

**ASUNTO: Informe solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ sobre  
“IMPLANTACIÓN DE LA CARRERA PROFESIONAL HORIZONTAL”**

**0171/18**

**E**

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente,

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

Mediante escrito el Sr/a Alcalde/sa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, solicita informe en relación con el asunto epigrafiado.

### **LEGISLACION 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 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (LGPE 2017). Prorrogado
- Ley13/2015, de 8 de abril, de la Función Pública de Extremadura (LFPEX)
- Decreto 43/1996 Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (Decreto 43/96)
- Ley 7/1985, 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
- Ley 47/2003,26 noviembre, General Presupuestaria (LGP)

---

## **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 estable 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 la Ley13/2015, de 8 de abril, de la Función Pública de Extremadura (LFPEX), que ha regulado la materia en el artículo 57, 2, b) al regular el *Complemento de carrera profesional, que retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal. La cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal se establecerá por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas de Extremadura en atención a lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.*

**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. En definitiva, la carrera profesional es el derecho de los empleados públicos a progresar de manera individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asignadas y cumplimiento de los objetivos de la organización en la cual prestan sus servicios.

Por ello, el acceso a la Carrera Profesional tiene un carácter voluntario y un tratamiento individualizado, de manera que es cada empleado público, previo cumplimiento de los requisitos oportunos, quien determine su progresión en los distintos niveles que la configuran

Pese a que el artículo 17 del EBEP establece 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 la LFPEX donde hay que indagar las reglas para la aplicación de la carrera horizontal, como retribución complementaria, cuyo artículo 57.2.b) in fine recoge la siguiente regulación (que debemos considerar mínima a tenor del apartado b) *“La cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal se establecerá por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas de Extremadura en atención a lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.”*), que constituirá el modelo en el que deba basarse el Ayuntamiento a la hora de establecer la carrera profesional en el mismo.

**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) de la LFPEX) 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, como retribución complementaria que vimos mas arriba establece el art. 57.2.b LFPEX 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 3/2017, de 17 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, en su artículo 18, prorrogado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.1 de la Ley 4/72003 (LGP) establece 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 2017, 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 2016, 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 2017, cierran en opinión de quien suscribe la posibilidad y efectividad de acuerdo para implantación de la carrera profesional horizontal en el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, al disponer el apartado ocho del art. 18 LPGE 2017, que : *“Ocho. 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 18 de la meritada Ley 3/2017, en cuanto dispone que : *Este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución. Además, el apartado tres se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 del EBEP.*

**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 autoorganización, 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 CE, 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.

Sin embargo de lo señalado y como **CONCLUSION**, dado el carácter “especial” de esta retribución durante el ejercicio 2017 y debido a las limitaciones establecidas en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (LGPE 2017), el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ 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.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz 2018