municipal en nuestras administraciones locales.

(29) A título de ejemplo, el artículo 49.1 bis de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, señala que la incorporación a la carrera profesional es voluntaria e individual, admitiendo las figuras del desistimiento o la renuncia.



probabilidad mayoritaria. Estas consecuencias positivas se materializan especialmente en el ámbito retributivo. En el orden inverso, las consecuencias jurídicas de una evaluación negativa deberían consistir exclusivamente en la no progresión hacia el grado o nivel superior, no en el descenso a un nivel inferior. La degradación del grado, como sanción, entendemos que sólo puede tener lugar en el marco de un procedimiento disciplinario, con todas las garantías legalmente previstas para el interesado.

A pesar de todo, esta cuestión no es pacífica. Algún autor apunta que es posible la carrera a la inversa en los supuestos en los que la evaluación del desempeño sea desfavorable, admitiendo que si se acepta la idea de progresión, debe aceptarse del mismo modo la idea de involución, porque ambas están indisolublemente unidas(30).

Por otro lado, aunque el legislador básico no indique nada al respecto, el acceso a los sistemas de carrera administrativa horizontal debería ser abierto, sin restricciones. Cualquier empleado que cumpla los requisitos establecidos para el acceso al tramo o nivel superior, debería promocionar. Otra interpretación podría ser contraria al principio de igualdad constitucionalmente garantizado, teniendo en cuenta que el elemento de competitividad, presente en los otros modelos de carrera profesional, no existe en la carrera administrativa horizontal. Además, con independencia de las anteriores consideraciones, la inclusión de cupos de ascensos u otros mecanismos que limiten el acceso desde un punto de vista meramente cuantitativo, sería un auténtico elemento desmotivador.

Podemos destacar las siguientes características que definen o deberían definir la carrera administrativa horizontal:

- a) Es una modalidad de carrera profesional que se desarrolla sin necesidad de cambio de puesto de trabajo. Es, por consiguiente, una carrera en el puesto de trabajo. Este elemento la diferencia del resto de modalidades de carrera profesional establecidas en el TREBEP, como la carrera administrativa vertical y la promoción interna, en las que sí que se produce un ascenso en los distintos puestos de trabajo en el seno de la organización.

Por este motivo, encuentra un perfecto encaje en la administración pública local, donde la carrera basada en el cambio de puesto de trabajo es complicada en aquellas entidades locales de pequeñas dimensiones.

(30) ARROYO YANES, L.M., (2012). «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, págs. 94-128.



- b) Tiene un carácter perfectamente estructurado. Se configura como un modelo ordenado en el que existen diferentes escalas, grados, niveles o categorías. Es una modalidad de carrera profesional escalonada, en la que el empleado público puede progresar en ella, superados los requisitos que se exijan en cada administración, entre ellos, la necesidad de un tiempo mínimo de permanencia en cada escalafón.
- c) En la carrera administrativa horizontal no existe el elemento de competitividad que encontramos en las otras modalidades de carrera administrativa que recoge el TREBEP.

En la denominada carrera vertical, el ascenso se efectúa de acuerdo con los procedimientos de provisión legalmente establecidos, en los que el empleado competirá con otros candidatos para ocupar un puesto de trabajo. Esta concurrencia competitiva se muestra en la modalidad del concurso, procedimiento que el artículo 79.1 del TREBEP califica como el normal de provisión. Así mismo, también se manifiesta en la modalidad de libre designación con convocatoria pública, si bien esta competitividad es relativa por la libre discrecionalidad de la administración en la selección del candidato.

Por el contrario, en la carrera horizontal, el funcionario no compete con terceros, sino que la progresión en las distintas escalas o grados, se efectúa mediante su evaluación individualizada.

- d) Debería ser transparente.

La transparencia debe ser un elemento omnipresente en cada uno de los distintos aspectos de la carrera administrativa horizontal, y un componente legitimador del sistema para los mismos empleados(31). Si éstos conocen perfectamente los procedimientos, los trámites, los requisitos y demás presupuestos de funcionamiento de los sistemas de carrera profesional, los percibirán como claros y exentos de elementos opacos que puedan generar dudas que los cuestionen.

En primer lugar, esta transparencia debe ya estar presente en el momento mismo de la planificación y el diseño de los sistemas.

(31) El artículo 2 a) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG en adelante), nos ofrece un concepto legal de transparencia. Por transparencia, según el precepto, cabe entender la acción proactiva de la Administración en dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, del modo que resulte más comprensible para las personas y por medio de los instrumentos de difusión que les permita un acceso amplio y fácil a los datos y les faciliten la participación en los asuntos públicos. En el ámbito de la carrera profesional, la transparencia está principalmente dirigida a los empleados públicos, actores principales de la misma.



Los empleados públicos deben no sólo conocer, sino también participar en la elaboración de los instrumentos que regulen la carrera profesional horizontal(32).

En segundo término, una vez aprobados estos instrumentos, y sin perjuicio de la publicidad legalmente exigible en los boletines oficiales o en los registros públicos(33), deberán publicitarse a la totalidad de los empleados, de una forma proactiva. De este modo, podrán conocer los distintos elementos que integran los sistemas de carrera administrativa horizontal, de forma previa a su aplicación efectiva. Entre ellos, es importante que puedan conocer los aspectos integrantes de la evaluación del desempeño: qué aspectos se van a evaluar, en qué medida éstos se valorarán y quién los evaluará. El conocimiento de los extremos objeto de evaluación, y su grado de ponderación, debería permitir al empleado adecuar y orientar su conducta profesional.

