

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

Resumen

PROPOSICIONES PARA LA ARTICULACIÓN DE LA CARRERA HORIZONTAL DE LOS FUNCIONARIOS

Una de las novedades más destacadas de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, ha sido la introducción de la llamada carrera horizontal de los funcionarios, atendiendo así una sugerencia del Informe de la Comisión de expertos de abril de 2005. Sin embargo, los escasos elementos que suministra el EBEP en relación con el diseño de esta modalidad de la carrera profesional de los empleados públicos son de un carácter

eminente dispositivo. Por esta razón, el legislador de desarrollo del EBEP disfruta de un margen de configuración amplísimo, con el consiguiente riesgo para hacer efectiva la movilidad interadministrativa de los funcionarios. En este trabajo se formulan algunas proposiciones con el objeto de orientar la previsiblemente larga y compleja labor de desarrollo del EBEP en este apartado de la carrera profesional.

Abstract

PROPOSALS FOR THE ARTICULATION OF THE HORIZONTAL CAREER OF THE GOVERNMENT EMPLOYEES

One of the most notable developments Act 7/2007 of 12 April, the Basic Statute of the public employee has been the introduction of the so-called horizontal career of officials attending a suggestion of the report of the Committee of experts from April 2005. However, scarce elements provided by the EBEP in relation to the design of this mode of the career of public employees are

an eminently device. For this reason, the legislator of the EBEP development enjoy a very broad, configuration margin with the consequent risk to give effect to the interadministrative mobility of officials. In this work some proposals are formulated to guide the expected long and complex work of the EBEP in this section of the career development.

Sumario:

I. Introducción. II. Definición y fines de la carrera horizontal. III. Ámbito de aplicación y características. A) Voluntariedad. B) Irreversibilidad. C) Progresividad. D) Apertura. E) Transparencia. **IV. Los escalones de la carrera horizontal.** A) Denominación de los escalones de la carrera. B) Número de escalones. C) Supuesto especial de las Agrupaciones Profesionales. D) La permanencia en cada nivel o escalón. **V. Los elementos de evaluación.** A) Los factores previstos en el EBEP. B) La evaluación del desempeño con factor central. C) Otros factores. conocimientos adquiridos, compromiso con la organización y sanción de demérito. D) Ley y reglamento en la ordenación de los factores a evaluar. **VI. La evaluación en supuestos especiales.** A) Reconocimiento de servicios previos. B) Otros supuestos especiales. **VII. El procedimiento de valoración de la actividad profesional.** **VIII. Los efectos del ascenso de nivel o escalón en la carrera.** A) El complemento retributivo de carrera horizontal. B) Otros efectos asociados a la carrera horizontal. **IX. La aplicación transitoria de la carrera horizontal.**

I. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, una de las materias en las que se manifiesta el carácter abierto del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) es la carrera profesional. El EBEP –artículo 16.3– establece que 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 (y se citan cuatro; carrera horizontal, vertical, y promoción interna vertical y horizontal...)¹.

De los términos del artículo 16.3 (“podrán”, “entre otras”, de “alguna o algunas”), parece desprenderse que el legislador de desarrollo del EBEP puede optar por incorporar todas o sólo algunas de las modalidades de carrera señaladas, así como puede también optar por incorporar otras no contempladas en el EBEP². El legislador única-

(1) Sobre las bases en el EBEP, vid. L. ORTEGA, “La extensión de las normas básicas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, y F. CASTILLO BLANCO, “El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿hasta dónde llegan las Bases?”, ambos trabajos en *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, IAAP, Sevilla, 2009.

(2) Podría apuntarse como modalidad no prevista en el artículo 16 del EBEP la llamada promoción cruzada u oblicua, como propuso el G.P. Izquierda Unida-IPCV en la tramitación del Proyecto de Ley (enmienda núm. 133), pero dado que

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

mente estaría obligado a establecer un “modelo de carrera profesional”, pero sin que el EBEP aparentemente condicione cuál deba ser, de tal modo que la garantía básica es prácticamente inexistente. Pero, en realidad, el margen de maniobra del legislador no es tan abierto como pudiera parecer.

Así, la *carrera vertical* tendrá que seguir existiendo, por la sencilla razón de que el propio EBEP ordena a las Administraciones a estructurar sus organizaciones a partir de las técnicas de ordenación de puestos de trabajo –artículo 74–. Y si es obligatoria una RPT o instrumento organizativo similar, habrá que prever un sistema de provisión de puestos de trabajo que, de acuerdo con la Constitución, respete los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas, y eso es justamente la *carrera vertical*. En definitiva, la *carrera vertical* tendrá que seguir existiendo, pues responde a una necesidad de la propia Administración (unida a exigencias constitucionales)³.

De otro lado, la *promoción interna* (al menos, la vertical) aun cuando en teoría podría suprimirse, en la práctica es impensable por lo que supone de conquista social de los funcionarios desde que la implantó la Ley de Medidas de 1984. Además, no sólo ha sido interiorizada por los funcionarios, sino que es un instrumento que conviene también a la propia Administración para una eficaz gestión de sus recursos humanos, pues a través de los planes de recursos humanos se pueden articular medidas de promoción interna que eviten reclutar personal externo, al tiempo que se incentiva a los funcionarios para que mejoren, de forma sustancial, su formación, beneficiándose la Administración de unos empleados más cualificados. Además, el propio EBEP parece contradecir el supuesto carácter dispositivo, al menos para la promoción vertical, cuando en el artículo 18.2 establece Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto “articularán los sistemas para realizar la promoción interna” (respecto a la promoción horizontal se expresa en el sentido de “podrán”).

Por tanto, en el fondo, la única decisión que puede adoptar el legislador autonómico es la referente a la *carrera horizontal*, pues se trata de un elemento novedoso, aún no consolidado⁴. Pero incluso sobre este aspecto tampoco puede pasarse por alto el hecho de que una vez puesta sobre la mesa la posibilidad por parte del EBEP, difícilmente las organizaciones sindicales van a renunciar en la futura negociación del correspondiente Anteproyecto de Ley a la implantación de la *carrera horizontal*, máxime si alguna Comunidad Autónoma se adelanta (como ya ha hecho la Junta de Extremadura)⁵.

Pero, sobre todo, debe recordarse que la implantación de un sistema de *carrera horizontal* no constituye una mera posibilidad de mejora retributiva para los funcionarios

el indicado artículo refiere la carrera a los funcionarios de carrera, no procede incluir esta modalidad de promoción pues es referible al personal laboral.

(3) De hecho, la existencia de un régimen correcto de provisión de puestos de trabajo constituye un elemento decisivo en cualquier modelo de recursos humanos. Y una organización sólo puede ser altamente eficiente si sabe situar en los puestos de trabajo a los empleados más capacitados. Sobre estas cuestiones, véase M. FÉREZ FERNÁNDEZ, *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Diputació de Barcelona, 2006.

(4) Esta modalidad había sido sugerida por el Informe de la Comisión de abril de 2005, si bien ya existían iniciativas en esta línea en algunas Administraciones locales y autonómicas. Véase M. FÉREZ FERNÁNDEZ, *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, op. cit., p. 62.

(5) Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

públicos, sino que por el contrario responde a una necesidad objetiva de nuestro sistema de empleo público. En efecto, con la salvedad (de escasa entidad, por otra parte) de la técnica del grado personal⁶, la única vía de los funcionarios de hacer carrera (al margen de la promoción interna, que se detiene al alcanzar el Grupo A) ha sido hasta el momento la carrera vertical: así toda la carrera profesional se basa en la ocupación sucesiva de diferentes puestos de trabajo⁷. De este modo, si el funcionario no puede conseguir que le revisen al alza la valoración de su puesto de trabajo⁸, la única alternativa que le queda para mejorar su situación profesional es optar a ocupar otros puestos de nivel superior, con independencia de que tenga o no la calificación profesional necesaria e inclusive de sus propias preferencias laborales, abandonando puestos para los que está, tal vez, mejor preparado⁹.

Esta limitación de las opciones de carrera genera en las Administraciones una movilidad artificial y disfuncional, pues los puestos de trabajo comparativamente mal retribuidos acusan un elevado grado de inestabilidad, dado que los funcionarios únicamente permanecen en los mismos el tiempo imprescindible. De este modo, áreas funcionales comparativamente mal retribuidas en la RPT están continuamente vacantes. Asimismo, por efecto de la regla de la “adscripción indistinta” de los puestos de trabajo, el empleado termina desplazándose para otras áreas mejor retribuidas pero para las que, tal vez, tiene menor cualificación y competencia¹⁰.

Pero es que, además, no siempre es factible para los funcionarios acudir a la carrera vertical. En efecto, en el caso de pequeñas Administraciones e, incluso, de Administra-

(6) De hecho, tras la reforma del grado personal efectuada en 1988, un autor tan significado como A. NIETO, sostiene sin ambages la supresión de la carrera administrativa en nuestro ordenamiento (“La carrera administrativa”, en *Función pública, Cuadernos de Derecho Judicial*, 1993, p. 42).

(7) C. ROMÁN RIECHMANN, M. SÁNCHEZ MORÓN, F.J. VELÁZQUEZ LÓPEZ (“Líneas de reforma del empleo público”, en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 495) señalaron los efectos perversos de este sistema sobre la organización del trabajo.

