Estudios de Derecho y Ciencia Política
Grado en Derecho

Implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en las entidades locales de la Comunidad Valenciana

Valentín Vercher Manclús
(vvercherm@gmail.com; vvercherm@uoc.edu)
Junio de 2019

Trabajo Final de Grado
Curso 2018/2019 (Segundo Semestre)

Agradecimientos...

Quisiera mostrar primeramente mi agradecimiento a las personas de mi familia, sufridores de mis ausencias y mis agobios.

Especialmente, a María José, por ser mi amiga, mi esposa y compañera, mi piedra de toque, ejemplo de entrega, fortaleza, paciencia y sacrificio. Mi guía y mi faro en todas mis travesías, sin la cual, este barco seguramente no hubiese zarpado, y mucho menos, llegado a buen puerto.

A nuestro hijo Valentín, que va a iniciar este mismo año sus estudios universitarios. Gracias por su compañía en las horas de estudio. Por su cariño, amistad, bondad y alegría, por su infinito amor y paciencia.

A nuestros padres. Gracias por su ejemplo de vida, hacia quienes sólo puedo expresar mi más sincero agradecimiento por su consejo, enseñanzas y apoyo durante todas las etapas y decisiones de nuestra vida.

Igualmente agradecer a varias personas la ayuda y apoyo que me han prestado en la realización de mis estudios universitarios y especialmente de este trabajo.

A los profesores, consultores, compañeros de estudios en la Universitat Oberta de Catalunya. Especialmente a mi amiga y compañera Mar Piñeiro de la cual he obtenido ayuda, comprensión, ánimo y buenos consejos durante estos años.

Al personal del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna, de forma muy especial a su Secretario General, César Herrero. Igualmente así a Antonio Manuel Juan, Maribel Talens, Maribel Corts, María José Bono y Pilar Masó. A todos ellos gracias por su inestimable amistad, compañerismo, ánimo, complicidad, colaboración, paciencia y ayuda constante.

Al personal del Ayuntamiento de Valencia, especialmente a su Secretario General, Javier Vila Biosca, gran jurista, excepcional maestro y mejor amigo. Por sus enseñanzas, acompañamiento, ejemplo y apoyo durante los años de trabajo compartido y en todo momento.

Gracias también a Mila Ortiz, compañera en la gestión de recursos humanos en la administración local del Ayuntamiento de Valencia, por su amabilidad, colaboración en la recopilación "in situ" de información y documentación necesaria, así como por su asesoramiento técnico y práctico.

ÍNDICE

RESUMEN 6

1. INTRODUCCIÓN 7

2. ANTECEDENTES DE LA FRACASADA CARRERA PROFESIONAL..... 9
2.1. Las bases del régimen jurídico de los funcionarios en la Constitución.. 10
2.2. La primera legislación básica transitoria post constitucional.. 10
2.3. El prometido Estatuto del Empleado Público..... 11

3. CONCEPTO ACTUAL DE CARRERA Y MARCO JURÍDICO VIGENTE..... 13
3.1 Concepto de carrera profesional 13
3.2. El nuevo y refundido Estatuto Básico del Empleado Público 16
3.3. La legislación de desarrollo en la Comunidad Valenciana 16

4. CARRERA HORIZONTAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: MARCO JURIDICO Y EXPERIENCIAS DE IMPLANTACIÓN 17
4.1. La carrera horizontal..... 17
4.2. La evaluación del desempeño y tipologías posibles..... 19
4.3. Recomendaciones previas para su implantación 23
4.4. La experiencia de la implantación en la administración autonómica valenciana ... 26
4.5. La experiencia de la implantación en el Ayuntamiento de Valencia..... 28

5. ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO PRÁCTICO Y FLEXIBLE DE IMPLANTACIÓN 31
5.1. Negociación, consenso, implicación, formación, participación y apoyo. 31
5.2. Gradualidad en la implantación del sistema de carrera y evaluación del desempeño. 33
5.3. Aprobación del reglamento para el establecimiento del sistema de carrera y evaluación del desempeño 33

6. CONCLUSIONES 36

7. BIBLIOGRÁFIA, NORMATIVA, WEBGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA 39

8. ABREVIATURAS UTILIZADAS..... 42

RESUMEN

Desde la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la carrera profesional, y especialmente la carrera horizontal y la consiguiente evaluación del desempeño que ésta implica, ha sido uno de los temas que más atención ha suscitado, pese a lo cual, su implementación por las Administraciones Públicas ha sido desigual, escasa por no decir casi inexistente. Se trata de una materia en la que el reto debe ser la aplicación práctica e implantación de esta figura en el seno de las Administraciones Públicas.

Both the horizontal career and the performance evaluation are the great novelties of the current basic legislation on public employment. This new modality of the professional career not only becomes an opportunity for administrations to guarantee the right to promote their public employees avoiding the need of job changing, but adapts to the needs of small bureaucratic organizations with more horizontal structure as well.

Palabras clave:
Carrera administrativa, carrera horizontal, evaluación del desempeño, objetivos, personal funcionario, personal laboral, empleados públicos, puesto de trabajo, Administración Local. Comunidad Valenciana.

Key words:
Administrative career, horizontal career, performance evaluation, objectives, civil servant, non-civil servant, civil employees, wokplace, Local Administration. Valencian Community.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo realizado, en principio, se vería cumplido si de su lectura se pudiera obtener un acercamiento general al concepto de carrera profesional, teniendo en cuenta la evolución que en dicho concepto ha supuesto la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público y su normativa de desarrollo. No obstante, también es un objetivo de este trabajo intentar sensibilizar a los actores implicados (fundamentalmente administraciones, representantes políticos, representantes sindicales, empleados públicos) respecto a la necesidad y posibilidad de implantación del sistema de carrera profesional y evaluación del desempeño en todas las administraciones públicas, fundamentalmente en las locales, en las cuales se centra este trabajo.

Si bien tradicionalmente el concepto de carrera profesional principalmente se asociaba a la promoción interna de los empleados públicos a plazas de superior categoría o escala, a través de procesos selectivos de mayor o menor rigor y nivel de exigencia, y secundariamente, a la provisión de puestos diferentes (dentro de la misma escala o categoría) pero con responsabilidades y retribuciones superiores, bien mediante procedimientos de provisión por concurso de méritos o bien mediante otros procedimientos menos objetivos, ahora, y desde la aprobación del Estatuto Básico, se abre un abanico mayor de posibilidades de promoción profesional que no implican para nada el cambio del puesto de trabajo.

La más novedosa de dichas modalidades de promoción, contempladas en la nueva legislación básica aludida, es la carrera horizontal y su vinculación a la evaluación del desempeño.

En el presente trabajo se argumenta que no estamos ante un intento legislativo de imposible aplicación práctica. Si bien existen puntos débiles que ponen en duda el éxito de su implantación, en las administraciones locales también existen puntos fuertes que la posibilitan.

Muestra de esto último son las experiencias que se exponen en el ámbito de la Comunidad Valenciana, de las cuales el resto de administraciones, pueden y deben tomar ejemplo, aprovechando sus experiencias y vicisitudes, para así llevar a cabo la implantación del sistema de carrera y evaluación del desempeño en su ámbito respectivo.

El nuevo concepto de carrera profesional iniciado a partir del Estatuto del Empleado Público, recogiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos que lo informó, posiciona la carrera profesional como un elemento central de la reforma que plantea el Estatuto, y dentro de la carrera profesional la principal revolución se centra en el establecimiento de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, dado que se parte de la premisa de que un buen diseño de la carrera mejorará la motivación y satisfacción del empleado público, lo cual conllevará un mayor rendimiento y productividad y calidad en la ejecución de las competencias, responsabilidades y tareas de su puesto de trabajo.

Consiguientemente, con la implantación de este sistema de carrera, se podrá conseguir una Administración más eficaz y eficiente en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos, siendo ello una pieza crucial en el devenir de las administraciones y la continuidad de los servicios públicos.

2. ANTEDENTES DE LA FRACASADA CARRERA PROFESIONAL

En relación a la carrera profesional es necesario hacer unas breves reflexiones o precisiones respecto de las normas jurídicas que han regulado dicha materia durante los primeros 30 años de la etapa constitucional, partiendo de la Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública [(1)], el desarrollo de dicha ley por el legislador estatal y autonómico, hasta la formulación del primer estatuto del personal funcionario que el texto constitucional prometía y que se materializó 29 años después con la Ley que en el año 2007 aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ya derogado por un nuevo texto refundido en el año 2015 [(2)].