En tercer lugar, en la fase de efectiva implantación, se deberán conocer los resultados finales de los procesos de evaluación, así como la resolución definitiva del órgano competente que se pronuncie sobre si el empleado puede acceder al tramo o grado superior, a la vista de la evaluación practicada, y la constatación del cumplimiento de los restantes requisitos exigidos. El conocimiento por parte del empleado de estas cuestiones, le facultará para ejercer las acciones administrativas o judiciales que estime convenientes en defensa de sus derechos. Y no sólo esto, sino que en una vertiente positiva, le permitirá en lo concerniente a los resultados de la evaluación, adecuar su conducta y rendimiento profesional a los mismos, intentando corregir los aspectos negativamente valorados y mantener o mejorar los valorados de forma positiva.

Por último, las administraciones públicas deberían permitir que los empleados puedan conocer en cualquier momento el grado o tramo en el que se encuentran en la estructura de carrera establecida. Pese a que no forma parte del contenido mínimo legalmente exigible, una buena opción sería publicar en las

(32) Además, es preciso recordar que el artículo 37.1 del TREBEP establece como materias preceptivas objeto de negociación colectiva, entre otras, la siguientes:

«c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño».

(33) Dependiendo de si el instrumento jurídico es una norma reglamentaria o bien un acuerdo regulador o convenio colectivo.



relaciones de puestos de trabajo el grado de carrera profesional horizontal consolidado (34). Se aprovecharía un instrumento jurídico existente para publicitar este factor, de manera que pueda ser perfectamente conocido no sólo por el mismo empleado, sino por el resto de empleados, y en definitiva, por cualquier persona. Además, es preciso recordar que las relaciones de puestos de trabajo han de ser objeto de publicidad activa tal como requiere el artículo 8.1 d) de la LTAIPBG.

- e) Las consecuencias de la progresión del empleado público en los niveles, escalafones o grados de carrera, no son exclusivamente económicas.

El principal efecto derivado del ascenso de nivel será el reconocimiento de un complemento económico de percepción fija y periódica, habitualmente denominado «*complemento de carrera*». Ahora bien, además de esta vertiente económica, la carrera administrativa horizontal puede suponer la adquisición de un determinado nivel o status profesional, siempre que se superen los procesos evaluadores y se cumplan los requisitos establecidos. Así mismo, en ocasiones, las disposiciones reguladoras de los sistemas de carrera administrativa horizontal reconocen otros beneficios tangibles distintos a los económicos y a los anteriormente anunciados, como el considerar el grado o nivel alcanzado en el escalafón como mérito en los sistemas de provisión de puestos de trabajo (35).

Este segundo elemento no económico integrante del derecho a la carrera administrativa horizontal, ha encontrado respaldo jurisprudencial en el ámbito del personal estatutario al servicio de la administración sanitaria. La sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en sentencias núm. 986/2013, de 19 de diciembre; núm. 261/2015, de 17 de abril; núm. 208/2017, de 19 de abril; y núm. 230/2017, de 2 de mayo, ha disociado el contenido del derecho en la vertiente económica y no económica. De esta manera, ha considerado que la sus-

(34) El artículo 74 del TREBEP destaca que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

De conformidad con este precepto, si bien las relaciones de puestos de trabajo deben contener las retribuciones complementarias, y el complemento de carrera forma parte de este concepto retributivo, no obliga a integrar el número de nivel o grado conseguido en el seno de la carrera profesional horizontal de cada administración.

(35) De este modo, se da cumplimiento a lo que dispone el artículo 20.3 del TREBEP.



pensión de la carrera profesional por las disposiciones presupuestarias sólo afectaba a la vertiente económica del derecho, porque en caso contrario, se conculcaría el artículo 14 de la CE, al privar a los empleados públicos de esta comunidad autónoma de los restantes beneficios no económicos derivados de la carrera profesional, en detrimento de los empleados públicos de otras comunidades autónomas(36).

Estos beneficios no económicos son los reconocidos por el artículo 23 del Decreto 83/2020, de 24 de julio, que regula el sistema de carrera profesional del personal de Salud Pública gestionado por la consellería competente en salud, consistentes en considerar el grado alcanzado como un mérito a valorar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y para la participación como docente en programas de actualización y formación profesional, así como en programas de cooperación nacional o internacional, o en actividades y tareas de investigación.

(36) En el fundamento jurídico segundo de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 261/2015, de 17 de abril, se dispone: «(...) Es decir, partimos ya de un reconocimiento del derecho a la carrera profesional si bien, el desarrollo reglamentario que se materializa a través de los Decretos invocados es lo que conlleva los efectos económicos que llevan aparejados dicho reconocimiento con los complementos correspondientes. Pero es que además, los Decretos expresados incorporan otros beneficios asociados a la carrera profesional, que en el caso de considerarse suspendidos por lo dispuesto en la Disposición Adicional conllevaría un flagrante cercenamiento de derechos para sus beneficiarios lo que podría suponer una vulneración del derecho de igualdad del art. 14 de la CE (RCL 1978, 2836) en cuanto al reconocimiento, de tales derechos, a los beneficiarios de otras comunidades autónomas, que podrían seguir accediendo y progresando en su carrera profesional, y esta circunstancia obliga a esta Sala a llevar a cabo, y sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, la interpretación en los términos expuestos. Que ello lleva a concluir por tanto con la desestimación del recurso de apelación formulado, confirmando la sentencia de la instancia por considerar que la suspensión que se produce por la Disposición Adicional 17ª de la Ley 17/10 lo es única y exclusivamente de los efectos económicos al declarar inaplicables los tres Decretos del Consell por los que se desarrollan reglamentariamente el sistema de carrera y desarrollo profesional y que da lugar a la regulación de los citados efectos económicos, pero sin que sea admisible la tesis de la Administración extendiendo dicha suspensión también al reconocimiento de dicho derecho, pues de ser así se estaría produciendo , por un lado, una vulneración de la normativa estatal reguladora del derecho a la carrera profesional, siendo además y por otro lado tajante la Disposición Adicional expresada, dictada en el marco de una situación económica específica y aludiendo expresamente a dichas circunstancias económicas como justificación para acordar la misma. Que por todo lo expuesto y teniendo la suspensión acordada una eficacia meramente económica procede concluir, sin más, con la desestimación del recurso de apelación interpuesto confirmando la sentencia apelada por ser acorde a derecho»(STSJCV, Sc.2.ª 987/2013 de 17 de diciembre , Rec. Ap. 301/2012).