(8) Y cuando esta revisión no está objetivamente justificada y se lleva a cabo como una simple mejora retributiva negociada colectiva o individualmente, según los casos, son inevitables las disfunciones en la estructura organizativa (inflación de puestos de trabajo al margen del diseño organizativo, estrechamiento de la carrera vertical, proliferación artificial de puestos de singularizados...). A esta cuestión ya se refirió el Consejo de Estado en su dictamen 1489/1998 sobre el Proyecto de Estatuto Básico presentado durante el primer Gobierno del Presidente Aznar: “la utilidad de la carrera administrativa así concebida no tiene como únicos beneficiarios a los propios funcionarios, que tendrán el incentivo de hacer carrera con independencia de la posibilidad de lograr concretos puestos de trabajo para ascender. También las Administraciones Públicas podrán obtener ventajas como frenar la presión que sobre sus estructuras organizativas ha generado la búsqueda de mejoras retributivas a través de la creación de nuevos puestos de trabajo en los niveles superiores”.

(9) Como señalaran C. ROMÁN RIECHMANN, M. SÁNCHEZ MORÓN, F.J. VELÁZQUEZ LÓPEZ, *op. cit.*, p. 496, esta dinámica unida a la estructura piramidal de las RPT desemboca en la idea de que todo alto funcionario debe llegar a ocupar un puesto directivo como culminación de su carrera (un magnífico asesor puede ser un pésimo directivo), en una especie de espiral absurda.

(10) Todo ello, naturalmente, sin entrar en las insuficiencias y disfunciones del sistema de provisión de puestos de trabajo para garantizar una carrera objetiva. La discrecionalidad en la provisión es obvia en los casos de puestos de trabajo de libre designación, pero también está presente en los cada vez más generalizados concursos específicos. Véase por todos las reflexiones aún plenamente vigentes de L. M. ARROYO YANES, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 429 y ss. Como señala A. PALOMAR OLMEDA (“Derecho a la carrera y promoción interna”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público, Lex Nova*, Valladolid, 2007, p. 204), el sistema de empleo público previo al EBEP no permite conocer las reglas de ascenso jerárquico.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

ciones de tamaño medio si se trata de puestos singularizados, es casi imposible optar a otro puesto de trabajo, por lo que el funcionario se ve avocado a permanecer en el mismo puesto de trabajo sin posibilidad de mejora de sus retribuciones¹¹.

Debido a estas consideraciones, el Informe de la Comisión de Expertos sugirió la conveniencia de implantar un modelo que permita reconocer al funcionario un ascenso profesional, tanto desde el punto de vista retributivo como de la posición alcanzada en su trayectoria profesional, sin que ello dependa sólo de la ocupación de un puesto de trabajo determinado, sino también de la evaluación del desempeño, de su formación y de otros méritos que en cada caso se determinen: es decir, un sistema de carrera horizontal¹². En definitiva, se trata de potenciar la carrera profesional pero sin que la misma interfiera en la organización de la Administración.

La cuestión es, por tanto, ¿cómo articular un modelo de carrera horizontal a partir de los escasos elementos y, además, dispositivos suministrados por el EBEP¹³. A esta finalidad se dedican las reflexiones que siguen. Con carácter previo, debe señalarse que el legislador deberá valorar, en cada caso, los elementos del sistema que es necesario o conveniente integrar en la Ley y cuáles deben remitirse al ulterior desarrollo reglamentario, que en esta materia será ineludible¹⁴.

Finalmente, debe señalarse que en las sugerencias que siguen se han tenido presente principalmente los desarrollos de la carrera del personal estatutario de los servicios de salud, pues tres años antes de que se aprobara el EBEP la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, obligó a las Comunidades Autónomas a establecer, previa negociación en las mesas correspondientes, mecanismos de carrera profesional para el personal estatutario de sus servicios de salud –artículo 40.1–¹⁵.

(11) Ello es particularmente presente en relación con los funcionarios propios de las Corporaciones Locales, que ven limitada su carrera a la Corporación Local de la que dependen, debido a la práctica nula movilidad interadministrativa, y aún dentro de la misma Corporación la capacidad de movilidad es frecuentemente mínima, debido a la proliferación de plazas adscritas a la Escala de Administración Especial, con un carácter en no pocos casos rigurosamente singular –“técnicos de gestión cultural”, “deportiva”, de “juventud”, de “consumo”...–. Vid. Jaime FERRI, “Motivación y retribuciones”, en *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Complutense, Madrid, 1996, p. 167.

(12) Este sistema tendría también por efecto frenar la presión que sobre las estructuras organizativas ha generado la búsqueda de mejoras retributivas.

(13) El carácter dispositivo de los elementos enunciados en el artículo 17 se acentuó en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, al pasar la redacción de: “Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera conforme a las siguientes reglas...”; a “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”, producto de la aceptación de la enmienda núm. 455 del G.P. Convergència i Unió. Por lo demás, hubo propuestas más radicales, como la del G.P. Ezquerra Republicana, el cual sencillamente propuso la supresión de todo el precepto (enmienda núm. 267).

(14) Además, la negociación de esta disposición con las organizaciones sindicales, amén de una exigencia de sentido común, está impuesta por el EBEP –artículo 37.1–.

(15) Previamente, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, constituyó el sistema de reconocimiento del desarrollo profesional de los profesionales sanitarios, consistente en el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por un profesional sanitario en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, docentes y de investigación, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos asistenciales e investigadores de la organización en la que prestan sus servicios –artículo 37.1–.

II. DEFINICIÓN Y FINES DE LA CARRERA HORIZONTAL

A partir de la escueta noción del artículo 16.3.a), puede entenderse por carrera horizontal el derecho de los funcionarios a progresar de escalón, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo o actividad profesional, sobre la base de una evaluación objetiva y reglada. De este modo, desde la perspectiva de los funcionarios, la carrera debe definirse como un derecho individual de los funcionarios, condicionado naturalmente al cumplimiento de los requisitos legales¹⁶. Asimismo, como se verá seguidamente, la expresión “desarrollo” o “actividad” profesional” se emplea en un sentido amplio, más allá del objeto exclusivo de la evaluación del desempeño.

En este momento inicial conviene añadir que la progresión a un escalón o nivel superior de la carrera horizontal requerirá un período mínimo de permanencia en el escalón anterior, así como la evaluación favorable de los factores establecidos en la Ley, comportando la percepción del correspondiente complemento retributivo de carrera. Pero, además, debería subrayarse que el acceso a un determinado escalón de la carrera horizontal no implicará un cambio del puesto de trabajo ni de la actividad a desarrollar por el funcionario –artículo 16.3.a) EBEP–. De este modo, la progresión en la carrera profesional es independiente de la movilidad y no interfiere la organización administrativa.

Por esta razón, la carrera profesional es también independiente del nivel de responsabilidad jerárquico que se asigne en cada caso al funcionario en virtud del sistema de provisión de puestos de trabajo, siendo ambos compatibles. De este modo se trata de evitar, desde un principio, equívocos sobre el papel y los efectos que la carrera horizontal supone en el conjunto del sistema de carrera profesional. Con todo, la reimplantación de un mecanismo de categorías personales en un sistema como el actual de empleo o puestos de trabajo, puede generar algún tipo de disfunciones¹⁷.

Al mismo tiempo que la indicada y prevalente dimensión subjetiva de la carrera horizontal, conviene realzar su dimensión institucional, esto es como un instrumento para la mejor gestión de las Administraciones públicas, a partir de la enunciación de sus fines, entre los cuales pueden apuntarse los siguientes: motivar e incentivar al personal; mejorar su competencia profesional; promover y reconocer la excelencia en el desempeño; mejorar la organización y sus resultados; y, en última instancia, aumentar

(16) En este sentido, el propio EBEP declara el derecho del funcionario a la progresión en la carrera profesional mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación –artículo 14.c)–.

(17) El sistema de provisión de puestos de trabajo, al permitir que la RPT asigne un puesto de trabajo a dos grupos profesionales, determinó en su día la superación, no exenta de resistencias e incomprensiones, del tradicional clasismo académico, al posibilitar que un funcionario del Grupo B ocupara un puesto de trabajo más elevado que un funcionario del Grupo A e, incluso, con jefatura sobre el mismo. La cuestión ahora será si se admitirá sin reservas que un funcionario de un escalón o nivel más bajo desempeñe un puesto de trabajo más elevado que un funcionario de categoría, nivel o escalón superior, y con jefatura sobre éste, situación que podrá darse perfectamente al disociarse –como no puede ser de otro modo– la carrera horizontal de la vertical.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos¹⁸. En definitiva, de lo que se trata es de encauzar las legítimas expectativas subjetivas de los empleados en el marco de las necesidades e intereses y de la organización a la que sirven.

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Dado que el propio EBEP –artículo 17– reserva la carrera horizontal a los funcionarios de carrera, deben entenderse excluidos a los funcionarios interinos, sin perjuicio de que el tiempo de trabajo previamente prestado en situación de interinidad pueda ser tomado en cuenta para la valoración de los años de permanencia necesarios para acceder a los diferentes escalones de carrera, tal como se señala más adelante. Asimismo, ésta es una diferencia importante en relación con la evaluación del desempeño, la cual es referida a todos los empleados públicos –artículo 20.1 y 2–. Por tanto, podrán acceder al sistema de carrera horizontal los funcionarios de carrera de cualquiera de los Cuerpos y Escalas de la función pública de la Administración de que se trata que se encuentren en situación administrativa de servicio activo¹⁹.