Tradicionalmente, y con anterioridad a la aprobación del EBEP, la carrera profesional había sido considerada como el derecho del funcionario a la progresión y promoción profesional dentro de la administración. Inicialmente dicha progresión se realizaba fundamentalmente mediante el cambio o ascenso a una plaza de superior escala, subescala, categoría o grupo de titulación académica. Posteriormente también se contemplo dicha promoción profesional mediante el acceso a puestos de trabajo de superior nivel de complemento de destino o grado. En ambos casos la carrera profesional comportaba mayormente el cambio de puesto de trabajo del funcionario o empleado público.

Con la entrada en vigor del EBEP, dicha norma en su artículo 16.3 regula las bases de la carrera profesional de los empleados públicos contemplando cuatro modalidades posibles de carrera (la carrera horizontal, la carrera vertical, la promoción horizontal y la promoción vertical).

No obstante, cabe tener en cuenta, como señala FUENTETAJA PASTOR [(3)], que la *"legislación básica se caracteriza a sí misma como de no obligado cumplimiento, ofertando en cambio una suerte de menú dispositivo del que los legisladores y las administraciones públicas podrán escoger alguna de las modalidades de carrera o incluso ninguna de ellas, fomentando la inventiva e imaginación de aquellas y aquellas".*

Con esta breve introducción de los antecedentes de la carrera profesional en el ordenamiento jurídico durante los últimos 30 años podremos apreciar con mayor perspectiva y posibilidad de entendimiento el problema de la aplicación de la carrera y del fracaso en la implantación de las medidas propuestas para su efectividad.

---

[1] Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública; BOE núm. 185, de 03/08/1984; Entrada en vigor: 23/08/1984; versión consolidada en la Url siguiente: https://www.boe.es/eli/es/l/1984/08/02/30/con

[2] Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; BOE núm. 89, de 13/04/2007; Entrada en vigor: 13/05/2007; disposición derogada disponible en la Url siguiente: https://www.boe.es/eli/es/l/2007/04/12/7/con

[3] FUENTETAJA PASTOR, J., "La carrera horizontal en el empleo público: Una oportunidad para las administraciones parlamentarias". Localización: Cortes Valencianas: Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, Nº. 22, 2009, p. 61-75, p. 64; disponible en la Url siguiente: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/61-75_corts_22.pdf

2.1. Las bases del régimen jurídico de los funcionarios en la Constitución.

Es la propia Constitución Española de 1978 [4] la que en su artículo 103 establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos. El propio artículo 149.1.18 de la CE reserva a la competencia exclusiva del Estado la determinación de las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos. Por todo ello, en base a dicha normativa básica, fueron las leyes autonómicas las que asumieron y asumen el desarrollo legislativo de dichas bases de la función pública.

2.2. La primera legislación básica transitoria post constitucional.

Tal como se ha dicho, hasta la entrada en vigor del pretendido estatuto funcionarial al que hacía referencia el artículo 103 de la CE, el legislador dictó la Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública [5] (LMRFP). Si bien esta norma tenía inicialmente un carácter de ley transitoria y de medidas urgentes, sus mandatos se prolongaron en el tiempo durante 23 años, después de sucesivas modificaciones. A falta de estatuto de la función pública, fue dicha norma la que determinó la mayor parte de las bases de la función pública durante dicho período hasta la entrada en vigor del EBEP.

Esta ley presentó como novedad el puesto de trabajo como unidad básica y elemental de la estructura administrativa que, no obstante, conjugó con una dualidad confusa en relación con la tradicional estructura de cuerpos y plazas, dado que cabe la adscripción indistinta a puestos de trabajo enmarcados dentro cada grupo de titulación, consolidando el modelo híbrido de carrera y cuerpos.

Dicha ley apuesta claramente por el modelo de carrera vertical puesto que los puestos se clasifican en treinta niveles de complemento de destino y la carrera profesional se orienta al cambio de puesto o ascenso a puestos de mayor nivel o a la promoción interna a grupos de titulación superior. Para el ascenso a puestos de categoría superior dentro del mismo grupo se positiviza el concurso de méritos como sistema ordinario de provisión de los puestos de trabajo, así como se contempla la movilidad interadministrativa, principalmente como parte de los procesos de transferencias de medios a las administraciones autonómicas.

La LMRFP posibilitó la incorporación del personal laboral a la administración pública en sectores tradicionalmente reservados al personal funcionario. Ello provocó una laboralización de la función pública que en numerosas administraciones autonómicas y locales se intentó posteriormente regularizar mediante los procesos de funcionarización del personal laboral (el cual en gran medida había accedido al empleo público mediante contrataciones laborales en fraude de ley).

---

[4] Constitución Española de 1978; BOE núm. 311, de 29/12/1978; entrada en vigor: 29/12/1978; versión consolidada en la Url siguiente:
https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con

[5] Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública; BOE núm. 185, de 03/08/1984; Entrada en vigor: 23/08/1984; versión consolidada en la Url siguiente:
https://www.boe.es/eli/es/l/1984/08/02/30/con

Posteriormente la LMRFP fue modificada en numerosas ocasiones con el objetivo de subsanar numerosas deficiencias, entre ellas el fracaso de la carrera administrativa. La primera de estas leyes modificadoras fue la Ley 23/1988, de 28 de julio, de reforma de la LMRFP [(6)], la cual intenta poner fin al abuso de la libre designación (estableciendo ciertas limitaciones en su uso) y dar más credibilidad a los concursos de traslados (muchos de ellos hechos a medida). Igualmente establece limitaciones a la promoción interna vertical, para lo cual se requiere la pertenencia al grupo inmediatamente inferior durante al menos dos años en el grupo de procedencia, todo ello con el objetivo de fomentar la carrera en el puesto de trabajo (germen de la carrera horizontal). Las siguientes reformas de la LMRFP plantean establecer medidas de fomento de la mejora de los recursos humanos. Concretamente la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma de régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo [(7)], así lo contemplaba en su exposición de motivos [(9)]. Mediante dicha ley se introducen nuevos conceptos de gestión de recursos humanos, como la planificación, eficacia, la optimización de costes, la eficiencia de los recursos humanos, etc. No obstante, dichas medidas quedaron, en la práctica, en nada. Así respecto de la carrera administrativa, FÉREZ FERNÁNDEZ [(10)], expresa con rotundidad y claridad, al manifestar que la concepción gerencial sobre la carrera profesional ha dejado a ésta en estado vegetativo.

Posteriormente se firmaron los denominados "Acuerdos Administración-Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública". En el acuerdo 1995-1997 se establecieron como novedad medidas de fomento de la promoción interna, como son la posibilidad de realizar convocatorias independientes y la sustitución del requisito de titulación por la antigüedad para el acceso del grupo D al C. Posteriormente el acuerdo 2002-2004 incluyó un apartado relativo a la carrera administrativa pero tampoco fue llevado a la práctica constatándose así el fracaso de las medidas adoptadas hasta ese momento en relación a estas materias.

2.3. El prometido Estatuto Básico del Empleado Público.

En este contexto de fracaso de las medidas anteriormente adoptadas y de eterna reforma de unas medidas urgentes dictadas inicialmente con carácter

[6] Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública; BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988; entrada en vigor: 30 de julio de 1988; disponible en la Url siguiente:
https://www.boe.es/eli/es/l/1988/07/28/23

[7] Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; BOE núm. 313, de 31/12/1993; entrada en vigor: 01/01/1994; disponible en la Url siguiente:
https://www.boe.es/eli/es/l/1993/12/29/22/con

[9] Una de las numerosas y famosas leyes de acompañamiento de las leyes de presupuestos generales del Estado o leyes ensaladilla, caracterizadas por tener disposiciones sobre infinidad de materias y modificación de innumerables disposiciones legales y reglamentarias.

[10] FÉREZ FERNÁNDEZ, M., "La carrera administrativa: nuevas perspectivas"; Estudios de relaciones laborales, vol. 1, 2006, p. 51; disponible en la Url siguiente:
http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_carrera_administrativa_cast.pdf

provisional llegamos al momento (23 años después de la LMRFP, 29 desde la promulgación de la Constitución) de la elaboración del tan esperado estatuto del funcionario preconizado por el texto constitucional.

Cabe señalar que para la preparación del EBEP fue fundamental el trabajo previo (2004-2005) de preparación e informe de la Comisión de Expertos integrada por prestigiosos académicos y presidida por el Catedrático de Derecho Administrativo Miguel Sánchez Morón [(11)].