VI. La estructura de la carrera administrativa horizontal

Como anteriormente se ha expuesto, la carrera administrativa horizontal se encuentra estructurada y ordenada. El empleado hace carrera superando los distintos escalafones que la componen a lo largo de su trayectoria profesional. Para definir estos escalafones, el artículo 16.3 a) del TREBEP utiliza los términos «grado», «categoría», «escalón» y permite también adoptar «*otros conceptos análogos*». En este aspecto, el legislador básico otorga absoluta libertad al legislador de desarrollo en acoger la denominación que estime oportuna. Sobre esta cuestión, como apunta FERNÁNDEZ RAMOS, es posible que la utilización de determinados términos pueda generar confusión al estar vinculados a otros conceptos, como al complemento de destino o la misma categoría profesional (37).

En la práctica, son distintas y variadas las denominaciones utilizadas por las administraciones públicas locales:

- a) «Grados de desarrollo profesional» (GDP), en el Ayuntamiento de Valencia.
- b) «Niveles de desarrollo profesional» (NDP), en la Diputación de Barcelona.
- c) «Niveles», en el Ayuntamiento de Manlleu.
- d) «Estadios», en el Consell Comarcal de la Anoia.
- e) «Grados», en el Ayuntamiento de Granada.

Ahora bien, la denominación es un problema de índole menor. Uno de los elementos estratégicos a tener en cuenta en la configuración y diseño de la carrera profesional horizontal es la determinación del número de tramos que deben establecerse, y el tiempo de permanencia en cada uno de ellos. Se debe fijar un número de tramos y un tiempo de permanencia adecuado a la vida profesional del empleado público.

Sobre el tiempo en el que debe materializarse la carrera administrativa horizontal, tomando como referencia la calendarización del período mínimo de cotización exigido para la prestación de la jubilación, estipulado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, consideramos que el período mínimo no debería ser in-

(37) FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2010). «Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia administrativa, Revista de derecho administrativo*, núm. 47, pág. 14.

El autor señala: «El término de grado, que es el utilizado en el sistema de carrera profesional del personal de los servicios de salud, se presta a confusión con el grado personal vigente aún. Asimismo, la voz "categoría" presenta una connotación clasista. Por ello, puede ser preferible emplear el término "escalón", por ser meramente descriptivo, u otro similar, como el de nivel. Tampoco parece necesario adoptar denominaciones específicas para cada nivel, como se hace en algún ámbito».



ferior a 20 años(38). Establecer un período de tiempo inferior no es aconsejable, porque el progreso profesional del empleado podría ser demasiado rápido, permitiendo alcanzar el nivel máximo en la carrera profesional en un período relativamente corto de tiempo. Una vez alcanzado este nivel máximo, el fenómeno de la desmotivación podría volver a aparecer.

En el mismo sentido, fijar un periodo de tiempo excesivamente largo es igualmente contraproducente, porque puede generar el mismo efecto desincentivador, y la desconfianza en el propio sistema, por la excesiva dificultad de acceder a los niveles superiores. Un periodo máximo aproximado de 25 años es razonable, tomando como parámetro de referencia los períodos de cotización que se exigen en orden a obtener la prestación de jubilación, y el periodo medio de la vida laboral en el Estado español(39).

(38) La disposición transitoria séptima establece el siguiente cuadro:

Año	Períodos cotizados	Edad exigida
2013	35 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 3 meses.	65 años y 1 mes.
2014	35 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 6 meses.	65 años y 2 meses.
2015	35 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 9 meses.	65 años y 3 meses.
2016	36 o más años.	65 años.
	Menos de 36 años.	65 años y 4 meses.
2017	36 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 3 meses.	65 años y 6 meses.
2018	36 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 6 meses.	65 años y 6 meses.
2019	36 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 9 meses.	65 años y 8 meses.
2020	37 o más años.	65 años.
	Menos de 37 años.	65 años y 10 meses.
2021	37 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 3 meses.	66 años.
2022	37 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 6 meses.	66 años y 2 meses.
2023	37 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 9 meses.	66 años y 4 meses.
2024	38 o más años.	65 años.
	Menos de 38 años.	66 años y 6 meses.
2025	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 8 meses.
2026	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 10 meses.
A partir del año 2027	38 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 6 meses.	67 años.

(39) Este periodo equivale aproximadamente a unos dos tercios del periodo medio de la vida laboral en el Estado español. Para el ejercicio 2019, éste es de 35,3 años. Estos datos son sensiblemente inferiores al periodo medio europeo, que es de 35,9 años. Fuente: Eurostat. *Duration of working life - annual data*.

Así mismo, el período mínimo de cotización de referencia establecido para el año 2020, corresponde a 37 años cotizados.



En relación al número de niveles que deben configurar la estructura de la carrera horizontal, éste puede no ser homogéneo para todos los grupos profesionales, de manera que en el caso de los puestos de trabajo de carácter superior, podrían establecerse un mayor número de tramos o escalafones, porque los empleados públicos que los ocupan tienen más difícil progresar en las otras modalidades de carrera existentes, la promoción interna y la carrera vertical (40). Otra opción interesante es incrementar el periodo necesario de acceso para los niveles de carácter superior.