A) Voluntariedad

En nuestra opinión el acceso a la carrera horizontal, al igual que la promoción interna, debe configurarse con carácter voluntario. La obligatoriedad de la carrera horizontal se compadecería mal con la antes indicada configuración como un derecho de los funcionarios. Más aún, la carrera horizontal es, desde la perspectiva de la Administración, un instrumento para la motivación del personal y la mejora de la calidad de los servicios, que no compromete las estructuras organizativas. No se trata de imponer nada, sino de ofrecer incentivos a aquellos empleados que deseen progresar profesionalmente. De este modo, cada funcionario puede determinar su incorporación al modelo y el ritmo de progresión en los distintos escalones que lo configuran²⁰. A este respecto, puede señalarse que el propio EBEP –artículo 18.4– establece que las Administraciones públicas adoptarán las medidas que incentiven la participación del personal en los procesos selectivos de promoción interna “y para la progresión en la carrera profesional”.

(18) En este sentido, Ley de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud –artículo 82.2–.

(19) En el ámbito del personal estatutario de los servicios de salud se contempla, en alguna Comunidad, la posibilidad de que personal estatutario temporal pueda voluntariamente solicitar la evaluación de su desarrollo profesional, si bien los efectos retributivos quedan condicionados a la obtención de la condición de personal estatutario fijo en la categoría evaluada y a partir de la misma. Así, Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007, de 22 de mayo, modificado por Decreto 89/2008, de 24 de junio, por el que se regula el sistema de carrera profesional del personal estatutario sanitario de formación profesional, y del personal estatutario de gestión y servicios, del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha –artículo 7.3–.

(20) Por ejemplo, el citado Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007 –artículo 5–. Así se prevé también en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

Se trataría, asimismo, de una diferencia fundamental con la evaluación del desempeño que perfectamente puede tener un carácter preceptivo, dado que el EBEP anuda a la misma consecuencias no sólo retributivas sino también la permanencia en el puesto de trabajo obtenido por concurso –artículo 20.4–.

B) Irreversibilidad

En nuestra opinión, los grados o escalones, una vez adquiridos, deben considerarse consolidados e irreversibles. Aun cuando el EBEP no impone esta consolidación de escalones o grados, parece necesaria para garantizar la seguridad jurídica del sistema de carrera²¹. En efecto, al ser voluntaria la carrera horizontal –tal como se ha señalado– no parece razonable situar a los funcionarios en la tesitura de pedir una evaluación de la cual puede resultar que, lejos de progresar, pueden retroceder de escalón o grado, quedando en peor condición. Esta eventualidad arrojaría serias incertidumbres sobre el colectivo que podrían frustrar su efectividad. Y lo cierto es que el resultado de la evaluación puede suponer un “parón” en la carrera, pero la idea misma de carrera se compadece mal con la eventualidad de un retroceso²². Obsérvese, además, que ya el EBEP permite a la Administración la destitución del puesto de trabajo obtenido por concurso por deficiente desempeño en el mismo –artículo 20.4–. Creemos que esta facultad es suficiente instrumento para la adecuada gestión de los recursos humanos, sin que sea preciso trasladar las consecuencias al ámbito subjetivo de la carrera mediante una regresión en la misma.

C) Progresividad

El EBEP –artículo 17.a)– establece que los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad. Sin embargo, entendemos que no es oportuno (al menos, en una primera fase de implantación del sistema) introducir esta posibilidad de obviar la secuencialidad de los ascensos, debido a los efectos perturbadores y de generación de desconfianza en el sistema que puede causar²³. Lo que sí puede ser de interés incorporar es –como

(21) En este sentido, la enmienda núm. 350 al Proyecto de Ley, presentada por el G.P. Popular en el Congreso, declaraba que el ascenso de categoría supondría la consolidación de la misma con los efectos económicos correspondientes.

(22) Éste es, asimismo, el criterio extendido en el ámbito del personal de los servicios de salud: por ejemplo, Ley de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud –artículo 83.1–. Y así se prevé también en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

(23) En este sentido, M. FÉREZ FERNÁNDEZ “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, S. del Rey Guanter (Dir.), La Ley, Madrid, 2008, p. 280; también en *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Cemci, Granada, 2007, p. 310, considera potencialmente conflictivo dejar la puerta abierta a ascensos no consecutivos, sin aportar ningún criterio limitativo más allá de una teórica excepcionalidad, recordando nuestra tradición histórica de convertir lo excepcional en regla general. Por su parte, la enmienda núm. 351

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

se indica más adelante— la posibilidad de acortar los plazos de permanencia en cada escalón o nivel, pero no parece adecuado admitir el salto de escalones o niveles. Asimismo, no puede olvidarse que ya el sistema de carrera vertical permite, mediante el procedimiento de libre designación, obviar las exigencias de permanencia o antigüedad para el desempeño efectivo de los más elevados puestos de trabajo.

D) Apertura

La doctrina más autorizada ha apuntado que la legislación de desarrollo del EBEP puede determinar un número o cupo máximo de ascensos posibles en cada momento, lo que implica que el proceso de valoración sea de concurrencia competitiva, con objeto de lograr la selección de los mejores²⁴. No obstante, en nuestra opinión, para seleccionar a los más capacitados ya existe tanto la carrera vertical (a través del sistema de provisión de puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios enunciados en el artículo 78.1 EBEP) como la promoción interna (necesariamente limitada a las vacantes que se convoquen en cada caso, y que por ello opera también mediante procesos selectivos —artículo 18.1 EBEP—). Por el contrario, el sistema de carrera horizontal entendemos que debe configurarse como un sistema abierto, de tal modo que a todo funcionario que obtenga una valoración favorable (otra cosa será el nivel de exigencia que se fije) debe reconocérsele derecho al ascenso a la categoría correspondiente, sin necesidad de competir con los funcionarios de su grupo o subgrupo profesional (el cual, asimismo, puede ser extraordinariamente heterogéneo, diversificado en múltiples cuerpos, escalas, especialidades y demás agrupaciones de funcionarios)²⁵.

E) Transparencia

El escalón o grado obtenido por cada funcionario debe ser público y constar en el expediente personal del interesado²⁶. Se considera importante garantizar la transparencia en este proceso, para evitar que se generen desconfianzas en el mismo²⁷. Asimismo, el criterio de transparencia está expresamente contemplado en el EBEP

al Proyecto de Ley, presentada por el G.P. Popular en el Congreso, exigía la superación de pruebas selectivas para admitir este ascenso *per saltum*.

(24) M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, 5.ª ed., Madrid, 2008, p. 155.

(25) En este sentido, el Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007, de 22 de mayo, modificado por Decreto 89/2008, de 24 de junio, por el que se regula el sistema de carrera profesional del personal estatutario sanitario de formación profesional, y del personal estatutario de gestión y servicios, del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, establece que el número de profesionales que pueden acceder a cada grado no está previamente limitado —artículo 5—. Y, de forma más abreviada, la Ley de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud declara el carácter abierto de la carrera profesional —artículo 83—.

(26) Así, por ejemplo, el citado Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007 —artículo 5—.

(27) Así, por ejemplo, se establece en el Decreto 66/2007 de la Comunidad de Castilla-La Mancha para el personal estatutario del servicio de salud.

en relación con los sistemas de evaluación del desempeño –artículo 20.2– (presupuesto del sistema de carrera horizontal), y constituye un principio general del EBEP –artículo 1.3.h)²⁸.

A este objeto, se sugiere explicitar un compromiso de la Administración correspondiente en el establecimiento de los medios oportunos para garantizar que los funcionarios de carrera puedan conocer periódicamente cuál es la situación de su expediente de carrera profesional y, en particular, cuál es su puntuación en cada una de las áreas de evaluación.

IV. LOS ESCALONES DE LA CARRERA HORIZONTAL

A) Denominación de los escalones de la carrera

Como sucede con otras instituciones, el EBEP renuncia a imponer una terminología, de modo que se refiere de modo abierto a “un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso” –artículo 17.a)–, “u otros conceptos análogos” –artículo 16.3.a) y disposición adicional décima²⁹. 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 clasista³⁰. Por ello, puede ser preferible emplear el término “escalón”, por ser meramente descriptivo, u otro similar, como el de nivel³¹. Tampoco parece necesario adoptar denominaciones específicas para cada nivel, como se hace en algún ámbito³². Amén de lo arbitraria que puede llegar a ser la terminología, entendemos que puede ser perturbadora incluso para la organización administrativa, en la que debe prevalecer la jerarquía derivada del puesto de trabajo que en cada caso se desempeñe. Por ello, sugerimos una terminología exclusivamente numérica que soslaye calificativos adicionales.

(28) En este sentido, la enmienda núm. 351 al Proyecto de Ley, presentada por el G.P. Popular en el Congreso, declaraba que los procedimientos para evaluar la carrera deberían respetar los principios de publicidad y transparencia.