Respecto de la carrera administrativa dicho informe propone un nuevo modelo de carrera, centrándose en el desempeño del puesto de trabajo y el ejercicio de las competencias de los empleados públicos en dicho puesto de trabajo. Este modelo propone un modelo de carrera que se pueda ejercitar sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo vinculando la promoción horizontal al desarrollo de las competencias del puesto unido a la evaluación del desempeño, llevando todo ello unido el alcance de una categoría o nivel así como un reconocimiento retributivo similar a lo que tenía que haber sido el complemento de productividad regulado en la legislación anterior, el cual quedó pervertido en la mayoría de las ocasiones. Por parte de los expertos integrantes de la Comisión se pretendía configurar así la carrera horizontal y la evaluación del desempeño como un elemento motivador del rendimiento del empleado público. Asimismo, la Comisión recomendaba que las Administraciones Públicas dediquen los recursos necesarios a la formación y perfeccionamiento de sus empleados y que establezcan los derechos y deberes de los mismos al respecto, debiendo someterse las actividades de formación a los criterios de programación, gestión y evaluación pertinentes para el logro de sus fines. Por tanto, la formación estará íntimamente ligada al proceso de evaluación del desempeño como posteriormente veremos.

El EBEP en su preámbulo apunta que *"permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical.".*

Hechos estos apuntes cabe señalar, como anteriormente se ha dejado entrever, que el EBEP se constituye como una ley básica dejando el desarrollo de dichas bases tanto a las Cortes Generales como a las Asambleas Legislativas Autonómicas mediante la aprobación de la legislación de función publica de desarrollo. De hecho, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta del EBEP determinadas disposiciones de la norma básica, entre las que se

[11] "Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP"; 25 de abril de 2005, p. 107 y p. 116.; disponible en la Url siguiente: http://www.uhu.es/ccoo/comunicados/2005_04_25_informe_comision.pdf .

encuentra la carrera profesional, la promoción interna, los derechos retributivos, la provisión de puestos de trabajo y la movilidad (Capítulo II del Título III del EBEP), no entrarían en vigor hasta que lo hicieren las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de dicha norma básica [(12)].

Concretamente el Capítulo II del Título III del EBEP, con la denominación "Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño", regula los aspectos básicos de estas materias en sus artículos 16 a 20.

Concretamente el artículo 16 establece los modelos de carrera profesional que las administraciones públicas pueden establecer en el marco de la legislación de desarrollo. Igualmente el artículo 16.4 establece la posibilidad de progresión simultánea de los empleados públicos tanto en la carrera horizontal como la vertical.

El artículo 17 establece las bases de la carrera horizontal y el artículo 18 de la carrera vertical. Por su parte el artículo 19 regula la promoción profesional del personal laboral en el marco del Estatuto de los Trabajadores y la negociación colectiva. Finalmente el artículo 20 establece las bases de la evaluación del desempeño.

3. CONCEPTO ACTUAL DE CARRERA Y MARCO JURÍDICO VIGENTE

En relación al concepto actual de carrera, la entrada en vigor del derogado EBEP supuso un cambio de concepción de la carrera profesional, basada más en la progresión dentro del mismo puesto de trabajo que en el ascenso o promoción vertical a otros puestos de superior categoría o grado.

El marco jurídico vigente aplicable al ámbito de las entidades locales en la Comunidad Autónoma Valenciana (CAV) estaría enmarcado por el actual y vigente 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 [(13)] (TRLEBEP), así como por la legislación de desarrollo autonómica recogida en la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana [(14)] (LOGFPV).

3.1 Concepto de carrera profesional

Aparece definida la carrera profesional en el artículo 16.2 del EBEP como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y de expectativas de progreso profesional del empleado público conforme a los principios de igualdad, mérito y

[12] Cabe señalar que en el ámbito de la Comunidad Valenciana el desarrollo del EBEP se llevó a cabo mediante la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

[13] 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; BOE nº 261, de 31/10/2015 versión consolidada en la Url siguiente:
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719

[14] Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; «DOGV» núm. 6310, de 14/07/2010, «BOE» núm. 190, de 06/08/2010; versión consolidada en la Url siguiente:
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-12629

capacidad.

Tal como entiende ARROYO YANES [15], dentro de las reformas que aborda el EBEP el nuevo régimen de "la carrera profesional, a diferencia de lo que sucedió en la legislación básica anterior (LMRFP) asume ahora el protagonismo que nunca debió dejar de tener […], es la verdadera médula espinal del sistema de función pública, sin el que no cabe comprender el mismo en su esencia, sus consecuciones y sus límites.".

En este trabajo, centraremos nuestro objetivo a las medidas de carrera aludidas en el artículo 16 del EBEP [16], y principalmente en la carrera horizontal regulada en el EBEP en su artículo 17.

El artículo 16 establece las siguientes modalidades de carrera profesional:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.

c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior. (la promoción interna típica)

d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional.

Concretamente, dentro de las modalidades de carrera recogidas en el artículo 16, se podría diferenciar entre la promoción interna y la verdadera carrera en sus modalidades vertical y horizontal.

---

[15] ARROYO YANES, L.M.; La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos; Revista catalana de Dret públic. Núm. 45; 2012; pp. 94-128; p. 94.

[16] EBEP; "Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera.

1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.

2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. 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:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.

b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.

c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.

d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.".

Dentro de la carrera vertical tendrían cabida las figuras relacionadas con la provisión de puestos de trabajo, como son la libre designación, el concurso de provisión, la comisión de servicios, la mejora de empleo, etc. las cuales comportan el cambio de puesto de trabajo para el empleado, bien sea con carácter permanente o temporal. De la lectura del artículo 16, podemos ver como el legislador estatal, ha dado continuidad para la carrera vertical a la regulación anterior al EBEP, por ello, para muchos autores, la verdadera novedad del EBEP se encuentra en la carrera horizontal y la evaluación del desempeño que dicha figura jurídica comporta.

La carrera horizontal se regula en el EBEP como una modalidad de carrera profesional que el legislador de desarrollo podrá establecer y regular. Para ello el artículo 17 del EBEP [(17)] dispone que el legislador aplicará, entre otras fórmulas, el establecimiento de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, fijándose la remuneración para cada uno de ellos, valorándose la trayectoria y la actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, así como otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia.

No obstante, el artículo 16.4 admite la posibilidad de simultaneidad de la carrera horizontal y vertical. Si bien la carrera horizontal queda dibujada en la legislación básica como una posibilidad, para la promoción interna de los funcionarios, la norma básica (EBEP inicialmente y TRLEBEP en la actualidad) si emite un mandato obligatorio al legislador de desarrollo en su artículo 18.3 para que las leyes de función pública que se dicten para su desarrollo articulen (con carácter imperativo) los sistemas para realizar la promoción interna.

En el actual sistema de carrera profesional se fomenta la existencia de un conjunto de posibilidades para el empleado estipulado por la propia administración empleadora, la cual deberá brindar a sus empleados unos itinerarios que sirvan para hacer realidad unos derechos legítimos (no meras expectativas), posicionándose dicho sistema de carrera, tal como lo entiende RECIO SÁEZ DE GUINOA [(18)], como el cauce principal de desarrollo profesional configurado como un auténtico itinerario para la adquisición de nuevas competencias y la mejora de las ya adquiridas […] el desarrollo profesional se orienta principalmente hacia la calidad de la prestación del servicio y se concreta en un sistema que valora, especialmente, la consecución de resultados; rendimiento, desarrollo y reconocimiento profesional constituyendo el

[17] EBEP; "Artículo 17. Carrera horizontal de los funcionarios de carrera.
Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:
a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.
b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida."

[18] RECIO SÁEZ DE GUINOA, J.M. Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés; pp. 321-356; p. 331.

triángulo básico del sistema.

3.2. El nuevo y refundido Estatuto Básico del Empleado Público

Hechas estas precisiones conceptuales como consecuencia de la aprobación EBEP, cabe señalar que el vigente texto refundido no innova prácticamente nada respecto del derogado EBEP, por lo cual lo dicho anteriormente resulta plenamente vigente con la aprobación del nuevo texto estatutario.

El actual y vigente 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 (TRLEBEP) se constituye actualmente como ley básica dando igualmente margen sobre todo a las Comunidades Autónomas a través de sus órganos legislativos para acometer al desarrollo del mismo, sin despreciar las competencias de las Cortes Generales también para acometer dicho desarrollo mediante la aprobación de las correspondientes leyes de función pública, si bien cabe señalar que el legislador estatal no ha hecho uso de dicha facultad.

La Disposición Final Cuarta del TRLEBEP delimita las materias de la norma básica que son de aplicación directa desde un primer momento y aquellos preceptos cuya vigencia ha sido supeditada al dictado de la regulación de desarrollo. Concretamente la regulación del derecho a la carrera profesional y a la promoción interna y la evaluación del desempeño, la provisión de puestos de trabajo, así como los derechos retributivos, a excepción del derecho a la percepción de trienios de los funcionarios interinos, fue supeditada al dictado de la normativa de desarrollo.