Teniendo presente que la carrera administrativa horizontal debería materializarse en un período de 20 a 25 años, consideramos proporcionada la fijación de cuatro o cinco niveles de progresión profesional. Sobre el terreno, los sistemas de carrera efectivamente instaurados, siguen esta pauta. No obstante, el tiempo de permanencia exigido en cada grado, es dispar. A título de ejemplo, podemos observarlo en las siguientes entidades locales:

Entidad local	Tiempo mínimo de permanencia por grado/nivel	Periodo de referencia de la carrera administrativa
Diputación de Barcelona	La carrera se estructura de acuerdo con los siguientes NDP: NDP Entrada. — 1 año para las agrupaciones profesionales y subgrupo C2 — 2 años para el resto de subgrupos (C1, A2 y A1). NDP Novel: 2 años. NDP Junior: 3 años NDP Senior: 4 años	Se materializa a lo largo de un periodo de 10/11 años.
Ayuntamiento de Granada	La carrera se estructura en 5 grados. Se exige por cada grado, un periodo de 6 años de permanencia.	Se materializa a lo largo de un periodo de 30 años.
Ayuntamiento de Palma de Mallorca	La carrera se estructura en 4 niveles. Se exigen 5 años como periodo mínimo de servicios prestados para acceder al nivel superior.	Se materializa a lo largo de un periodo de 20 años.

(40) CORTÉS CARRERES, J.V., y JIMÉNEZ HERNANDIS, J., (2009). La Carrera Profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público. *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 13, págs. 1891-1914.



Entidad local	Tiempo mínimo de permanencia por grado/nivel	Periodo de referencia de la carrera administrativa
Ayuntamiento de Valencia	<p>La carrera se estructura de acuerdo con los siguientes GDP:</p> <p>a. GDP de Entrada. Contiene 3 EPG (Escalones de Progresión de Grado).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sólo los EPG2 y EPG3 llevarán asociado un complemento retributivo. La carrera profesional horizontal se inicia en el EPG1. – Para el acceso al GDP1 se requiere un tiempo mínimo de permanencia de 6 años en el GDP de entrada. <p>b. GDP1 o grado Novel. Contiene 6 EPG</p> <p>c. GDP2 o grado Avanzado. Contiene 6 EPG</p> <p>d. GDP3 o grado Senior. Contiene 6 EPG</p> <p>e. GDP4 o grado Experto. Contiene 6 EPG</p> <p>Cada EPG exige la permanencia de un año y la superación de una evaluación positiva</p>	Se materializa a lo largo de un periodo de 30 años.

En el ámbito local, teniendo presente el factor que la inmensa mayoría de municipios del Estado tienen una población inferior a 5.000 habitantes y, por consiguiente, cuentan con una plantilla con pocos efectivos, es recomendable establecer un número de niveles o tramos homogéneo por cada categoría profesional. No se puede desconocer que en estos municipios, las posibilidades de promoción profesional de los empleados pertenecientes a las categorías inferiores, son seguramente igual de difíciles que los de categorías superiores, a diferencia de aquellas otras administraciones de mayores dimensiones. En estas últimas, se podría optar por distintas soluciones, como el establecimiento de un mayor número de grados o escalafones en los puestos de categoría superior, así como la integración de diferentes subgrados o escalafones dentro de cada grado, que permitan una evaluación continua y permanente del empleado público.

Como regla general, el acceso a los distintos niveles reconocidos de carrera profesional se ha de efectuar de forma sucesiva, de manera que el acceso a un nivel superior sólo será posible si se ha acreditado el reco-



nocimiento del nivel inmediatamente inferior. Los ascensos «*per saltum*» no deberían ser posibles, a riesgo, como apunta algún autor, de generar efectos perturbadores y de desconfianza al resto de empleados públicos(41). Cuestión diferente es la posibilidad de establecer al inicio de la implantación del sistema un período extraordinario de acceso, con la finalidad de situar a cada empleado en el escalafón inicial correspondiente.

Esta progresión debe ser irreversible, en el sentido que el nivel reconocido tenga carácter irrevocable y consolidado, sin perjuicio de que, desde el punto de vista disciplinario, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo con todas las garantías legalmente previstas para el interesado, pueda imponerse la sanción de demérito contemplada en el artículo 96.1 e) del TREBEP. Pero esta sanción entendemos que es independiente al funcionamiento intrínseco de los propios sistemas de carrera administrativa horizontal. Si se pudiera descender al empleado después de una evaluación negativa, sería un elemento desincentivador en la participación voluntaria del mismo en los sistemas de carrera, con la pérdida del efecto motivador que se pretende conseguir. Los efectos de una evaluación del desempeño negativa deberían consistir exclusivamente en privar al empleado del acceso al tramo o grado superior, impidiendo que pueda obtener los beneficios que se deriven de este ascenso, ya sean económicos o no.

La crítica principal que puede hacerse a este posicionamiento es precisamente el riesgo a la posible acomodación del empleado en el nivel en que se encuentre, aunque cuente con evaluaciones negativas, a la vista que la administración no puede acordar el demérito de grado. A pesar de todo, esta afirmación no es del todo cierta, porque estas valoraciones negativas seguramente esconden conductas que son susceptibles de ser calificadas como infracciones disciplinarias. De este modo, la administración dispondría de la potestad disciplinaria para reprimir y disuadir estos comportamientos, si bien al margen de los sistemas de carrera administrativa horizontal.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, una evaluación del desempeño negativa o desfavorable evidencia también un déficit en ámbitos conductuales o de conocimiento en el ejercicio de un puesto de trabajo, que debe ser objeto de atención. Para corregir estos comportamientos, la administración debería fomentar la realización de aquellas acciones formativas necesarias para mejorar las destrezas y conocimientos de los empleados. Nuevamente, se pone de relieve la importancia de la

(41) En este sentido se pronuncia FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2010). «Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia administrativa, Revista de derecho administrativo*, núm. 47, págs. 12-13.