(29) Así, se habla de oferta de empleo público “o (...) de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal” –artículo 70.1–. Se habla de relaciones de puestos de trabajo “u otros instrumentos organizativos similares” –artículo 74–. Se habla de cuerpos, escalas, especialidades “u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo” –artículo 75.1–.

(30) Éste era el término que empleaba el anteproyecto de estatuto básico que sirvió de precedente.

(31) El término “nivel” es el que utiliza el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

(32) El Decreto de la Comunidad Valenciana 66/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el sistema de carrera profesional en el ámbito de las Instituciones Sanitarias de la Conselleria de Sanidad, diferencia: G1, Adjunto; G2, Experto; G3, Referente; G4, Consultor.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

B) Número de escalones

El sistema de carrera horizontal comporta necesariamente la asignación de un número de niveles o escalones para cada grupo y, en su caso, subgrupo profesional³³. Pero a partir de aquí las posibilidades que se abren son múltiples. De entrada, es evidente que la determinación del número de niveles o escalones por Grupo y, en su caso, subgrupo profesional, es una decisión ampliamente discrecional. Asimismo, nada obliga a establecer el mismo número de niveles para todos los grupos y subgrupos. De hecho, puede ser razonable que los grupos superiores (sobre todo el A1) tengan un mayor número de niveles, pues parece lógico que en los grupos inferiores, la carrera horizontal debe conjugarse con la promoción interna (sobre todo, vertical), mientras que para los funcionarios del Grupo A1 no cabe ya promoción interna (al menos, vertical). No obstante, al menos en una primera fase, puede ser prudente fijar un número igual de niveles o escalones para todos los Grupos y subgrupos profesionales.

A este respecto, puede señalarse que el criterio establecido en los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud consiste en establecer cuatro niveles, más uno inicial, previo o de acceso, el cual no comporta efectos retributivos pues no presupone evaluación alguna (artículo 38 de la Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias)³⁴. No obstante, este sistema de cinco niveles puede generar un excesivo escalonamiento. No debe olvidarse que en el ámbito general del funcionariado la carrera horizontal se combina con la vertical. Por este motivo, estimamos que con tres escalones más uno inicial o de acceso puede ser suficiente³⁵. En todo caso, debe señalarse que el nivel inicial o de acceso (nivel 0) no conlleva ni evaluación ni complemento retributivo de carrera³⁶.

C) Supuesto especial de las Agrupaciones Profesionales

Como es sabido, el EBEP no sólo posibilita el mantenimiento transitorio del antiguo Grupo E (disposición transitoria tercera), sino que además admite que junto a los grupos clasificatorios establecidos en el artículo 76 del Estatuto, las Administraciones Públicas puedan establecer otras agrupaciones diferentes, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo (disposición adicional séptima). En el caso de que la Ley autonómica opte por mantener

(33) La enmienda núm. 350 del G.P. Popular en el Congreso establecía que el número de categorías por Grupo profesional no podía exceder de ocho, si bien admitía la subdivisión de las categorías en escalones a efectos meramente retributivos. De este modo, se recuperaba la propuesta contenida en el Proyecto de Estatuto Básico presentado durante el primer Gobierno del Presidente Aznar.

(34) Éste es también el criterio adoptado en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

(35) Así, se prevé por ejemplo en el actual borrador del Gobierno para el personal docente e investigador de las Universidades.

(36) Debe recordarse que el propio EBEP establece que la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquéllos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito (disposición adicional décima).

estas agrupaciones profesionales (y, al menos, transitoriamente lo debe hacer), consideramos oportuno que para estas agrupaciones el recorrido de la carrera horizontal sea sustancialmente más breve (por ejemplo, reducir los niveles de tres a dos). La justificación obedece a que en estos casos lo prioritario debería ser que los funcionarios que pertenezcan a estas agrupaciones alcancen una titulación académica que le permita promocionar, como prevé el propio EBEP (disposición adicional séptima)³⁷. En definitiva, se sugiere que para el caso específico de las agrupaciones profesionales para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo, los niveles o escalones de la carrera horizontal sean en número inferior a los fijados para los grupos y subgrupos profesionales.

D) La permanencia en cada nivel o escalón

Es inherente al sistema de niveles o escalones la permanencia en cada nivel o escalón durante un plazo mínimo antes de poder optar a ascender al superior³⁸. De este modo, la antigüedad pasa a constituir un presupuesto de la valoración pero no un mérito a valorar.

A este respecto, la determinación de los plazos de permanencia ofrece múltiples opciones: la más sencilla consiste en fijar un plazo idéntico para todos los grupos y subgrupos, así como para todos los niveles o escalones de cada grupo y subgrupo. Sin embargo, no es necesario que el tiempo de permanencia sea idéntico para todos los grupos y subgrupos. Así, por ejemplo, podría diferenciarse entre grupos superiores (los de titulación universitaria) y el resto, en el sentido de que los plazos de los grupos superiores sean más prolongados, si bien no parece aconsejable esta distinción debido a las posibles quejas derivadas del distinto trato en función del grupo o subgrupo profesional. Más plausible sería fijar para los escalones o niveles superiores de cada grupo o subgrupo unos períodos más dilatados que para los inferiores, tal como se efectúa en algunos servicios de salud³⁹.

(37) En este sentido, puede observarse que en algún caso se prevé que, para determinadas categorías de personal estatutario de gestión y de servicios, el reconocimiento podrá articularse en menos niveles (Ley Comunidad de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud –artículo 84.1–).

(38) La enmienda núm. 351 del G.P. Popular en el Congreso al Proyecto de Ley establecía que se fijará un período de permanencia mínimo y obligatorio en cada categoría.

(39) La Ley de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud establece que el tiempo mínimo de permanencia en cada grado será de cinco años –artículo 84–. En cambio, en otras Comunidades Autónomas los plazos varían en función del grado o nivel: en la C. Valenciana (Decreto 66/2006, Decreto 85/2007 y Decreto 173/2007), es como sigue: el grado 1 requiere permanencia durante al menos 5 años en el nivel de base 0; el grado 2 del personal de los grupos A y B, durante al menos 5 años en el nivel 1; el grado 3 del personal de los grupos A y B, durante al menos 6 años en el nivel 2; el grado 4 del personal de los grupos A y B, durante al menos 6 años en el nivel 3. Por su parte, en la Comunidad Islas Canarias (Decreto 421/2007, de 26 de diciembre) se establecen los siguientes períodos mínimos de permanencia: grado 1º: 5 años; grado 2º: 5 años; grado 3º: 6 años; grado 4º: 7 años. Además en la de Comunidad de Castilla-La Mancha, (Decreto 66/2007, de 22 de mayo, modificado por Decreto 89/2008, de 24 de junio): Grado I: 5 años; Grado II: 5 años, desde el acceso al grado I; Grado III: 7 años, desde el acceso al grado II; Grado IV: 7 años, desde el acceso al grado I.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

En todo caso, la carrera horizontal, conjugada en su caso con la promoción interna, debería tener un recorrido suficiente para colmar las expectativas de ascenso profesional de un funcionario medio (aproximadamente unos veinte años de recorrido). Y, en nuestra opinión, para simplificar el sistema y no generar más complejidad, los plazos de permanencia deberían ser idénticos para todos los grupos y subgrupos y, o bien también idénticos para todos los escalones o niveles, o establecer una duración algo más prolongada en los niveles superiores (por ejemplo, cinco años en los niveles 0 y 1 para el acceso a los niveles 1 y 2, respectivamente; y seis años de permanencia en el nivel 2 y, en su caso, 3, para el acceso a los niveles 3 y 4). En todo caso, parece conveniente que sea la Ley de desarrollo del EBEP la norma que fije estos plazos de permanencia, sin perjuicio de lo que se indica más adelante.

En efecto, consideramos conveniente que la Ley contemple la posibilidad de que una evaluación “significativamente” positiva (el ulterior desarrollo reglamentario deberá traducir esta condición en términos cuantitativos) permita reducir el tiempo de permanencia (un año, tal vez dos) para el acceso a los niveles superiores, lo cual creemos que puede incentivar la excelencia en el desempeño profesional. No obstante, parece prudente que esta reducción del tiempo de permanencia tenga fijado un límite, es decir, que por muy alta que sea la evaluación deba permanecerse en un plazo mínimo en el nivel o escalón correspondiente, pues de lo contrario esta vía equivaldría a un ascenso *per saltum*, desaconsejado más arriba⁴⁰.

V. LOS ELEMENTOS DE LA EVALUACIÓN

A) Los factores previstos en el EBEP

En relación con la evaluación a efectos de la carrera horizontal de los funcionarios, el artículo 17.b) EBEP establece: “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”⁴¹. En todo caso, la aparente vinculación de los criterios enunciados (“se deberá”) no

(40) En este sentido, en la C. Valenciana el propio Decreto 66/2006, modificado en este aspecto por Decreto 173/2007, de 5 de octubre, prevé un acceso anticipado (“abreviado” dice la norma) a los niveles 3 y 4 para aquellos empleados públicos que hubiesen alcanzado una alta valoración en el acceso a los niveles 1 y 2: si la valoración es alta se reduce de seis meses a un año el tiempo de permanencia necesario para pasar al nivel 3, y si la valoración es muy alta, la reducción se duplica, aplicándose como máximo un año de reducción en el tiempo de permanencia necesario para pasar al nivel 3 y aplicándose la reducción restante al tiempo de permanencia necesario para pasar al nivel 4.