Cabe señalar que en el ámbito de la Comunidad Valenciana dicha normativa de desarrollo se realizó con la entrada en vigor en fecha 14 de agosto de 2010 de la LOGFPV anteriormente citada.

Consecuentemente, el derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, así como la evaluación del desempeño, regulados en el Capítulo II del Título III del TRLEBEP son aplicables desde dicha fecha a los empleados públicos en la Comunidad Valenciana, entre ellos también a los integrantes de la Administración Local, aunque con ciertas matizaciones derivadas del art. 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública y añade que las complementarias se atendrán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.

3.3. La legislación de desarrollo en la Comunidad Valenciana.

La Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la

Función Pública Valenciana [19] (LOGFPV) regula en su Título VIII la promoción profesional del personal incluido en su ámbito de aplicación, entre el que se encuentra el personal de las administraciones locales (art. 5.1.c). Dicho Título VIII, el cual abarca los artículos 114 a 121, regula la promoción profesional del personal empleado público, que se concibe no sólo como un derecho sino como una necesidad de las administraciones públicas valencianas y un elemento clave de cualquier política de ordenación de personal. La promoción profesional queda configurada como un conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional que debe regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad. El texto no sólo introduce las modalidades enunciadas en la normativa básica estatal, sino que las dota de contenido, dejando, no obstante, a las diferentes administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, la elección de las más idóneas de acuerdo con sus necesidades organizativas.

Igualmente la LOGFPV introduce en el modelo de función pública valenciana la evaluación del desempeño del personal empleado público, procedimiento destinado a medir y valorar la conducta profesional, el rendimiento o el logro de resultados. Los sistemas de evaluación se orientarán a la mejor gestión de las administraciones públicas, a controlar y reducir el absentismo, al progreso y desarrollo profesional y a la motivación los empleados públicos mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización, adecuándose, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.

La LOGFPV proyecta los efectos de la evaluación del desempeño sobre otros aspectos, como la formación, el sistema retributivo, o la provisión de puestos de trabajo, convirtiéndose de esta manera en pieza capital de toda la arquitectura organizativa y en un cambio en la cultura de gestión de personal que permitirá un abandono de la lógica del presencialismo en pos de una gestión orientada a la consecución de resultados.

Básicamente, la LOGFP en el Título VIII hace una regulación muy similar a la normativa básica contenida en el Capítulo II del Título III del TRLEBEP.

4. LA CARRERA HORIZONTAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: MARCO JURIDICO Y EXPERIENCIAS DE IMPLANTACIÓN

Con carácter previo al estudio de las experiencias concretas de la implantación, resulta conveniente profundizar en los detalles de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana (CAV), así como señalar las principales características de las diversas tipologías o metodologías existentes para la realización de la evaluación del desempeño.

[19] Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; «DOGV» núm. 6310, de 14/07/2010, «BOE» núm. 190, de 06/08/2010; versión consolidada en la Url siguiente:
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-12629

4.1. La carrera horizontal.

Tanto en la legislación básica como en la legislación de desarrollo autonómica, según ARROYO YANES, L.M. [20], la carrera horizontal es definida como una modalidad de carrera que consiste en la progresión dentro de un sistema de categorías personales o elementos (grados, escalones u conceptos análogos) sin necesidad de que el funcionario cambie de puesto de trabajo. De lo que se trata es de que el empleado profundice en el desempeño del mismo puesto de trabajo, con los reconocimientos formales de categoría e incremento retributivo. Esta modalidad, como acertadamente entienden GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F. [21] "busca incentivar el conocimiento experto de los trabajadores/as, estableciendo un sistema que fomente la continuidad de las personas con buen desempeño en un puesto de trabajo, minimizando el riesgo de que dicho conocimiento experto se pierda por cambios de puesto, provocado, normalmente, por la ausencia de alternativas distintas de la promoción jerárquica. El modelo de carrera horizontal busca la capitalización de los conocimientos adquiridos mediante el trabajo diario y la retención del talento del capital humano de la organización.

En la Comunidad Valenciana, el marco jurídico de la carrera horizontal se concreta primeramente en el artículo 114 de la LOGFPV. Dicho artículo establece que el personal tiene derecho a la promoción profesional mediante un conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso que deberán respetar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Por su parte el artículo 115, en relación a la carrera horizontal dispone en su apartado a) que consistente en la progresión profesional a través de un sistema de grados, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

Finalmente el artículo 117 establece concretamente que la carrera horizontal se configura como el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la evaluación del desempeño, así como de aquellos otros méritos, aptitudes y actitudes que pueden y deben establecerse reglamentariamente por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida.

Dicho precepto prevé que para la efectividad de todo lo anterior, las administraciones, reglamentariamente, establecerán un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva.

El grado de desarrollo profesional alcanzado por el personal será irreversible,

[20] ARROYO YANES, L.M.; La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos; Revista catalana de Dret públic. Núm. 45; 2012; pp. 94-128; p. 102.

[21] GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F.; El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Revista Presupuesto y Gasto Público, 41, 2005, pp. 244-270: p.265.

sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario para la sanción de demérito.

4.2. La evaluación del desempeño y tipologías posibles.

Como manifiesta ARROYO YANES [(22)], una de las grandes novedades del EBEP ha sido la incorporación al ordenamiento español de la llamada evaluación del desempeño, instrumento hasta ese momento prácticamente desconocido en nuestra realidad administrativa. Por medio de la evaluación del desempeño, se intentará que las oportunidades de promoción y las recompensas que corresponden a cada empleado se relacionen con la manera en que éste realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resultaría injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud en el servicio. En ese sentido la exposición de motivos del EBEP dedica a esta figura un extenso párrafo. Su fundamentación se asienta sobre un objetivo múltiple, entre los que cabe destacar la búsqueda de la equidad y de la eficiencia, las ventajas que tiene este instrumento en relación con el mejor conocimiento de la organización y sus necesidades, el aprendizaje que se puede alcanzar desde ella para la toma de decisiones que se pueden adoptar a partir de la puesta en marcha de los procedimientos evaluatorios. A partir de estas consideraciones, no hay motivo para que el trabajo de los empleados públicos no sea evaluado pues los inconvenientes de su puesta en marcha son muy inferiores a las ventajas que se desprenden de su articulación, tal como así lo entienden numerosos autores [(23)].

El artículo 121 de la LOGFPV [(24)] prevé, con carácter imperativo, que las administraciones públicas implantarán sistemas que permitan la evaluación del

---

[22] ARROYO YANES, L.M.; La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos; Revista catalana de Dret públic. Núm. 45; 2012; pp. 94-128; p. 115.

[23] NOGUER PORTERO, M.C.; La evaluación del desempeño; en DEL REY GUANTER, S.; Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid, La Ley, 2008, pp. 303-326; y LINDE PANIAGUA, E.; La evaluación del desempeño, en LINDE PANIAGUA, E.; El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas; Madrid, Colex, 2008, pp. 179-201.

[24] LOGFPV; "Artículo 121. Evaluación del desempeño.

1. Las administraciones públicas implantarán sistemas que permitan la evaluación del desempeño del personal empleado público a su servicio, mediante la valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o los resultados obtenidos.

2. Los sistemas de evaluación se orientarán a la mejor gestión de las administraciones públicas, a controlar y reducir el absentismo, al progreso y desarrollo profesional y a la motivación del personal mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización, adecuándose, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos del personal empleado público.

3. Reglamentariamente se determinarán el sistema y el procedimiento para la evaluación y la composición y funcionamiento de la comisión técnica encargada de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad profesional.

4. La continuidad del personal funcionario de carrera en los puestos de trabajo obtenidos por concurso, quedará vinculada al resultado de la evaluación, de acuerdo con el sistema y el procedimiento que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada.".

desempeño del personal empleado público a su servicio, mediante la valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o los resultados obtenidos.

Los sistemas de evaluación se orientarán a la mejor gestión de las administraciones públicas, a controlar y reducir el absentismo, al progreso y desarrollo profesional y a la motivación del personal mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización, adecuándose, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos del personal empleado público.

Asimismo dicho precepto prevé que cada administración, reglamentariamente, determine el sistema y el procedimiento para la evaluación y la composición y funcionamiento de la comisión técnica encargada de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento retributivo correspondiente.

Igualmente dicha norma autonómica prevé que la continuidad del personal en los puestos de trabajo obtenidos por concurso, quedará vinculada al resultado de la evaluación, de acuerdo con el sistema y el procedimiento que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada.