También se posiciona en esta línea QUESADA LUMBRERAS, J., (2015). *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Cizur Menor, Aranzadi.



formación, como una herramienta esencial en la planificación de las políticas de recursos humanos en las corporaciones locales.

VII. Elementos de valoración para el desarrollo de la carrera administrativa horizontal.

El artículo 17 b) del TREBEP enumera los siguientes elementos de valoración para el desarrollo de la carrera administrativa horizontal:

- a) La trayectoria y actuación profesional.
- b) La calidad de los trabajos realizados.
- c) Los conocimientos adquiridos.
- d) El resultado de la evaluación del desempeño.
- e) Otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida

En el caso que las distintas leyes de función pública opten por la implantación de sistemas de carrera administrativa horizontal, el artículo 17 b) del TREBEP dispone que necesariamente se deberán valorar de forma obligatoria estos elementos. No obstante, la dicción del artículo en sí misma es contradictoria. El apartado b) se redacta en términos imperativos («se deberá valorar»), mientras que el primer párrafo del artículo tiene un carácter dispositivo («pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas»)(42).

Un segundo problema que plantea el apartado b) del artículo, es discernir si los elementos que hemos enumerado anteriormente en las letras a) y b) tienen autonomía propia respecto a la evaluación del desempeño, o bien deben integrarse en la misma. Parece que el legislador haya querido que tengan sustantividad propia al diferenciarlos del resultado de la evaluación del desempeño, separándolos en distintos apartados. A favor de esta tesis se pronuncian CORTÉS CARRERAS y JIMÉNEZ HERNANDIS, al sostener que la trayectoria y actuación profesional, así como la calidad de los trabajos, se refieren a un período mucho más extenso y prolon-

(42) El artículo 17 del TREBEP establece:

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

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

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



gado en el tiempo, que va más allá del de referencia para la evaluación del desempeño (43). En esta línea, ARROYO YANES apunta que son elementos autónomos, y que en este marco, la evaluación del desempeño es sólo uno de los parámetros, pero no el único, que deberá considerarse en la progresión del empleado en la carrera administrativa horizontal (44). Además, advierte de los riesgos que puede suponer la implantación de ambas figuras en un primer momento, al ser absolutamente desconocidas en las oficinas públicas.

En cualquier caso, a nuestro juicio, nada impide que estos factores puedan considerarse incluidos en la evaluación del desempeño. Si la finalidad de la evaluación del desempeño es la medición y valoración de la conducta profesional y el rendimiento del empleado público tal como se establece en el artículo 20 del TREBEP, la trayectoria y actuación profesional, así como la calidad de los trabajos realizados, constituyen elementos que pueden entenderse comprendidos en la conducta profesional (45).

Sobre el tercer elemento que ha de ser objeto de valoración en la carrera horizontal, los conocimientos adquiridos, parece que el legislador básico se refiera a la formación que el empleado público haya podido realizar en orden a la mejora de los conocimientos requeridos para el desempeño de sus funciones. La formación, como en otros ámbitos de la carrera profesional, juega un papel fundamental, como no puede ser de otra manera. Este elemento es habitual que aparezca en los sistemas de carrera administrativa horizontal como objeto de valoración (46). También se muestra en su vertiente activa, es decir, como factor de transferencia de conocimientos, valorando las acciones formativas que se impartan, no

(43) CORTÉS CARRERES, J.V., y JIMÉNEZ HERNANDIS, J., (2009). «La Carrera Profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 13, págs. 1891-1914.

(44) ARROYO YANES, L.M., (2012). «La evaluación del desempeño en la función pública. Ámbito de operatividad y contexto administrativo», en J.A. FUENTETAJA PASTOR y J. CANTERA MARTÍNEZ (Dir.), *Crisis económica y función pública*, págs. 219-259, Cizur Menor, Aranzadi.

(45) En este sentido se pronuncia LINDE PANIAGUA, E., (2012). «La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público», en J.A. FUENTETAJA PASTOR y J. CANTERA MARTÍNEZ (Dir.), *Crisis económica y función pública*, págs. 193-218, Cizur Menor, Aranzadi.

También sigue esta tesis MÍGUEZ MACHO, L., (2014). «La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos», en S. RODRÍGUEZ-CAMPOS (Dir.), *El empleo público en tiempo de reformas*, págs. 85-111, Madrid, Marcial Pons.

(46) A título de ejemplo, el Reglamento de evaluación del desempeño y rendimiento y la carrera profesional horizontal del personal del Ayuntamiento de Valencia contempla los conocimientos adquiridos como un factor objeto de valoración en los artículos 54 y 55.

A mayor progresión en el grado de desarrollo profesional, se exigen menos horas de formación, porque las necesidades formativas del empleado disminuyen con el paso del tiempo, al incrementarse la experiencia profesional.



sólo las que se reciban, así como la realización de otras actividades que participen en esta actividad de aportar conocimientos, como pueden ser las publicaciones científicas con fines divulgativos o la participación en grupos o trabajos de investigación.