(41) El Informe de la Comisión de expertos de abril de 2005 había sugerido vincular la progresión entre las diferentes categorías a la acreditación de determinados grados de competencias profesionales: “La promoción horizontal debe estar vinculada en estos casos al desarrollo de las competencias relacionadas con el puesto de trabajo, manifestado en el rendimiento del empleado y acreditado en la forma específicamente previsto para ello”. En este sentido el Proyecto de Ley vinculaba la carrera horizontal al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado –artículo 16.a)–. Y, de hecho, la propia exposición de motivos del EBEP alude a esta idea: “Pero, a su vez, resulta necesario facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera”. Sin embargo, el concepto de competencias no aparece después en la articulación (es un decir) de la carrera. Sobre esta cuestión, véase M. FÉREZ FERNÁNDEZ, “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, S. del Rey Guanter (Dir.), La Ley, Madrid, 2008, pp. 282 y ss.

es tal, pues el precepto va precedido de un designio claramente abierto (“pudiendo aplicar, entre otras (...)”⁴²).

- “Trayectoria y actuación profesional”. Parece referirse el EBEP a puestos de trabajo desempeñados (algo similar a la experiencia profesional tal como se valora en los concursos de provisión de puestos de trabajo), pero la expresión “actuación profesional” parece comportar una evaluación. Asimismo, la referencia a la experiencia adquirida se repite al aludir el EBEP a otros méritos y aptitudes.
- “Calidad de trabajos realizados”. Dado que habla de “calidad” y no de cantidad, de nuevo parece implícita la idea de evaluación.
- “Conocimientos adquiridos”. Éste sí es un elemento con identidad propia, y que generalmente se traduce en la asistencia y participación en actividades de formación continua acreditadas.
- “Resultado de la evaluación del desempeño”. Aquí debe entenderse que el EBEP se remite a los sistemas de evaluación del desempeño que el mismo texto legal ordena –artículo 20.1–. Parece una duplicidad de los dos primeros conceptos indicados.
- “Otros méritos y aptitudes”. Aun cuando el EBEP parece configurar estos elementos como específicos de determinadas funciones, nada impide que la Ley de desarrollo los configure de modo general. Así, en relación con los “méritos”, pueden tenerse en cuenta conceptos tales como títulos académicos o docencia en materias relacionadas con su competencia profesional. Con todo, conviene referirse a dos posibles elementos: la antigüedad y el grado personal.

Aunque el texto definitivo del EBEP omite la referencia a la *antigüedad* como mérito (que sí figuraba en el Proyecto de Ley⁴³), dado el carácter meramente enunciativo o indicativo del EBEP en este punto nada impediría a las Leyes de desarrollo del mismo su recepción. No obstante, no se considera oportuna la acogida de este factor como mérito. El elemento de la antigüedad ya se incorpora mediante el sistema de plazos de permanencia en cada escalón, pero no debería constituir por sí solo un mérito añadido⁴⁴.

(42) Por ello no se comparte la interpretación de A. PALOMAR OLMEDA (“Derecho a la carrera y promoción interna”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 219 y 220) que llega a afirmar el carácter taxativo de los criterios fijados en el EBEP. Con todo, debe señalarse que el Proyecto de Estatuto Básico presentado durante el primer Gobierno del Presidente Aznar renunciaba por completo a regular los criterios de ascenso. Vid. L.M. ARROYO YANES, “La ordenación jurídica de la carrera administrativa ante su reforma”, *El Estatuto de la Función Pública ¿La reforma adecuada?*, Actas del II Congreso sobre Función Pública, Fundación Genesian, Sevilla, 1999, pp. 70 y ss.

(43) La antigüedad también figuraba en la enmienda núm. 351 al Proyecto de Ley, presentada por el G.P. Popular en el Congreso. El criterio de la antigüedad fue suprimido a partir de la enmienda núm. 511 del propio G.P. Socialista. Lo cierto es que ya el Informe de la Comisión de abril de 2005 había señalado que nada sería peor que vincular la progresión en la carrera, sustancialmente, al criterio formal (y desmotivador) de la antigüedad (p. 107).

(44) Como señala M. SÁNCHEZ MORÓN (*Derecho de la función pública*, Tecnos, 5.ª ed., 2008, p. 155), la actitud pasiva del funcionario no puede llevar a un ascenso automático de categoría por el transcurso del tiempo, posibilidad ésta que hubiera distorsionado por completo la finalidad modernizadora que la reintroducción de la carrera horizontal tiene en el EBEP. Sobre los llamados turnos por antigüedad para el ascenso en la legislación histórica sobre función pública, véase por todos A. GUTIÉRREZ REÑÓN, “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, núm. 210 y 211, 1987, pp. 42 y ss.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

De otro lado, la gran cuestión a determinar en este apartado puede ser la consideración o no como mérito del actual *grado personal* consolidado. Dado que el grado personal no constituye ya una determinación básica, el legislador de desarrollo del EBEP puede decidir por mantener esta figura, como un mecanismo de consolidación de las retribuciones complementarias ligadas al puesto de trabajo (todas o una parte), y, en cuyo caso, puede ser utilizado como mérito en la valoración de la carrera profesional. En nuestra opinión, sin embargo, sería aconsejable, para evitar confusión y duplicidades, su supresión. En efecto, no se compadece bien con el espíritu modernizador que anima el diseño de la entera carrera profesional en el EBEP mantener un elemento de progresión o ascenso que se adquiere por una suerte de usucapación de niveles de puestos de trabajo⁴⁵. Podrá decirse que, al fin al cabo, el grado personal únicamente genera un limitado efecto retributivo (de consolidación del complemento de destino), sin garantía de puestos de trabajo a desempeñar, pero no será menos cierto que lo mismo sucederá, de forma directa, con la carrera horizontal⁴⁶. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de la garantía de los derechos retributivos ordenada en el EBEP –disposición transitoria primera–.

B) La evaluación del desempeño con factor central

En nuestra opinión, aun cuando los conceptos manejados por el EBEP son ciertamente confusos y, al menos en parte, reiterativos, creemos que puede afirmarse que la evaluación del desempeño en sentido estricto forma parte de la evaluación a efectos de la carrera horizontal, de la cual es justamente premisa ineludible –artículo 20.5 EBEP–. Además, el propio EBEP –artículo 20.3– establece que las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional horizontal.

De hecho, aun cuando no lo estableciera el EBEP, se trataría de un criterio impuesto por un elemental principio de eficiencia en la gestión pública (en el sentido de no duplicar los procesos de evaluación de la actividad profesional). Por tanto, la evaluación de la carrera horizontal integra a la evaluación para el desempeño, pero incluye también la evaluación de otros elementos o factores ligados al desarrollo profesional del funcionario. Y, por ello, dicho sea de paso, parece razonable entender que la evaluación del desempeño y la evaluación a efectos de la carrera horizontal se mueven en tiempos diversos: más breves los de la evaluación del desempeño, y más amplios, comprensivos de varios de los anteriores, los de la evaluación a efectos de la carrera horizontal.

(45) Como señala F. DE MIGUEL PAJUELO “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”, en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 176, valorar la experiencia del funcionario por el nivel del puesto más alto ocupado en su vida profesional podría ser un sistema razonable si la provisión de puestos respondiera adecuadamente a los principios de mérito y capacidad. Es decir, si sólo sirvieran para consolidar el grado los puestos obtenidos por concurso, cuando lo cierto es que los puestos con niveles más altos se adscriben, por regla general, al procedimiento de libre designación.

(46) Además, debe recordarse que el grado personal constituye un mérito a valorar en los concursos de provisión de puestos de trabajo (de hecho, el primer mérito previsto en el Reglamento General de Ingreso y provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado –artículo 44.1.a)–, mérito que previsiblemente debería ser sustituido por el nivel o escalón de la carrera horizontal.

Más aún, creemos que puede afirmarse que la evaluación del desempeño no sólo forma parte del proceso de valoración de la trayectoria profesional a efectos de la carrera horizontal, sino que constituye el principal elemento de valoración⁴⁷. Y ello no sólo porque la evaluación del desempeño, al medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados –artículo 20.1–, puede englobar también a las referencias que el EBEP formula a la actuación profesional y a la calidad de los trabajos realizados, sino sobre todo debido a que supone evaluar el elemento nuclear en la ejecutoria profesional del funcionario mediante sistemas de evaluación que deben adecuarse, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación –artículo 20.2 EBEP–. En definitiva, defendemos que la evaluación del desempeño correspondiente al período objeto de valoración constituya el elemento central o principal en la valoración a efectos de la carrera profesional. Y, en tal sentido, la norma reglamentaria que determine el baremo correspondiente debería asignar a los resultados de la evaluación del desempeño el factor con más peso⁴⁸.