Como hemos dicho, y a diferencia de la legislación básica estatal (EBEP) que únicamente contemplaba los sistemas de carrera posibles [(25)], el poder legislativo autonómico valenciano de desarrollo, ha establecido la evaluación del desempeño como una obligación para la administración, reconociéndose así, sin posibilidad de omisión, el derecho de los empleados públicos en su ámbito de competencia a la carrera profesional horizontal y a la evaluación del desempeño. El legislador únicamente deja margen a la administración correspondiente para que reglamentariamente regule aspectos procedimentales para su implantación en su ámbito de aplicación.

Teniendo en cuenta la autonomía que la legislación otorga a cada administración para la elección del sistema de evaluación, es conveniente esbozar las características de las principales tipologías o modelos de evaluación posibles o existentes según MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. y JANÉ ROCA, P.: [(26)]

Modelo fiscalizador: No se preocupa ni de la calidad, ni de la cantidad de los resultados obtenidos, ni pretende premiar a los mejores trabajadores por el cumplimiento de los objetivos marcados. Este modelo únicamente persigue la mayor

[25] FUENTETAJA PASTOR, J., "La carrera horizontal en el empleo público: Una oportunidad para las administraciones parlamentarias". Localización: Cortes Valencianas: Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, Nº. 22, 2009, p. 61-75, p. 64; disponible en la Url siguiente: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/61-75_corts_22.pdf
En dicha publicación el autor señala que la "legislación básica se caracteriza a sí misma como de no obligado cumplimiento, ofertando en cambio una suerte de menú dispositivo del que los legisladores y las administraciones públicas podrán escoger alguna de las modalidades de carrera o incluso ninguna de ellas, fomentando la inventiva e imaginación de aquellas y aquellas".

[26] MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. y JANÉ ROCA, P.; "Tipología de sistemas de evaluación del empleado público"; Trabajo de investigación de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya nº 2010EAPC08; p. 30- 35; Disponible en la Url siguiente:
http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/33531/1/619135.pdf

presencia efectiva del trabajador en su puesto ya que parte de que a mayor presencia, mayor productividad. Este modelo tiende a gratificar la mayor presencia con un complemento retributivo y a retirar o disminuir dicho complemento en caso de ausencias injustificadas o por causa poco fiable o débil (indisposiciones, asuntos particulares, etc.). Este sistema se utiliza sobre todo en el ámbito de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Podemos entender que no es un sistema de evaluación del rendimiento ya que más bien lo que se trata es de un sistema de elusión del régimen disciplinario para erradicar el absentismo a la vista de las dificultades que implica la vía disciplinaria.

Modelo retentivo: Este modelo únicamente se preocupa en el establecimiento de un sistema retributivo para intentar retener y captar talento. Retener y captar talento en determinados puestos es una prioridad para algunos responsables de la gestión de personal de las administraciones que ven como aquellos que ellos consideran sus mejores trabajadores se marchan o quieren marchar a otros puestos de trabajo o a otras administraciones exclusivamente por razones económicas. Una solución a esta fuga de talento se solucionaría con una verdadera carrera horizontal, pero en tanto que se articula, algunos responsables han optado por utilizar un aparente mecanismo evaluativo con el único fin de poder retribuir económicamente a aquellos trabajadores en riesgo de fuga económica. Resulta obvio que lo evaluado es la persona, o su supuesta capacidad de resolver problemas o su nivel de compromiso con la organización, todo ello mediante un sistema totalmente subjetivo, puesto que se trata de la percepción del superior o responsable político, siendo sus efectos únicamente económicos o retributivos.

Modelo de logros: Es un mecanismo que nace para retribuir el cumplimiento de objetivos coyunturales determinados desde la dirección y que no forman parte de las funciones cotidianas de la organización. Es más un incentivo que un modelo de evaluación del desempeño. Suele ser un reconocimiento grupal y lineal, lo cual puede provocar la aparición de la figura del gorrón. Los efectos son sólo retributivos

Modelo optimizador: Su finalidad es mejorar la calidad de la actitud del trabajador así como el desarrollo de sus tareas y el cumplimiento de sus objetivos. Mediante este modelo se mejora la eficiencia y la productividad. Este modelo suele arrancar de un análisis previo del puesto de trabajo en el que se determinan las tareas y el perfil del trabajador, y desde ahí, se evalúa el desempeño del empleado tanto desde la actitud manifestada, como de las capacidades desarrolladas, de los conocimientos aplicados y de los resultados obtenidos.

Es el sistema o modelo optimizador el que mejor se adapta a los preceptos del artículo 20 del TRLEBEP y es el método que sirve de referencia a los nuevos sistemas que se están diseñando e implantando con mayor éxito y fiabilidad en las administraciones públicas actualmente.

Los efectos de la evaluación del desempeño sobre la carrera profesional son diversos, se delimitan por el legislador de desarrollo y reglamentariamente por la administración en la que se aplica. Uno de sus efectos es sobre la carrera horizontal,

pero también debe proyectarse en relación al cese del puesto de trabajo obtenido por concurso, a la formación del empleado, a la formación del empleado y al aspecto retributivo mediante su valoración en un concepto específico dentro de las retribuciones complementarias.

Corresponderá a las administraciones determinar los efectos que habrá de tener la evaluación del desempeño sobre la carrera profesional horizontal. El resultado del desempeño debería ser uno de los parámetros, pero no el único, que habrá de tenerse en cuenta de cara a la progresión en la carrera horizontal, teniendo sentido que figure este parámetro dentro de un conjunto, bien integrado por los que se citan en el apartado b) del artículo 17 del EBEB (trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos, conocimientos adquiridos y resultado de la evaluación del desempeño), bien otros que pudieran plantearse (especificidad de la función desarrollada, experiencia adquirida, etc.). En cualquier caso queda remitida a lo que determine el legislador de desarrollo y las disposiciones reglamentarias de la administración concreta en que se aplique.

Igualmente, tal como se ha indicado, la evaluación del desempeño también incidirá sobre la provisión de puestos de trabajo y sobre el cese del puesto obtenido por concurso. Esta última previsión viene recogida en el apartado cuarto del artículo 20 del EBEP, quedando fuera de esta previsión los puestos que han sido cubiertos por libre designación, dado que los titulares provistos por ese procedimiento podrán ser cesados discrecionalmente (art. 80.4 EBEP). En todo caso, el cese del puesto de trabajo obtenido por concurso requerirá la aprobación previa de un sistema objetivo que permita evaluar el desempeño en esas situaciones, cuestión lógica, pues de no ser así, se podrían producir rupturas sin soporte alguno acabando con una de las bases del sistema de provisión meritocrático. En cuanto al procedimiento de cese del puesto de trabajo requiere de la citada evaluación negativa del desempeño, audiencia al interesado y resolución motivada, si bien ha de alcanzarse un equilibrio entre su procedimentalización y la eficacia, lo cual no resulta fácil.

Especial relevancia tiene la proyección de la evaluación sobre la formación, dado que el proceso evaluador constituye una de las mejores auditorías para conocer los puntos fuertes y débiles de los empleados, poniendo al descubierto la deficiente o buena preparación que presenten. La vinculación de la evaluación y la formación implica el paso de una formación aislada y desconectada de las actividades del puesto de trabajo a una formación sistemática y diseñada para cada caso, pensando, en el impacto que tendrá la misma en relación con sus resultados presentes y futuros, resultando una formación diseñada para ser evaluada posteriormente, una formación para la adquisición de competencias.

En cuanto a la incidencia de la evaluación en la percepción de las retribuciones complementarias, cabe señalar que el legislador básico y autonómico han planteado una serie de factores que pueden ser atendidos para fijar las retribuciones complementarias. Dentro de dichos factores, ARROYO YANES [27],

[27] ARROYO YANES, L.M.; La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos; Revista catalana de Dret públic. Núm. 45; 2012; pp. 94-128; p. 124.

entiende que únicamente los factores a los que alude el apartado c) del artículo 24 del EBEP, relativos al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o los resultados obtenidos, son los que tienen cabida en la retribución que corresponda a la evaluación del desempeño.

4.3. Recomendaciones previas para su implantación.

Ya el Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público [(28)], sobre evaluación del desempeño, en noviembre de 2013, en su documento de conclusiones, estableció una serie de pautas y orientaciones o recomendaciones para el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño en una administración pública.