El Informe del grupo de trabajo sobre carrera administrativa de la Comisión de Coordinación del Empleo público destaca que la formación es una herramienta clave en la configuración de la carrera administrativa horizontal (47). Desde el punto de vista estratégico, se propone la vinculación de la política formativa con el sistema de gestión del desarrollo profesional. De esta manera, podrían establecerse las siguientes fases en la ejecución de los planes formativos:

- a) Una fase inicial, de acogida e integración, que ofreciera al empleado un programa básico de integración en la organización.
- b) Una fase intermedia, que se identificaría con el acceso al puesto de trabajo, en la que la formación debería orientarse a la adquisición de los conocimientos técnicos básicos para el desempeño del puesto de trabajo.
- c) Una fase de desarrollo, consistente en la oferta formativa de actualización de los conocimientos técnicos y desarrollo de las competencias necesarias para el desempeño correcto del puesto de trabajo.

Para que sean objeto de evaluación, las acciones formativas realizadas deberían estar relacionadas con las funciones asignadas al empleado público. No tendría ningún sentido valorar actividades formativas absolutamente ajenas e inconexas con las funciones que se desarrollan, porque no reportarían ningún beneficio en el desempeño del puesto de trabajo. Además, aunque sea elemental, se debería acreditar el aprovechamiento de las mismas de forma efectiva, en los casos que la formación impartida requiera la superación de determinadas pruebas. En la ponderación de la evaluación, deberían discriminarse los cursos que sólo requieren la asistencia, de los que requieren asistencia y aprovechamiento, otorgándose a los segundos mayor puntuación que a los primeros.

Es interesante contemplar este factor porque tiene carácter objetivo, al ser muy pequeño el margen de libertad de apreciación por parte de los sujetos u órganos evaluadores. Este margen de apreciación debería ceñirse, como en el ámbito de la valoración de la formación en los procesos selectivos, en determinar si las acciones formativas guardan o

(47) Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas (2013). Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: carrera administrativa. Recuperado de: <http://femp.femp.es/files/566-1502-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Carrera%20Administrativa.pdf>



no relación con las funciones asignadas al puesto de trabajo, y en asignar la puntuación correspondiente en función de la ponderación previamente establecida. Además, las administraciones públicas locales ya tienen amplia y contrastada experiencia en la valoración de méritos en los procesos selectivos, de manera que la incorporación de este factor en los sistemas de carrera profesional horizontal no debería revestir de especial dificultad.

La realización de pruebas de cualquier índole, ya sean teóricas o prácticas, pese a que puedan ser idóneas para evaluar el grado de los conocimientos adquiridos, entendemos que no deberían formar parte de los sistemas de carrera horizontal. Estos instrumentos ya han sido utilizados para la evaluación de los empleados en el momento en el que éstos acceden a la función pública, mediante los sistemas selectivos de oposición y concurso-oposición, en los que se deberán incluir una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación entre ellos (48). Implantar de nuevo estas pruebas, sería un doble gravamen innecesario, teniendo presente que existe otro instrumento útil que permite valorar los conocimientos adquiridos, como es la evaluación de la formación. No obstante, algunas entidades locales contemplan la realización de pruebas en sus sistemas de carrera, ya sea de forma obligatoria o voluntaria (49).

Por último, el artículo 17 f) del TREBEP permite el establecimiento de otros méritos y aptitudes, distintos a los anteriormente enumerados, por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida. El legislador básico introduce aquí una cláusula abierta que permite al legislador de desarrollo una libertad absoluta para incorporar aquellos factores que considere convenientes en orden a la evaluación de los empleados en el marco de la carrera administrativa horizontal.

Desde el punto de vista conceptual, FERNÁNDEZ RAMOS destaca que dentro del término «aptitudes» podrían entrar todas aquellas cuestiones relativas al grado de compromiso del funcionario con la organización, como la participación voluntaria del funcionario en programas de mejora de la calidad de los servicios públicos o en procesos innovadores y de buenas prácticas; intervención en comisiones técnicas o comités internos, proyectos institucionales, grupos de expertos; el ejercicio de funcio-

(48) Así se establece en los artículos 61.6 y 61.7 del TREBEP.

(49) Es el caso del Ayuntamiento de Granada, que prevé la realización de una prueba tipo test online con carácter obligatorio. Por el contrario, la Diputación de Barcelona estipula de forma voluntaria una prueba práctica que versará sobre las competencias profesionales más relevantes, para el tránsito de determinados niveles de desarrollo profesional y subgrupos profesionales (C1, C2 y agrupaciones profesionales). Además, ofrece un curso en orden a preparar la prueba de forma previa a su realización.



nes de coordinación y supervisión que no formen parte del contenido del puesto de trabajo; participación en tribunales de selección o comisiones de provisión... (50)

El elemento de la antigüedad, entendida como el mero cómputo de un periodo temporal concreto, contemplada inicialmente como un elemento más objeto de valoración en la carrera administrativa horizontal por el proyecto de ley del EBEP, desapareció de la redacción del artículo 20 del EBEP finalmente aprobada. El mismo Informe de la Comisión de expertos para el estudio y la preparación del EBEP advertía que «nada sería peor, a nuestro juicio, que vincular la progresión en la carrera, sustancialmente, al criterio formal (y desmotivador) de la antigüedad» (51).

SÁNCHEZ MORÓN señala al respecto que

«No se incluye, en cambio, como factor para el ascenso la antigüedad, lo que significa que el mero transcurso del tiempo es en sí un criterio para ascender. Aunque es obvio que sólo a través del tiempo pueden adquirirse méritos y cualidades requeridas y que ello se hará gradualmente. Pero la actitud pasiva del funcionario no puede llevar, como en el pasado, a un ascenso automático de categoría por el transcurso de un período tasado en el escalón inferior, posibilidad ésta que habría distorsionado por completo —y que distorsionará, si se aplica de facto o de manera encubierta— la finalidad modernizadora que la reintroducción de la carrera horizontal tiene en el EBEP» (52).