C) Otros factores: conocimientos adquiridos, compromiso con la organización y sanción de demérito

Asimismo, nos inclinamos por simplificar las múltiples referencias del EBEP y tipificar legalmente tres elementos o factores de valoración: los resultados de la evaluación del desempeño (ya examinados), los conocimientos adquiridos y el compromiso con la organización⁴⁹. En cuanto a los conocimientos adquiridos, se trata de un factor

(47) En este sentido, F. DE MIGUEL PAJUELO (*op. cit.*, p. 183) señala que la evaluación del desempeño es el elemento esencial para el ascenso en el sistema de carrera. Asimismo, ya en relación con el Proyecto de Ley presentado durante la primera legislatura de los Gobiernos de Aznar, C. ROMÁN RIECHMAN había defendido la evaluación del desempeño como elemento “fundamental” para la valoración de los méritos a efectos de carrera, *El Estatuto de la Función Pública ¿La reforma adecuada?*, Actas del II Congreso sobre Función Pública, Fundación Gesian, Sevilla, 1999, p. 52.

(48) De este modo, se “rentabiliza” el ingente esfuerzo de gestión que supondrá la implantación de los sistemas de evaluación del desempeño, pues sus consecuencias retributivas serán considerables: directamente la evaluación determinará las retribuciones complementarias ligadas a la actual productividad, pero además constituirá el elemento central para retribuciones vinculadas a la carrera.

(49) En tal sentido, en el ámbito de la salud, a partir de la disposición del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, según la cual la carrera profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su “desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios” (artículo 40.2 Ley 55/2003, y, de modo similar, artículo 37.1 Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias), las normas de las Comunidades Autónomas vienen fijando tres áreas de evaluación comunes para todos los profesionales. a) Actividad profesional: valora la experiencia, el esfuerzo personal y la calidad profesional. Para su evaluación se tendrá en cuenta, en cada nivel, el tiempo de permanencia en el nivel correspondiente y el cumplimiento de objetivos previamente fijados medidos mediante indicadores objetivables y referidos a la actividad y calidad profesional. Asimismo, la evaluación de la actividad profesional se realiza, de acuerdo con el principio de eficiencia, a partir del complemento de productividad variable, de tal manera que se considera que el personal ha cumplido los objetivos profesionales en un determinado año si, durante el mismo, ha devengado alguna cantidad en concepto de productividad variable o sistema de retribución en función del cumplimiento de objetivos implantado. b) Adquisición de conocimientos: se valora la asistencia a actividades de formación continua y continuada relacionadas con el ejercicio profesional en la Administración, siempre que estén acreditadas oficialmente. Se valorará la asistencia a cursos, doctorado, aprendizaje de nuevas técnicas, etc., siempre y cuando incida positivamente en una formación acreditada. La evaluación se realizará conforme al oportuno baremo que se deberá aprobar en las disposiciones de desarrollo de la presente norma. Es lo que otras normas llaman capacitación profesional (Decreto 421/2007 de la Comunidad Islas Canarias). c) Compromiso con la organización: valora la participación voluntaria en programas de mejora de la calidad, participación en comisiones técnicas o comités internos, proyectos institucionales, grupos de expertos, equipos de investigación, grupos de calidad y acreditación, ejercicio de puestos directivos o de

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

sobre el que existe una amplia experiencia de valoración tanto en relación con los concursos para la provisión de puestos de trabajo como en los procedimientos de promoción interna. Básicamente, la adquisición de conocimientos valorará la asistencia con aprovechamiento del funcionario a actividades de formación continua y continuada relacionadas con el ejercicio profesional en la Administración, siempre que estén acreditadas oficialmente.

Asimismo, en la referencia del EBEP a “aptitudes” creemos que entraría el grado de compromiso del funcionario con la organización, el cual debería valorar la participación voluntaria del funcionario en programas de mejora de la calidad de los servicios públicos, procesos innovadores y de buenas prácticas en aras de la excelencia, entre otras acciones. En todo caso, convendría dejar abierto (“entre otras acciones”) este factor para permitir la inclusión de otras actuaciones, tales como participación en comisiones técnicas o comités internos, proyectos institucionales, grupos de expertos, el ejercicio de funciones de coordinación y supervisión que no formen parte del contenido del puesto de trabajo, participación en tribunales de selección o comisiones de provisión, entre otras.

De otro lado, en el sentido justamente opuesto, debe tenerse en cuenta que el EBEP ha introducido la sanción disciplinaria consistente en el demérito, “que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria” –artículo 96.1–. Por ello, la imposición de una sanción, que deberá entenderse firme en vía administrativa, de demérito deberá constituir un factor negativo a efectos de valoración de la carrera horizontal.

D) Ley y reglamento en la ordenación de los factores a evaluar

En nuestra opinión, la Ley deberá definir los conceptos, elementos o áreas de evaluación, pero remitiéndose al desarrollo reglamentario en lo que se refiere al peso específico que cada área de evaluación tendrá en los distintos grupos y, en su caso, niveles, mediante el baremo que habrá de diseñarse al efecto. Además, parece conveniente dejar abierta la posibilidad de que por norma reglamentaria puedan incluirse otros méritos. Así, por ejemplo, en funcionarios del Grupo A (sobre todo A1), puede ser interesante valorar también como méritos determinadas actividades de docencia e investigación directamente relacionadas con su competencia profesional⁵⁰.

coordinación y supervisión y, en general, el desarrollo de actividades que contribuyan de forma efectiva a la mejora de la actividad profesional en Salud Pública.

(50) En este sentido, F. DE MIGUEL PAJUELO, “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”, en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 183, señala que no existe ningún impedimento para que los criterios que determinan el ascenso puedan variar de unas carreras a otras o la ponderación de los mismos pueda ser diferente. O incluso, dentro de una misma carrera la ponderación de los criterios puede ser distinta para el ascenso de unos grados o categorías a otros. En tal sentido, en el ámbito del personal estatutario de los servicios de salud, como es lógico, el peso de los factores es diferente según se trate de personal de gestión y servicios o de personal sanitario, y, dentro de éste, según se trate de personal sanitario de Formación Profesional o personal estatutario de formación universitaria. Así, artículo 85 de la Ley de Castilla y León 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud.

Asimismo, en lugar de establecer un único baremo para todos los grupos y subgrupos de clasificación profesional, la Ley puede permitir que puedan introducirse diferencias en la cuantificación de los méritos entre el Grupo A (que requiere titulación universitaria) y el resto de los grupos⁵¹. Así, por ejemplo, parece razonable que el factor de adquisición de conocimientos tenga más peso en el Grupo A, al tratarse de profesionales de titulación universitaria que requieren una actualización continuada de la formación, que en el resto de los Grupos, en los que si bien debe contemplarse puede tener menor peso específico. Otra cosa será, naturalmente, el nivel de exigencia que se establezca para la obtención de una valoración favorable en cada grupo y subgrupo, aspecto éste extraordinariamente delicado, pues es tan contraproducente fijar un nivel excesivamente bajo, que convierta el proceso en un mero trámite, como fijar un nivel inalcanzable para la mayoría de los funcionarios, lo cual generaría una inevitable frustración y conflictividad⁵².

En todo caso, será precisa la remisión al desarrollo reglamentario para que traduzca los criterios previstos en la Ley, y otros que puedan añadirse, en términos cuantificables⁵³. Asimismo, puede considerarse la conveniencia de añadir la regla, de sentido lógico, según la cual los méritos considerados en cada evaluación positiva no podrán utilizarse nuevamente para acceder a otro grado o nivel⁵⁴.

VI. LA EVALUACIÓN EN SUPUESTOS ESPECIALES

A) Reconocimiento de servicios previos

Aun cuando el acceso a la carrera horizontal se reserva –como se ha dicho– a los funcionarios de carrera, parece razonable que los servicios previamente prestados, en el sentido de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, o en otro más restringido que se establezca al efecto, puedan ser computados también a estos efectos⁵⁵. Además, debe recordarse que la evaluación del desempeño se aplica a los funcionarios interinos,

(51) En este sentido, en el ámbito de la salud las áreas de evaluación no son idénticas para todos los grupos, sino que se establecen algunos matices diferenciadores entre los grupos superiores (A y B) y el resto (C, D y E). En concreto, a las tres áreas de evaluación antes reseñadas, las normas de las Comunidades Autónomas añaden una cuarta para los Grupos A y B, consistente en la actividad docente e investigadora, en la que se considera la participación en programas de formación continuada acreditada, participación como colaboradores en trabajos de investigación y publicaciones científicas en las líneas de Salud Pública priorizadas por la Administración y la contribución a los programas de actualización y formación profesional en el ámbito de su área de conocimiento.

(52) Otra cuestión adicional es la conveniencia de que los elementos a considerar en la evaluación sean actualizados a través de la revisión periódica, de manera que respondan a la realidad y necesidades cambiantes de la organización.

(53) Así, en el ámbito de los servicios de salud las normas reglamentarias determinan el número de créditos máximos que se pueden obtener en cada grado por cada uno de los factores así como el número mínimo de créditos necesarios para el acceso a cada grado.

(54) Así, Decreto 66/2007, de 22 de mayo, Comunidad de Castilla-La Mancha –artículo 9.2–.

(55) Así se prevé también en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

pues es general para todos los empleados públicos. Por tanto, la Ley de la función pública deberá establecer que el tiempo de servicios prestados previamente a la adquisición de la condición de funcionario de carrera en la Administración correspondiente será tomado en cuenta para la valoración de los años de permanencia necesarios para acceder a los diferentes niveles de carrera horizontal en los términos recogidos en las correspondientes disposiciones de desarrollo.