El Grupo de Trabajo plantea una serie de requerimientos previos para la realización de la evaluación de los puestos de trabajo. En primer lugar, insiste en la idea de que en cada Administración Pública, dentro del margen de la configuración legal del modelo de evaluación, debe de realizar un desarrollo reglamentario de la forma o metodología de cómo llevarla a cabo, de modo que permita cierta flexibilidad y autonomía operativa en su ámbito organizativo. Asimismo se insiste en la participación e implicación de los sindicatos así como del mayor consenso posible.

Igualmente se señalan una serie de instrumentos técnicos que pueden permitir la implantación del sistema entre los que cabe señalar los siguientes:

- Catálogos de competencias y análisis de puestos de trabajo, puesto que el análisis de puestos permite el conocimiento de las funciones, tareas y responsabilidades más representativas y relevantes de cada puesto. [(29)]

- Áreas funcionales, permitiendo así la homogenización de los puestos de trabajo en cuanto a los objetivos y la determinación de competencias compartidas y comunes.

- Dirección por objetivos, como base para la evaluación del desempeño.

- Gestión por competencias: Para ello es imprescindible identificar las competencias y responsabilidades de cada puesto de trabajo así como asociarlas a sistemas de desarrollo profesional y formación en competencias, contribuyendo así a la implantación de la evaluación del desempeño.

- Implantación de la dirección profesional: Es necesario contar con una

[28] En el Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público para la evaluación del desempeño participaron las D.G. de Función Pública de las comunidades autónomas de Canarias, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Murcia, así como representantes de la FEMP y representantes de la Administración General del Estado; Pág. 3 del documento de conclusiones.
Url:https://www.socinfo.es/contenido/seminarios/0514rrhh9/ConclusionesGrupoTrabajoEvaluacionDesempeno.pdf

[29] En caso de no disponer del análisis personalizado de puestos de trabajo o como un instrumento de gran ayuda para su realización podemos hacer uso de la guía de puestos de trabajo de la "Comunitat de Recursos Humans" (CORH). Esta herramienta pretende recopilar la totalidad de puestos de trabajo de los entes locales clasificados según su encuadre funcional. Cada ficha de puesto de trabajo se ha validado previamente e incluye las propuestas de los responsables de recursos humanos de los 70 ayuntamientos que conforman el espacio presencial de la CORH. Puede accederse al mapa de puestos de trabajo de dicha guía los siguiente url:
https://corh.diba.cat/ca/system/files?file=Mapa_LLT_CORH.pdf

dirección profesional, que tenga visión y capacidad para dirigir el sistema de evaluación del desempeño para toda la organización. Necesariamente estos directivos profesionales han de estar capacitados, formados, comprometidos en una cultura de evaluación orientada al servicio público y a atender el derecho de los ciudadanos al buen gobierno y a la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de la administración. Estos directivos han de ser también evaluados en su función y han de estar obligados a la rendición de cuentas por los resultados alcanzados por la organización. Esta función directiva en el ámbito de la administración local, fundamentalmente en municipios medios o pequeños, es desarrollada por los habilitados nacionales (secretarios, secretarios-interventores, etc.).

No obstante esta previsión, para mayor seguridad jurídica, seria conveniente que fuese recogida en el artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de esta forma, tal como propuso el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL) "se reconocería así una realidad habitual en nuestras Entidades Locales y por otro, se aprovecharía un potencial de recursos humanos con experiencia, preparación y formación adecuadas en alta dirección, sin que ello suponga en principio aumento del gasto público, sino por el contrario una mejor asignación de recursos y la efectividad del principio de mérito y capacidad en el acceso a la función directiva." [(30)]

Asimismo, el Grupo de Trabajo, propone que el instrumento de evaluación no puede ser común para todos los puestos de trabajo, dado que en unos puestos deberá incidir más sobre los resultados (objetivos) que en las conductas de los empleados (actitudes y aptitudes) y viceversa.

Como se ha apuntado, los elementos a tener en cuenta para la determinación del logro de resultados son los objetivos, bien sean colectivos (alineados a los objetivos estratégicos de la organización como a los objetivos operativos de la unidad o departamento) o individuales (previa determinación de las competencias del puesto y el análisis de las cargas de trabajo).

En relación al establecimiento de dichos objetivos, resulta evidente que los estratégicos deben ser establecidos por la alta dirección (órganos políticos con responsabilidad de gobierno).

En cuanto a las características de los objetivos el Grupo de Trabajo considera que deberán ser específicos (reflejando los logros concretos que se desean alcanzar), medibles (para comprobar su grado de cumplimiento), orientados al

[30] COSITAL; Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.
- Propuesta de enmiendas sobre la regulación del régimen jurídico de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional recogida en el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local; 2013; pp. 1-16; p. 10 y 11; Puede consultarse en la url siguiente:
https://docplayer.es/6951819-I-al-apartado-veinticinco-del-articulo-primero-del-proyecto.html
- Alegaciones en trámite de información pública al borrador de real decreto por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional; 2015; pp. 1-65; p. 21 y 22; Puede consultarse en la url siguiente:
https://www.cosital.es/attachments/857_ALEGACIONES%20COSITAL.PDF

resultado, temporalizados, entendibles, compartidos, ambiciosos pero alcanzables.

Los objetivos operativos se establecerán por los responsables de la unidad o departamento (mejor con la participación y consenso de los miembros de la unidad o departamento).

Finalmente los objetivos individuales serán analizados por el empleado y su responsable jerárquico que deberá evaluar su grado de cumplimiento.

En cambio, la evaluación del desempeño conductual, se basa en valorar las actitudes, destrezas, habilidades y aptitudes de los empleados para la ejecución de las competencias relacionadas con el puesto de trabajo (competencias de tarea). Asimismo se evaluarán las conductas individuales y voluntarias como la colaboración, cooperación en equipo, compromiso, lealtad, respeto a las reglas y adhesión a los objetivos estratégicos (competencias contextuales).

En cuanto al ámbito subjetivo de la evaluación, el evaluado es el empleado público individualmente considerado dado que se configura en el TRLEBEP dentro del Capítulo II del Título III como un derecho individual y por ello constituye una obligación para la administración llevarla a cabo mediante un procedimiento garantista para el evaluado basado en los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación tal como determina el artículo 20.2 del TRLEBP.

No obstante, tanto la legislación básica, como la legislación de desarrollo autonómico aplicable en la Comunidad Valenciana, da a cada administración un amplio margen de actuación para la implantación personal de su modelo. Es cuanto menos dudoso que la evaluación deba de alcanzar al personal eventual o al personal funcionario interino o laboral temporal o interino para la realización de obra o servicio determinado o acumulación de tareas (máximo 6 meses de duración) o al personal laboral contratado temporalmente para la realización de proyectos de fomento del empleo. No existe duda que deberá alcanzar al resto de personal (personal directivo profesional, funcionarios de carrera, personal laboral fijo o indefinido, funcionarios interinos o personal contratado temporal por interinaje [por cubrir puestos vacantes o de personal con derecho de reserva de puesto]).

En cuanto al personal evaluador, el Grupo de Trabajo, aconseja que la evaluación de la conducta profesional y el logro de resultados la efectúe el superior jerárquico funcional, dado que es éste el que debe conocer las tareas de cada puesto y debe realizar el seguimiento del trabajo realizado por el evaluado. No obstante aboga por el contraste de la evaluación del superior jerárquico con la autoevaluación realizada por el propio evaluado y la realización en caso de discrepancias de una entrevista entre evaluador y evaluado para la búsqueda de cierto consenso. También es aconsejable la existencia de un órgano colegiado especializado que resuelva las reclamaciones que puedan presentar los empleados evaluados. Se trata de un sistema de evaluación vertical descendente que podría ser complementado con un sistema ascendente, en el que los subordinados pudiesen manifestar su percepción respecto al superior jerárquico (evaluación de 360º).

Respecto de las fases de la ejecución de la evaluación, el Grupo de Trabajo, aconseja que sean las siguientes:

1. Entrevista de fijación de objetivos y competencias;
2. Autoevaluación previa por parte del empleado evaluado;
3. Preparación de la entrevista de evaluación mediante el contraste de la autoevaluación y los argumentos y discrepancias que pueda detectar el evaluador;
4. Entrevista de evaluación;
5. Control de las evaluaciones por un órgano colegiado técnico.

Una de las herramientas principales para la realización de la evaluación serán las escalas de puntuaciones o calificaciones, las cuales deberán ser claras, precisas y transparentes, con buenas definiciones de los factores y niveles a evaluar para mayor seguridad jurídica del trabajo de los evaluadores y facilidad de visibilidad de los errores y discrepancias. Su diseño debe partir de la objetivación de los factores y niveles a valorar y debe determinar ejemplos conductuales para establecer los diferentes tramos o niveles. Es posible dar diferente importancia a cada factor evaluable.