A pesar de las anteriores consideraciones, este factor es omnipresente en la mayoría de los modelos de carrera administrativa horizontal aprobados por las entidades locales, si bien no se presenta como un elemento susceptible de valoración, sino como un requisito *sine qua non* para el acceso al grado, tramo o escalafón superior. Además, este requisito se complementa con la evaluación de aquellos elementos que son susceptibles de valoración, establecidos en el artículo 17 b) del TREBEP.

Una cuestión distinta a la antigüedad es la experiencia profesional, concepto que tiene un carácter mucho más amplio. Por experiencia profesional cabe entender la especialización derivada del ejercicio, con solvencia, de unas determinadas funciones a lo largo de un periodo de

(50) FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2010). «Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia administrativa, Revista de derecho administrativo*, núm. 47, pág. 21.

(51) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP. Pág. 107.

(52) SÁNCHEZ MORÓN, M., (2019). *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos.



tiempo. Si la asignación funcional permite la organización de itinerarios y el establecimiento de carreras profesionales, debe estimarse necesaria la valoración del ejercicio continuado de las mismas funciones en un determinado período de tiempo (53). Al amparo del artículo 17 b) del TREBEP, se pueden incorporar factores de evaluación ligados a la experiencia profesional. Es importante señalar que precisamente la carrera horizontal permite un desarrollo profesional del empleado público, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Por este motivo, es un premio también a la especialización derivada del ejercicio constante de unas mismas funciones, con solvencia, a lo largo del tiempo. No se puede desconocer que en un mundo cada vez más complejo, y con una importante disparidad normativa, es necesario disponer de profesionales especializados en determinadas materias.

A pesar de estas consideraciones, esta especialización es prácticamente imposible en aquellas entidades locales de pequeñas dimensiones, donde el secretario-interventor es como un médico de familia, al tener que poseer unos conocimientos generales en casi todas las materias relativas al régimen local. Pero en aquellas entidades locales de mayores dimensiones, la especialización debe ser un factor clave, que permita disponer de profesionales acreditados y expertos en concretas áreas de conocimiento, que aporten un claro valor añadido a la organización.

VIII. Conclusiones

Si bien la carrera administrativa horizontal ha dejado de ser una novedad legislativa desde hace tiempo, es una gran desconocida para muchas de nuestras administraciones locales. La falta de desarrollo normativo del TREBEP es un serio obstáculo para que puedan establecer sus propios sistemas de carrera administrativa horizontal. La reforma del empleo público local, una cuestión compleja y espinosa, sigue siendo una materia que no está marcada como prioritaria en las agendas de nuestros dirigentes políticos, que tienen la mirada puesta en otros asuntos mucho más fáciles de abordar, y con unas consecuencias más inmediatas en el tiempo que encajan mejor con la consecución de sus intereses a corto plazo. Encarar una reforma de la función pública local, incorporando la carrera administrativa horizontal como una de las modalidades de carrera profesional básica de los empleados públicos, supone afrontar un reto de

(53) El Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, Grupo de trabajo de carrera administrativa, se pronuncia en este sentido. Disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-1502-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Carrera%20Administrativa.pdf>



importantes dimensiones, con una visión estratégica a futuro, que a largo plazo supondrá grandes beneficios.

La aplicación de la carrera administrativa horizontal debe ser una prioridad en el ámbito local, donde la promoción profesional basada en el cambio de puesto de trabajo no siempre ha sido posible, y cuando lo ha sido, su motivación no ha obedecido exclusivamente a necesidades organizativas, sino a satisfacer las aspiraciones de ascenso profesional de los empleados. Además, permite también incorporar la evaluación del desempeño como mecanismo esencial en el funcionamiento de los sistemas de carrera horizontal, otro elemento imprescindible para la modernización de las administraciones públicas locales.

A pesar de que la mayor parte de la doctrina considera como un elemento positivo la introducción de esta nueva modalidad de carrera profesional, su aplicación puede generar disfunciones que cuestionen el mismo funcionamiento del sistema. Por este motivo, es necesario que las administraciones públicas y todos los sujetos implicados, sean especialmente cuidadosos y rigurosos en los procesos de evaluación y de toma de decisiones.

A nuestro juicio, el principal riesgo existente deriva del mismo proceso de evaluación. Para evitar situaciones conflictivas con los empleados, situaciones que además se prolongarán en el tiempo, puede existir una tendencia a efectuar evaluaciones positivas. Esta tendencia puede ser especialmente intensa en nuestras administraciones locales, donde el agente evaluador será normalmente el superior jerárquico, siendo la relación entre evaluador/evaluado todavía más intensa. Por este motivo, existe el riesgo que se facilite el progreso en los escalafones o niveles de cada puesto de trabajo mediante la ausencia de evaluaciones negativas, a modo de «*café para todos*». Sin evaluaciones negativas, no hay problemas ni conflictos, convirtiéndose la progresión del empleado en los distintos niveles de carrera horizontal en un mero trámite formal.

Pero una cosa es que el riesgo exista, y otra que se materialice. Es tarea esencial de cada entidad local minimizarlo, formando al personal de los departamentos de recursos humanos y a los evaluadores, para que tengan los conocimientos necesarios en el funcionamiento y aplicación de los sistemas, y sean plenamente conscientes de las consecuencias perversas que pueden producirse. Precisamente, la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, tienen como finalidad discriminar al empleado que trabaja bien del que no lo hace, premiando al primero. Si el premio es para los dos, además de la profunda injusticia que supone esta equiparación de situaciones desiguales, la desmotivación está servida.



