

ASUNTO: PERSONAL/RETRIBUCIONES

Implantación de la carrera profesional horizontal.

370/16

E

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

El Ayuntamiento solicita informe en relación con el asunto epigrafiado, al que acompaña copia de la documentación y expediente sobre el particular obrante en el Ayuntamiento.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (LGPE 2016).
- Decreto Legislativo 1/1990 Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (TRLFPEX).
- Decreto 43/1996 Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (Decreto 43/96).
- Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/85).

III. FONDO DEL ASUNTO.-

PRIMERO. El propio TREBEP en su artículo 2.1, al regular su ámbito de aplicación, dispone que “... se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral ...” de las Administraciones de las Entidades Locales, para establecer a continuación, en el artículo 3.1 que “el personal funcionario de las

Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local". Estos preceptos, junto con la Disposiciones Final Primera, que confiere carácter básico a todo el articulado, y Final Cuarta, "Entrada en vigor", que establece que "2. *Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias 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*", permiten completar el sistema de fuentes de nuestras Administraciones en materia de sus empleados públicos, del que resulta el siguiente orden:

- Estatuto Básico del Empleado Público.
- Legislación de función pública de la Comunidades Autónomas con competencias en materia de régimen local.
- Legislación de régimen local (LBRL y TRRL), que continuará vigente en todo lo que no se opongan a las anteriores.

Por lo que atañe al asunto objeto de este informe debe hacerse una última matización por la previsión recogida en el párrafo 2 de la Disposición Final Cuarta del TREBEP "Lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto", ya que es precisamente el Capítulo II del Título III el que regula la carrera profesional, concepto genérico que aglutina una serie de medidas entre las que se encuentra la carrera profesional horizontal. Como consecuencia de ello, debemos acudir a la normativa autonómica en materia de función pública, en concreto el TRLFPEX, que ha regulado la materia en el artículo 57, modificado por la Ley 5/2008, de 26 de diciembre.

SEGUNDO. El concepto, como se ha dicho genérico, de carrera profesional se extrae del artículo 16.2 del TREBEP "... es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad". Este concepto articula una serie de medidas entre las que el apartado 3 del precepto citado prevé las siguientes: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna vertical. La redacción del encabezado de la norma, "Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la

carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades: ...”, abre por tanto un amplio abanico de posibilidades: aplicar todas las medidas, aplicar alguna de ellas o varias, regular medidas nuevas, aplicar medidas nuevas con las ya previstas en el TREBEP e, incluso, no aplicar ninguna de ellas. Para esta norma la carrera horizontal “... consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo...”, concepto que comparte punto por punto el apartado 3.a) del artículo 57 de la ley autonómica.

Pese a que el artículo 17 del EBEP estable una serie de reglas tendentes a la aplicación de la carrera horizontal, hay que buscarlas en la legislación autonómica, por la remisión expresa que se contiene en el mismo y, sobre todo, por el amplísimo margen que otorga al prever su carácter potestativo junto con la posibilidad de establecer reglas nuevas. Es, por tanto, en el TRLFPEX donde hay que indagar las reglas para la aplicación de la carrera horizontal, cuyo artículo 57.3 recoge la siguiente regulación (que debemos considerar mínima a tenor del apartado b) “*Las normas que se dicten en desarrollo de la presente Ley regularán la carrera horizontal de los funcionarios de carrera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aplicando, al menos, las siguientes reglas: ...”, que constituirá el modelo en el que deba basarse el Ayuntamiento a la hora de establecer la carrera profesional de sus funcionarios de carrera:*

“.../...

La carrera profesional horizontal constará de cinco niveles o grados consecutivos. Para cada nivel, excepto el inicial que no será retribuido, se fijará una retribución complementaria en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Para poder optar a los distintos niveles de carrera retribuidos el funcionario de carrera deberá acreditar el tiempo mínimo de ejercicio profesional que a continuación se señala y haber superado la evaluación correspondiente.

Nivel Inicial.

Nivel Uno: Cinco años.

Nivel Dos: Doce años.

Nivel Tres: Diecinueve años.

Nivel Cuatro: Veintiséis años.

Se valorará 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.

La aplicación de la carrera profesional horizontal requerirá la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en el número siguiente de este artículo.

La progresión en la carrera horizontal se realizará en el Cuerpo o Escala en el que el funcionario se encuentre en activo o desde el que se haya accedido, en su caso, a las situaciones de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares y excedencia por razón de violencia de género, computando como ejercicio profesional el tiempo efectivamente desempeñado en dicho Cuerpo o Escala o el destinado a funciones sindicales o representación de personal.”