Para el grupo de trabajo resulta conveniente que el proceso de evaluación se realice en una plataforma informática a la que tendrán acceso los agentes implicados en la evaluación. Mediante la plataforma podrán tender acceso todos a los modelos normalizados de documentos como cuestionarios de autoevaluación, evaluaciones realizadas por los evaluadores, modelos de impresos para presentación de alegaciones, documentos de evaluación, informes de resolución de alegaciones, etc.

Gran parte de las líneas maestras recogidas en el documento de conclusiones del Grupo de Trabajo anteriormente analizado, han sido tenidas en cuenta y trasladadas al articulado del texto reglamentario autonómico, así como del articulado del texto reglamentario municipal del Ayuntamiento de Valencia que seguidamente se detallan.

4.4. La experiencia de la implantación en la administración autonómica valenciana.

La administración autonómica ha procedido a regular el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño para el personal al servicio de la administración de la Generalitat mediante el Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, publicado en el DOGV de fecha 10 de diciembre de 2018, en vigor desde el día siguiente a su publicación. [31]

Con anterioridad esta materia se reguló en las disposiciones siguientes:

- Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat. (DOGV núm. 7399 de 10.11.2014)

[31] Texto del Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat; DOGV núm. 8440 de 10/12/2018; vigencia 11/12/2018 2018; disponible en la Url siguiente:
https://www.dogv.gva.es/datos/2018/12/10/pdf/2018_11361.pdf

- Decreto 93/2017, de 14 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat y se establece el procedimiento de adaptación al nuevo sistema de carrera profesional. (DOGV núm. 8087 de 19.07.2017).

Estas disposiciones han sido derogadas para el cumplimiento de diversas sentencias judiciales [(32)] que, en cumplimiento de la Directiva Europea 1990/70 [(33)] (sobre trabajo de duración determinada), reconoció el derecho a la carrera horizontal y los complementos retributivos asociados a la misma, a los funcionarios interinos con más de 5 años de antigüedad.

A los efectos de valoración de méritos para la progresión en el sistema de carrera se establecen en el vigente Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, las siguientes áreas de valoración: (arts. 11 y 12)

a) Cumplimiento de objetivos colectivos e individuales.

b) Profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas.

c) Iniciativa y contribución para la mejora de la prestación del servicio público.

d) Desarrollo de conocimientos

e) Transferencia de los conocimientos.

La evaluación del desempeño tiene por objeto la valoración del cumplimiento de objetivos y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas, así como la iniciativa y contribución en la mejora de la prestación del servicio público. (art. 18)

En cuanto al cumplimiento de objetivos colectivos, la evaluación tiene en cuenta el logro de los objetivos asignados a los equipos de gestión de proyecto en que se encuentra integrado el funcionario, así como la implicación y contribución individual en la consecución de dichos objetivos o, en su caso, el grado de cumplimiento de sus objetivos individuales. (art. 20)

Los objetivos colectivos establecidos para el equipo de gestión son asignados individualmente a sus integrantes con independencia del cuerpo al que pertenezcan y del puesto que desempeñen. Pueden ser de dos tipos: (art. 20)

a) De mejora del servicio público. Las líneas de acción a las que deben alinearse los equipos de gestión son fijadas por el Consejo de Gobierno de la Generalidad.

---

[32] Sentencia núm. 803/2015, de 21 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo 402/2017, de 8 de marzo, estima parcialmente el recurso interpuesto por la Asociación de interinos de la Generalitat contra el Decreto 186/2014, declarando la nulidad de determinados artículos y disposiciones del mismo, en cuanto excluyen al personal funcionario interino con más de cinco años de antigüedad, de la posible percepción del complemento retributivo de carrera profesional. En el mismo sentido fallan las posteriores sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana 175/2017, de 29 de marzo y 213/2017, de 21 de abril, ambas firmes por no haber sido recurridas.

[33] Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. DOCE núm. 175, de 10/7/ 1999, páginas 43 a 48; disponible en la Url siguiente:
https://www.boe.es/doue/1999/175/L00043-00048.pdf

b) Específicos de los equipos de gestión. Son los asignados por el órgano promotor en relación a las funciones que tienen atribuidas. Los objetivos deben ser susceptibles de cuantificación numérica para su seguimiento durante el año.

La implicación individual en los objetivos colectivos se valora a través de un responsable del equipo, que debe cumplimentar por cada uno de los miembros un cuestionario normalizado. También puede considerarse conveniente la asignación de objetivos individuales en el marco de los colectivos del equipo de gestión, en cuyo caso se debe formalizar un documento de compromiso individual. (art. 24)

La evaluación de la profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas se realiza sobre las capacidades, conocimientos y habilidades en el desempeño del puesto de trabajo. Son valoradas por los responsables de las unidades administrativas, quienes a su vez lo son por su superior jerárquico, pudiéndose crear comités de valoración en los ámbitos que se determinen (art. 26). También se valora el desempeño efectivo de las tareas asignadas, introduciendo un factor de corrección en función del absentismo injustificado durante el tiempo de referencia (art. 27).

En cuanto a la iniciativa y participación en la mejora de la calidad del servicio público se valora la participación voluntaria en programas de calidad, grupos de expertos, y la iniciativa y desarrollo de actividades o propuestas que contribuyan a la mejora de la calidad del servicio público y la atención a los ciudadanos (art. 28).

En materia de desarrollo de conocimientos se valoran las acciones formativas y aprendizaje para el mantenimiento y mejora de la competencia profesional, pero solo el impartido a través de los organismos de formación oficiales (art. 29 y 30).

Se incluyen dentro del apartado de transferencia de conocimientos, investigación e innovación las actividades de docencia, tutoría, coordinación o participación en grupos de trabajo, investigación y difusión del conocimiento (art. 31).

Por último, cabe destacar que para el seguimiento y coordinación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño están establecidas varias comisiones con participación de la representación sindical (art. 32).

4.5. La experiencia de la implantación en el Ayuntamiento de Valencia

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Ayuntamiento de Valencia está siendo una de las administraciones de referencia en la implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en las administraciones locales de éste ámbito territorial.

El Ayuntamiento de Valencia aprobó el reglamento de evaluación del desempeño y rendimiento y la carrera profesional horizontal de su personal mediante acuerdo de su órgano plenario de fecha 23 de febrero de 2017, entrando en vigor dicha norma reglamentaria en fecha 19 de junio del mismo año [(34)].

[34] Reglamento de Evaluación del Desempeño y Rendimiento y la Carrera Profesional Horizontal del Personal del Ayuntamiento de Valencia. BOPV núm. 100 de 26/5/2017; vigencia 19/06/2017 2018; disponible en las Urls siguientes:

El citado reglamento consta de 66 artículos, 3 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 2 disposiciones finales y 2 anexos.

En este documento normativo se definen en su Título Preliminar el objeto y su ámbito de aplicación.

En el Título Primero, dedicado a la carrera horizontal, se establecen fundamentalmente las disposiciones generales para el acceso y progresión en el sistema de carrera horizontal, asimismo se establecen las áreas y factores de valoración del desempeño, al igual que el procedimiento para el acceso a los grados de desarrollo profesional de la carrera horizontal y su repercusión retributiva a través del denominado complemento de carrera administrativa.

Por su parte el Título Segundo se centra en la evaluación del desempeño y del rendimiento. Además de establecer las disposiciones generales y la periodicidad de las evaluaciones, dicho artículo regula los agentes que participan en la evaluación del desempeño y del rendimiento (personal evaluado, personal evaluador, comisiones de garantías, funciones de los agentes intervinientes en la evaluación, etc.). En este título se desarrolla el contenido de la evaluación del desempeño separando en dos capítulos diferentes lo que sería las áreas de la evaluación del cumplimiento de objetivos colectivos con respecto al cumplimiento de las competencias y objetivos individuales del puesto de trabajo.

Dentro de las áreas de objetivos colectivos se encuentran las siguientes:

- Área de rendimiento. (art. 14)

Factor 1. Logro de los objetivos asignados a la unidad o subunidad administrativa a la que se pertenece.

Factor 2. Objetivos individuales, que se podrá realizar en alguna de las siguientes modalidades:

a) asignación individual de objetivos por la singularidad del puesto;

b) Asignación de los objetivos individuales fijados en el Plan de Mejora Individual (PMI), siendo ésta la forma ordinaria de asignación de dichos objetivos individuales.

- Área de desempeño y desarrollo de competencias profesionales (art. 15)

Factor 3. Profesionalidad o conducta laboral en el ejercicio de las tareas, funciones y responsabilidades asignadas.