IX. Bibliografía

- ALDOMÀ BUIXADÉ, J., (2008). «La carrera profesional», en *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*, págs. 49-53, Barcelona, Cemical.
- ALMEIDA CERREDA, M., (2010). «La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño en las Administraciones locales», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 3, págs. 115-158.
- ARROYO YANES, L.M., (2012). «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, págs. 94-128.
- ARROYO YANES, L.M., (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ARROYO YANES, L.M., (2012). «La evaluación del desempeño en la función pública. Ámbito de operatividad y contexto administrativo», en J.A. FUENTETAJA PASTOR y J. CANTERA MARTÍNEZ (Dir.), *Crisis económica y función pública*, págs. 219-259, Cizur Menor, Aranzadi.
- ARROYO YANES, L.M., (2012). «La evaluación del desempeño en la función pública local», en T. COBO OLVERA y R. VERA TORRECILLAS (Dir.), *Empleo público local: prontuario para la selección, organización y gestión de personal de entidades locales*, págs. 310-339, Madrid, La Ley.
- CANAL FERNÁNDEZ, L., (2018). «Temporalidad y equiparación de las condiciones de trabajo de los funcionarios interinos a la luz del principio constitucional de igualdad y de la aplicación directa del derecho comunitario. El caso de la carrera horizontal regulada en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Actualidad administrativa*, núm. 9.
- CEA AYALA, A., (2012). «La carrera profesional de los funcionarios públicos», en *Revista de Actualidad administrativa*, núm. 13, pág. 1.
- CORTÉS CARRERES, J.V. y JIMÉNEZ HERNANDIS, J., (2009). «La Carrera Profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 13, págs. 1891-1914.
- CORTÉS CARRERES, J.V., (2009). «La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 1, págs. 36-39.
- CORTÉS CARRERES, J.V., (2001). *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson.
- CUENCA CERVERA, J.J., (2010). *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Madrid, INAP.
- DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. (2009). «El Estatuto Básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del empleo público local», en V. ALMONACID LAMELAS (Dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, págs. 445-502, Madrid, La Ley.



- DÍEZ QUESADA, A., (2011). «El Estatuto Básico del Empleado Público: proyección e incidencia en la Administración Local, cumplidos cinco años desde su aprobación», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, núm. 315-316, págs. 235-268.
- FARIÑA GUILLÉN, J.F. y CABRERA DOMÍNGUEZ, J.M., (2012). «La carrera profesional de los empleados públicos», en I. ROSAT ACED (Dir.), *Los recursos humanos en la Administración Local*, págs. 239-270, Valencia, Tirant lo Blanch.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., (2006). *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, Cemical.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., (2007). «La función pública local (selección, provisión de puestos, carrera, situaciones administrativas)», en A. PALOMAR OLMEDA (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, págs. 269-350, Granada, Cemci. .
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., (2009). «Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público», en F. CASTILLO BLANCO y J. QUESADA LUMBRERAS (Dir.), *Manual de empleo público*, págs. 53-88, Madrid, lustel.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2010). «Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios», en *Justicia administrativa, Revista de derecho administrativo*, núm. 47, págs. 5-29.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., (2013). *Pasado, Presente y Futuro de la Función Pública*, Cizur Menor, Aranzadi.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., (2014). «Incidencia de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la Función Pública Local», en J.A. FUENTETAJA PASTOR (Dir.), *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, págs. 25-58, Cizur Menor, Aranzadi.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., (2009). «Estatuto Básico del Empleado Público y configuración normativa del empleo público local», en R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. CASTILLO BLANCO, *Informe sobre el empleo público local*, págs. 17-36, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local.
- LINDE PANIAGUA, E., (2012). «La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público», en J.A. FUENTETAJA PASTOR y J. CANTERA MARTÍNEZ (Dir.), *Crisis económica y función pública*, págs. 193-218, Cizur Menor, Aranzadi.
- MÍGUEZ MACHO, L., (2014). «La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos», en S. RODRÍGUEZ-CAMPOS (Dir.), *El empleo público en tiempo de reformas*, págs. 85-111, Madrid, Marcial Pons.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., (2007). *Estatuto básico del empleado público*, Madrid, La Ley.
- PADILLA RUIZ, R., (2015). *La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público* [Tesis de doctorado, Universidad de Castilla La Mancha]. Repositorio RUIdeRA.



- PALOMAR OLMEDA, A., (2016). *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson.
- PALOMAR OLMEDA, A., (2012). «Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?», en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 3, págs. 78-93.
- PARADA VÁZQUEZ, R. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., (2017). *Derecho de la Función Pública*, Cizur Menor, Aranzadi.
- QUESADA LUMBRERAS, J., (2015). *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Cizur Menor, Aranzadi.
- QUESADA LUMBRERAS, J., (2011). «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿un nuevo modelo de carrera?», en S. BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.), *Administración local estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, (págs. 893-936), Madrid, La Ley.
- REY GUANTER, S., (2008). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., (2019). *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos.

Webigrafía

- Departament de Governació i Administracions Públiques. Escola d'Administració Pública de Catalunya (2005). Llibre blanc de la funció pública catalana. Recuperado de: http://eapc.gencat.cat/web/content/home/publicacions/varia/20._llibre_blanc_de_la_funcio_publica_catalana/Llibre-Blanc-Completo.pdf
- Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas (2013). Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: carrera administrativa. Recuperado de: <http://femp.femp.es/files/566-1502-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Carrera%20Administrativa.pdf>
- Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas (2013). Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: evaluación del desempeño. Conclusiones. Recuperado de: <http://femp.femp.es/files/566-1503-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Evaluacion%20del%20desempe%C3%B1o.pdf>
- Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas (2013). Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas (2015). Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas. Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1515e815-105a-4f52-9e5a-75d107366c8b/ModeloEvaluacion20072015-IEF.pdf>