Con todo, el principal problema que habrán de resolver las normas de desarrollo del EBEP es el relativo al personal que proceda de prestar servicios en otra Administración pública, distinta de la Administración en la que solicita la evaluación a efectos de carrera horizontal. A este respecto, es claro que el principio de promoción de la movilidad interadministrativa reclamará la previsión de criterios de homologación entre los sistemas de carrera profesional de las distintas Administraciones públicas. De hecho, el propio EBEP –artículo 84.2– prevé que la Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad⁵⁶. Pero a falta de acuerdos a nivel de Conferencia Sectorial, no cabe descartar la posibilidad de llegar a convenios interadministrativos en esta materia. En definitiva, el tiempo de servicios previamente prestados en otra Administración Pública deberá ser tomado en cuenta conforme a los criterios de homologación de los sistemas de carrera que se acuerden en la Conferencia Sectorial de Administración Pública o mediante convenio con otras Administraciones Públicas.

Ahora bien, en lo que se refiere a los funcionarios en situación de servicio en otras Administraciones Públicas que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, el EBEP –artículo 88.4– deja claro que en defecto de Convenios o instrumentos de colaboración, la Administración en la que se produzca el reingreso *debe* realizar el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva. Además, aun cuando no se tratase de un precepto básico del Estado, se trataría de una medida más que aconsejable para ofrecer a los funcionarios propios, pues supone garantizar la efectividad del posible reingreso de los funcionarios a la Administración de origen.

B) Otros supuestos especiales

En relación con los funcionarios en situación de servicios especiales, debe recordarse que el EBEP –artículo 87.2– declara que el tiempo que permanezcan en tal situación

(56) Mediante Resolución de 29 de enero de 2007 de la Dirección General Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad, se acordó publicar el “Acuerdo por el que se fijan los criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud”, BOE de 27 de febrero de 2007, núm. 50. En virtud de este acuerdo, los servicios de salud reconocerán de manera automática los grados de carrera acreditados por un profesional en otro servicio de salud (grado inicial por inicial, grado I por el I, etc.), referidos a la misma especialidad, categoría profesional o grupo de titulación. No obstante, el régimen jurídico aplicable para el reconocimiento de los grados que se hayan reconocido con carácter automático, así como los efectos correspondientes, será el establecido en el sistema de carrera del servicio de salud de destino. Además, se establece que los servicios de salud, a los efectos de reconocimiento de nuevos grados, establecerán en sus sistemas de carrera los mecanismos necesarios para valorar los periodos, méritos o servicios prestados desde la obtención del último grado de la carrera reconocido, con independencia del servicio de salud en el que se hubieran desarrollado.

“se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación”. La cuestión es, evidentemente, cómo valorar el tiempo de permanencia en esta situación a efectos de carrera. Finalmente, no queda otra alternativa que acudir a algún tipo de ficción legal, en el sentido de presumir que durante el período que dure dicha situación administrativa la actividad profesional y el compromiso con la organización se han cumplido plenamente.

De modo similar sucede en los casos de funcionarios en situación de excedencia por cuidados de familiares y de funcionarias en situación de excedencia por razón de violencia de género, pues el EBEP –artículo 89.4– establece que el tiempo de permanencia en dichas situaciones debe ser computado a efectos de carrera. Por tanto, también deberá computarse, a efectos de la carrera horizontal, el tiempo de permanencia en las situaciones de excedencia por cuidados de familiares y por razón de violencia de género.

De otro lado, cabe también plantear otros supuestos especiales de funcionarios, que si bien permanecen en situación administrativa de servicio activo se encuentran durante un tiempo más o menos prolongado sin desempeño efectivo del puesto de trabajo: permisos para la asistencia a cursos o seminarios de formación, o en actividades y tareas docentes o de investigación sobre materias relacionadas con la actividad en la Administración; períodos de permisos sindicales, licencia por maternidad e incapacidad temporal, entre otros. La cuestión es si se asumirá que los objetivos profesionales se han cumplido plenamente durante estos períodos. No obstante, tal vez estas situaciones deban resolverse al ordenar la evaluación del desempeño en estos casos.

VII. EL PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL

El procedimiento para la evaluación de la actividad profesional a efectos de la carrera horizontal se trata de una materia, como es lógico, propia del desarrollo reglamentario. Con todo, la Ley de la función pública correspondiente puede introducir algunas determinaciones⁵⁷.

Aun cuando la sujeción a este procedimiento debe ser voluntaria –como se ha defendido– caben dos fórmulas de articulación. Así, puede establecerse un sistema temporalmente abierto, de tal modo que cada procedimiento se inicia a solicitud de cada funcionario interesado, sin ninguna restricción temporal. Es decir, cuando un funcionario considere que está en condiciones de progresar al nivel siguiente de carrera, podrá solicitar la evaluación al órgano en cada caso competente. O bien cabe establecer un sistema de convocatorias periódicas de evaluación a las que pueden concurrir

(57) En general, el proceso de evaluación está compuesto por una fase de autoevaluación, consistente en la recopilación y aportación de pruebas procedentes de la actividad profesional, y por una fase de evaluación externa, en función de la competencia a evaluar y atendiendo a las metodologías más apropiadas.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

los funcionarios interesados, con sujeción a un plazo⁵⁸. Se trata, evidentemente, de determinar en cada caso qué fórmula permite la gestión más racional de los procesos de evaluación.

De otro lado, es evidente la libertad de configuración del legislador en todo lo relacionado con la organización de la evaluación: atribución de la misma a órganos departamentales o interdepartamentales o, incluso, a entidades especializadas, concentración o desconcentración de las decisiones...⁵⁹. No obstante, pueden apuntarse algunas consideraciones generales. De entrada, si se acepta el criterio propuesto más arriba de conceder un papel central a la evaluación del desempeño, la valoración de la carrera horizontal estará en buena parte condicionada por los resultados de los procesos de evaluación del desempeño, de tal modo que gran parte del trabajo técnico estará ya realizado. De otro lado, sea cual sea el modelo organizativo que se adopte, conviene garantizar una aplicación uniforme del sistema, pues las decisiones en esta materia afectan a la carrera profesional del funcionario.

Por todo ello, convendría disociar la fase técnica de la evaluación de la resolución formal del procedimiento. La primera fase debería corresponder a órganos colegiados en los que primara la cualificación o competencia técnica de sus miembros, además de garantizar su imparcialidad y respetar el criterio de paridad de género⁶⁰. Por su parte, las resoluciones, que corresponderán al órgano directivo o de Gobierno que en cada caso se determine, deberían ser en todo caso motivadas y únicamente deberían poder discrepar de la propuesta del órgano colegiado técnico por razones de legalidad, expresamente fundamentadas.

El plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento es otra determinación que habrá de concretarse, si bien no parece que debe exceder de un plazo de seis meses⁶¹. Cuestión distinta es el sentido que deba asignarse al silencio administrativo en estos procedimientos. A nuestro entender, lo más prudente es optar por un silencio con efectos desestimatorios⁶². Y, en tal caso, debe recordarse la reserva formal de ley impuesta por la Ley 30/1992 –artículo 43.1– para la imposición del silencio desestimatorio.

(58) Así, el Decreto 421/2007, de 26 de diciembre, de la Comunidad Islas Canarias establece que las solicitudes se presentan por escrito durante el período comprendido entre el uno de abril y el treinta de junio de cada año, ambos inclusive. Y, de modo similar, Orden de la Consellería de Sanidad de Galicia de 28 de octubre de 2008 para el acceso a la carrera profesional del personal laboral del sector sanitario público gestionado por entidades adscritas a la Consellería de Sanidad e integrado en el régimen estatutario por los procesos previstos en el Decreto 91/2007.

(59) En el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008 se opta por un sistema concentrado.

(60) Más dudoso es que tal órgano responda también a criterios de participación sindical o unitaria de los funcionarios.

(61) Puede señalarse que el plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes en el sistema de acreditación del nivel de la competencia profesional de los profesionales sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía es de dos meses (artículo 10 del Decreto 18/2007, de 23 de enero). Más aún, el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008 prevé un plazo de un mes.

(62) De otro criterio, en la Comunidad Valenciana, los Decreto 66/2006 y 173/2007 del personal estatutario de los servicios de salud fijan un sentido estimatorio para el silencio.

En todo caso, del resultado de la evaluación puede derivarse la promoción a un nivel o escalón superior o el mantenimiento del nivel ya reconocido⁶³. De este modo, en coherencia con el defendido carácter irreversible de la carrera, debe omitirse cualquier posible regresión en ésta. En caso de evaluación positiva, sin perjuicio de los efectos sustantivos que se indican más adelante, formalmente la obtención de un escalón o nivel debería dar derecho al reconocimiento público del mismo.

Por su parte, en caso de evaluación negativa, debe determinarse el período de carencia para que el funcionario pueda solicitar una nueva evaluación, y que puede situarse entre uno y dos años. En efecto, dado el coste que comporta estos procesos de evaluación, es conveniente prever un plazo de carencia en caso de evaluación negativa, sin perjuicio, naturalmente, de la eventual impugnación que pudiera formularse⁶⁴.