TERCERO. El artículo 16.3.a) del TREBEP, al establecer el concepto de la carrera horizontal, establece sendas remisiones al artículo 17, comentado en el apartado anterior, y al apartado 3 del artículo 20 “La evaluación del desempeño”, que se transcribe: “3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, ...”; además el apartado 5 exige que “La aplicación de la carrera profesional horizontal, ... requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño ...”. Quiere ello decir que la implantación de la carrera profesional, lleva implícita la articulación de la consiguiente evaluación, que no es otra cosa que el procedimiento mediante el cual “... se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados”. (segundo párrafo del apartado 1 del artículo 20.1, párrafo segundo del TREBEP, y 57.4.a) del TRLFPEX) y con tal finalidad deben establecerse ineludiblemente las reglas y procedimientos para realizarla, que deberán estar fundados en los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, por exigirlo así los artículo 20.2 del TREBEP y 57.4.b) del TRLFPEX.

Por lo demás, cada Administración establecerá los efectos de la evaluación sobre la carrera profesional, sin que la legislación autonómica haya realizado mayor regulación al respecto que la del TREBEP, ya de por sí

muy parca, seguramente debido al carácter de norma básica que, como se ha dicho, tiene todo el articulado. Debe advertirse, que no hay una remisión a norma legal para el desarrollo de lo establecido en el TREBEP, por lo que podrá realizarse reglamentariamente.

CUARTO. Ni el TREBEP ni el TRLFPEX regulan, como parece lógico, el procedimiento para su implantación en las Administraciones Locales, por lo que habrá que estar a las reglas contenidas en la legislación de régimen local y ello sin dejar de tener en cuenta determinados principios como previsión presupuestaria o negociación, etc., que aparecen en el articulado del TREBEP.

Por lo que respecta a la previsión presupuestaria, debe tenerse en cuenta que precisamente la carrera horizontal lleva implícita la consiguiente mejora retributiva, (*...Para cada nivel, excepto el inicial que no será retribuido, se fijará una retribución complementaria en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura...* vimos más arriba que establece el artículo 57.3 TRLFPEX), por lo que la previsión presupuestaria de dicha mejora es indispensable, debiendo determinar el presupuesto general la partida o partidas presupuestarias afectadas por la carrera horizontal. Y aquí es donde encontramos la dificultad para establecer en el presente ejercicio la mencionada carrera horizontal, dado que la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 establece, en su artículo 19 que:

“Uno. A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, constituyen el sector público:

(...)

c) Las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes.

Dos. En el año 2016, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.”

La negociación colectiva es asimismo imprescindible, por venir exigida en el artículo 37.1 del TREBEP: *“1. Serán objeto de negociación, en su ámbito*

respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: ... c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera,... d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño."

Por lo demás, téngase en cuenta que la negociación colectiva está sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, por establecerlo así el artículo 33 del TREBEP, cuyo apartado 2 exige *"... la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello."*

Si bien y en lo que aquí concierne, las limitaciones presupuestarias de la LPGE para 2016, cierran en opinión de quien suscribe la posibilidad y efectividad de acuerdo para implantación de la carrera profesional horizontal en el Ayuntamiento, al disponer el apartado ocho del artículo 19 LPGE 2016, que: *"Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en el apartado Dos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo."*

A la imposibilidad de la concertación señalada se une el que conforme al apartado once del mismo artículo 19 de la meritada Ley 48/2015, este precepto tiene carácter básico al dictarse por el Estado en base a lo dispuesto en la Constitución en los artículos 149.1.13 y 156.1 y en su consecuencia de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas.

QUINTO. Si las futuras Leyes de Presupuestos Generales no impusieran a la Administraciones Públicas la limitación que más arriba exponíamos, este funcionario considera que no existiría inconveniente alguno para que el Ayuntamiento procediera llevar a cabo el acuerdo Ayuntamiento- Sindicatos que se propone, sobre criterios generales de la carrera profesional horizontal de sus empleados públicos, por cuanto supone el ejercicio de potestades reglamentarias y de auto-organización, para las que está facultado por el artículo 4.1.a) de la LBRL, en los términos de la autonomía institucional reconocida en el artículo 140 de la Constitución Española, autonomía que es ratificada para el caso particular de los empleados públicos de las Administraciones Locales en el artículo 3.1 del TREBEP. Para ello, debería en

su momento, aprobar la correspondiente regulación tanto de la carrera como de la evaluación del desempeño, debiendo prever en el presupuesto general municipal la partida o partidas presupuestarias que contendrán los créditos correspondientes para hacer frente a la retribución que se establezca.

IV. CONCLUSIONES.-

Dado el carácter “especial” de esta retribución durante el ejercicio 2016 y debido a las limitaciones establecidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, el Ayuntamiento, como decimos no podrá implantar y en su consecuencia pagar, la carrera profesional horizontal, ya que esto supondría un incremento de las retribuciones y el acuerdo que así lo resolviera sería nulo de pleno derecho.

Badajoz, noviembre de 2016