Finalmente, la norma podrá determinar si las resoluciones en esta materia agotan la vía administrativa o si se sigue el criterio general previsto en la Ley 30/1992. A este respecto, dado que éste es un tema que se presta a una cierta conflictividad jurídica, parece oportuno articular algún mecanismo que permita reducir la litigiosidad ante los tribunales, al tiempo que se ofrece una garantía complementaria para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los funcionarios. En este sentido, puede señalarse que algún Estatuto de Autonomía prevé la creación de un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan en esta materia⁶⁵.

En otro plano organizativo, se sugiere la creación de un órgano de composición paritaria, entre representantes de la Administración y de los sindicatos presentes en la correspondiente Mesa General de Negociación de la Administración, encargado no ya de la función de evaluar sino de supervisar la aplicación del conjunto del sistema de carrera horizontal⁶⁶.

(63) Así, por ejemplo, Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007, de 22 de mayo.

(64) El plazo de dos años es el utilizado por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias –artículo 38.1.c)–, y seguido en la generalidad de la legislación autonómica (por ejemplo, Comunidad de Castilla-La Mancha, Decreto 66/2007, de 22 de mayo). Es también el previsto en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008. No obstante, puede señalarse que el Decreto 18/2007, de 23 de enero, por el que se regula el sistema de acreditación del nivel de la competencia profesional de los profesionales sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía, establece un plazo de un año –artículo 12–.

(65) Artículo 136 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 2/2007. Lo cierto es que, como hace notar P. ESCRIBANO COLLADO, tomado al pie de la letra el precepto estatutario, dicho órgano administrativo ya existe y reside en la Consejería competente en materia de función pública. Por ello, añade el autor citado, más sentido hubiera tenido precisar que dicho órgano sea especializado o colegiado, o ambos. Vid. “La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, dirigidos por Muñoz Machado y Rebollo Puig, Thomson-Civitas, Pamplona, 2008, p. 915.

(66) En este sentido, cabe citar el modelo del Instituto de Salud catalán, en el cual se ha creado una Comisión de Seguimiento, de composición paritaria, formada por el ICS y las organizaciones sindicales que firmen este acuerdo y presente en la Mesa sectorial de negociación de sanidad, como instrumento fundamental para analizar y evaluar la aplicación del acuerdo, armonizar las interpretaciones y la casuística que pueda surgir en su desarrollo. La comisión tiene las competencias de llevar a cabo el seguimiento de la aplicación y del cumplimiento del contenido del acuerdo en especial significación con la implementación del sistema de retribución variable por cumplimiento de objetivos y de la carrera profesional.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

VIII. LOS EFECTOS DEL ASCENSO DE NIVEL O ESCALÓN EN LA CARRERA

A) El complemento retributivo de carrera horizontal

Las retribuciones derivadas de la aplicación de la carrera horizontal quedan encuadradas en la retribución complementaria relativa a la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa, prevista en el artículo 24.a) del EBEP. Asimismo, dado que el EBEP –artículo 22.4– establece que las pagas extraordinarias comprenden la totalidad de esta retribución complementaria, debe entenderse que estas retribuciones deberán abonarse en catorce pagas, siendo dos de ellas las extraordinarias.

Respecto al importe de estas retribuciones parece oportuno que sea diferente para cada grupo y subgrupo profesional, en el sentido de que la cuantía correspondiente a cada nivel o escalón se incremente en función del grupo o subgrupo profesional. Ahora bien, dentro de cada grupo y subgrupo no parece necesario introducir diferenciaciones, de tal modo que se sugiere que se fije una cuantía equivalente para cada nivel, de tal modo que, por ejemplo, la cuantía correspondiente al escalón 2 del Grupo A1 equivaldrá al doble de la cuantía del escalón 1 del mismo grupo⁶⁷. En todo caso, parece lógico remitir la determinación de estas cantidades a una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley.

De otro lado, y de modo similar a las disposiciones previstas en la actualidad en relación con el grado personal, es conveniente prever que en los supuestos de cambio de grupo o subgrupo profesional derivado de una promoción interna el funcionario no se vea perjudicado económicamente. En tal sentido, debe preverse que el funcionario que promocione a un grupo o subgrupo de titulación superior, teniendo reconocido previamente un determinado nivel o escalón de carrera horizontal, mantendrá un complemento retributivo equivalente a la cuantía correspondiente a dicho nivel de carrera hasta que se le reconozca un nivel de carrera en el nuevo grupo de titulación cuya cuantía supere la de aquél⁶⁸. Asimismo, como es lógico, en ningún caso se podrá percibir de forma simultánea el complemento de carrera por más de un grupo de titulación.

B) Otros efectos asociados a la carrera horizontal

Aun cuando, como se ha señalado más arriba, la carrera horizontal no supone, en sí misma, cambio de puesto de trabajo –artículo 16.a) EBEP–, no puede olvidarse que todas las modalidades de carrera profesional que contempla el EBEP deben estar debidamente interrelacionadas. Más aún, el propio EBEP –artículo 16.2– declara que

(67) Así, por ejemplo, Decreto 85/2007, Comunidad Valenciana, y, con matices, Decreto de la Comunidad de Castilla-La Mancha 66/2007, de 22 de mayo.

(68) Se trata de un criterio previsto en las normas autonómicas sobre carrera profesional del personal estatutario y contemplado también en el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos de 15 de septiembre de 2008.

los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en el mismo ámbito.

De este modo, es aconsejable extraer todas las consecuencias que procedan de un proceso tan costoso y complejo como es el de la evaluación del desarrollo profesional. Y, en tal sentido, el nivel o escalón alcanzado en la carrera horizontal puede —y debe— constituir un mérito a valorar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo por parte de los funcionarios de carrera, así como en la fase de concurso de los procedimientos de promoción interna⁶⁹. Incluso en una fase posterior, cuando el sistema de carrera horizontal se encuentre ya plenamente implantado, podría considerarse dar el paso de configurar el nivel alcanzado en la carrera como requisito para la provisión de determinados puestos de trabajo, lo cual deberá contemplarse en la correspondiente RPT o instrumento organizativo similar⁷⁰.

IX. LA APLICACIÓN TRANSITORIA DE LA CARRERA HORIZONTAL

Al implantarse el sistema de carrera horizontal se planteará la cuestión de ¿qué hacer con los servicios prestados con anterioridad al mismo? A este respecto, puede ser aleccionadora la experiencia de lo acontecido en determinadas Comunidades en relación con el personal estatutario de los servicios de salud, en las cuales se optó por reconocer los servicios prestados con anterioridad a la implantación del sistema de carrera profesional, para llevar a cabo el encuadramiento inicial de cada profesional en el nivel de carrera que le correspondiera. Ahora bien, como por definición los servicios anteriores a la aprobación del sistema de carrera profesional no fueron objeto de evaluación objetiva, las normas autonómicas se han visto obligadas a declarar que “tales servicios quedan exentos de evaluación, por lo que se considerará que durante los mismos se han cumplido plenamente los requisitos asistenciales y, en la parte proporcional, el resto de requisitos”⁷¹.

En nuestra opinión una aplicación retroactiva del sistema de carrera horizontal del tipo señalado podría llevar a su fracaso, convirtiendo un instrumento pensado para promover la calidad y la innovación en un simple aumento retributivo lineal en función de la antigüedad, y creando nuevos agravios entre funcionarios recientes —que deben acreditar su desempeño— y funcionarios “con trienios” que pueden verse encuadrados en los más elevados niveles por simple antigüedad.

(69) En este sentido, la enmienda núm. 350 al Proyecto de Ley, presentada por el G.P. Popular en el Congreso, declaraba que la posesión de una categoría podría considerarse como requisito o valorarse como mérito para proveer determinados puestos de trabajo cuando así se disponga en el correspondiente instrumento de ordenación de la actividad profesional.

(70) M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, 5.ª ed., Madrid, 2008, p. 156.

(71) Disposición transitoria primera del Decreto de la Comunidad Valenciana 85/2007, desarrollada por Orden de 22 de septiembre de 2008, DOCV del 30.

Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios

Por ello, se sugiere que se parte de la aplicación pro futuro del sistema de carrera horizontal. Así, debe recordarse que, conforme al artículo 20.5 del EBEP, la aplicación de la carrera profesional horizontal requiere la aprobación previa de los sistemas objetivos de evaluación del desempeño previstos en el mismo. En consecuencia, se propone que inicialmente todos los funcionarios serán encuadrados en el nivel o escalón 0 correspondiente a su grupo y subgrupo profesional, y sólo tras la permanencia el tiempo previsto y la evaluación correspondiente se posibilite el encuadramiento en un nivel o escalón superior⁷².

(72) Ciertamente este criterio propuesto permite demorar el coste directo de implantación del sistema: primero, habrá que esperar la aprobación de la Ley de la función pública; segundo, la aprobación del Decreto de desarrollo de la Ley y la implantación de los sistemas de evaluación del desempeño; y tercero, el transcurso del plazo de permanencia que se fije en el escalón o nivel de acceso o ingreso. La duda es si tal vez para entonces ¿habrá cambiado otra vez el Estatuto funcionarial?...