Factor 4. Asistencia y el desempeño efectivo del puesto de trabajo.

- Área de calidad, mejora continua e innovación pública (art. 16).

Factor 5. Capacidad de generar valor público a través de la calidad de los trabajos realizados y los servicios prestados, mejora continua de procesos y servicios y la innovación pública.

- Área de conocimientos (art. 17).

Factor 6. Conocimientos adquiridos, formación y desarrollo de conocimientos

https://www.valencia.es/twav/ordenanzas.nsf/vCategorias/AA288EB91CFA3E73C1258170003DD508/$file/R_Carrera%20Profesional_cas_17.pdf?openElement&lang=1&nivel=4
https://bop.dival.es/bop/drvisapi.dll?LO=00000001a6b7c8d900000005000000380000103a434e0ec900000000001000000000

relacionados con la práctica profesional.

Factor 7. Transferencia de conocimientos mediante la docencia, la tutorización e instrucción del personal, difusión y generación de conocimiento, así como la participación y colaboración en la investigación y en la innovación en materias relacionadas con las funciones desempeñadas.

El Título Tercero regula fundamentalmente los mecanismos de seguimiento, coordinación y gestión del sistema de carrera horizontal a través de distintas comisiones de seguimiento, de garantías o comisiones técnicas de coordinación.

Finalmente el Título Cuarto viene a regular la nueva estructura retributiva que la implantación del nuevo sistema de carrera horizontal y evaluación del desempeño comporta.

Las Disposiciones Adicionales (tres) vienen a regular fundamentalmente las peculiaridades de la aplicación del sistema a determinado personal por sus específicas singularidades (personal en situaciones especiales o procedentes de otras administraciones) así como el devengo y percepción del complemento de carrera administrativa a partir de la entrada en vigor de dicho reglamento.

Igualmente las Disposiciones Transitorias (nueve) regulan las peculiaridades de encuadramiento de determinados empleados en los diferentes grados de desarrollo profesional (las tres primeras disposiciones), así como la implantación progresiva del sistema (las seis restantes disposiciones).

Las Disposiciones Finales (dos) tienen como objeto establecer el marco de desarrollo de la norma así como establecer la entrada en vigor de la misma (15 días desde la publicación del Reglamento en el BOPV de 26 de mayo de 2017)

Como Anexo 1 se exponen las puntuaciones máximas en la valoración de los méritos de los distintos factores de evaluación para la consecución de los distintos grados de la carrera horizontal para cada uno de las categorías y grupos o subgrupos de titulación de funcionarios (A1, A2, B, C1, C2, E/AP). Asimismo, como Anexo 2 se establece un calendario para la evaluación del desempeño.

Este Reglamento, con las adaptaciones necesarias a las peculiaridades de cada administración, podría ser un punto de partida o modelo para la implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en el resto de administraciones locales de la CAV.

Cada entidad local podría adaptar los preceptos de este reglamento a su realidad concreta, a su estructura organizativa, a sus necesidades y prioridades más acuciantes, al establecimiento de su implantación según sus propios recursos personales y económicos y coyuntura.

Si bien es cierto que los Ayuntamientos grandes como el de Valencia disponen de mayor infraestructura y medios para su implantación, también es cierto que a la vista de la extensión de sus plantillas, el trabajo y complejidad que implica la implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, así como la conflictividad, reticencia e influencia de determinados poderes corporativos o representativos, las dificultades para su implantación también son mayores.

Cada administración tendrá unos puntos fuertes y unas debilidades diferentes

a la hora de implantar el sistema. Seguramente los ayuntamientos de tamaño mediano (aproximadamente entre 100 y 300 empleados) o pequeños podrán tener como una debilidad la no existencia de funcionarios formados en estos campos de conocimiento (seguramente muyos Ayuntamientos grandes tampoco), no obstante podrán tener como una fortaleza muy a su favor el mayor conocimiento de las competencias de cada puesto de trabajo, puesto que estamos hablando de plantillas con muchos menos efectivos, así como una mayor implicación del personal y de sus representantes sindicales o políticos a la vista de la mayor cercanía y contacto directo con respecto a los empleados. Así, las dificultades que pueden tener los ayuntamientos medianos o pequeños para la implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño no debe ni puede ser excusa para evitar o posponer indefinidamente su implantación, puesto que no debemos de olvidar que, como anteriormente se ha visto, la implantación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño es una obligación impuesta por la LOGFPV para todas las administraciones públicas de su ámbito de aplicación (entre las que se encuentra la administración local), con independencia de su tamaño o recursos, y asimismo, es un derecho subjetivo de los empleados públicos legalmente reconocido y protegido.

Como se ha dicho con anterioridad, partiendo de la base del reglamento del Ayuntamiento de Valencia, el cual está implantado a fecha de hoy (mayo de 2019), en sus factores 1, 4, 6, 7 [(35)], podría ser adaptado por la mayor parte de entidades locales de la Comunidad Valenciana, pudiendo tener en cuenta para ello algunas consideraciones que se plantean en las conclusiones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público hechas públicas por la Secretaría de Estado de Administraciones públicas [(36)].

5. ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO PRÁCTICO Y FLEXIBLE DE IMPLANTACIÓN

Partiendo de los documentos reglamentarios anteriormente detallados, los municipios de la Comunidad Valenciana podrían establecer un mecanismo para la implantación de la carrera horizontal y evaluación del desempeño de sus empleados públicos.

En cuanto a las fases para el establecimiento e implantación del sistema de carrera horizontal resultará necesario y conveniente articular las siguientes:

[35] Según se ha contrastado en fecha 2 de mayo de 2019, con el personal técnico del Excmo. Ayuntamiento de Valencia.

[36] Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público hechas públicas por la Secretaría de Estado de Administraciones públicas en sendos documentos de febrero-julio de 2013 y noviembre de 2013, relativos a la carrera administrativa y evaluación del desempeño, respectivamente. Puede accederse a dichos documentos mediante las siguientes urls:
http://femp.femp.es/files/566-1502-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Carrera%20Administrartiva.pdf
https://www.socinfo.es/contenido/seminarios/0514rrhh9/ConclusionesGrupoTrabajoEvaluacionDesempeno.pdf

5.1. Negociación, consenso, implicación, formación, participación y apoyo.

Para la implantación del modelo, en mayor o menor medida, en todas las administraciones se han apreciado una serie de puntos débiles y puntos fuertes.

Como puntos débiles, se han apreciado la inexistencia de una verdadera cultura de carrera, inexistencia de planificación estratégica que permita saber qué evaluar [37] y consecuentemente inexistencia de la cultura de evaluación de los empleados, la falta de personal formado como evaluador, así como la desconfianza en el sistema por parte de los empleados evaluados por la desnaturalización del complemento de productividad .

Como puntos fuertes se señala el derecho de los empleados a ser evaluados, la obligación legal para las administraciones para la realización de la evaluación y el establecimiento de la carrera administrativa, las expectativas y motivación que el sistema generará en el empleado evaluado si se realiza correctamente y de forma objetiva, así como la inclusión del sistema en la negociación colectiva.

Ahora bien, para la implantación del sistema resultará importante contar con una serie de requerimientos previos partiendo de la realización de un diagnóstico de la situación de partida en la organización de que se trate y así poder identificar con mayor certeza las debilidades y fortalezas. Igualmente será necesario contar con un diseño de implantación consensuado en el que quede identificado qué evaluar, cómo, quién va a evaluar, a quienes se va a evaluar, para que se evalúa y cuándo se evalúa. Además partiendo del conocimiento de la organización se podrá designar a las personas idóneas para formar parte del equipo de responsables del diseño técnico y normativo de implantación del sistema de carrera y evaluación.

En esta fase del proceso se tratará de consensuar una hoja de ruta que apoye todo el proceso de gestión del cambio que supone la implantación del sistema de carrera y evaluación del desempeño.

Para ello será necesario acompañar todo el proceso de implicación, formación, participación y apoyo constante.

En cuanto a la implicación resulta imprescindible la de los órganos directivos, tanto políticos (presidente de la corporación y miembros del equipo de gobierno fundamentalmente, así como órganos directivos en los municipios de gran población [38] a los que alude el artículo 130 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) [39]), así como administrativos (directivos

[37] PADILLA RUIZ, P.; Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño; R.V.A.P. número 109; 2017; pp. 439-466; También PALOMAR OLMEDA, A, Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización. 1.a edic., Lex Nova, Valladolid, 2015.

[38] Según el artículo 121 de la LRBRL, tendrán la consideración de municipios de gran población los siguientes: a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

[39] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; BOE núm. 80 de 03/04/1985; vigencia 23/04/1985; disponible en la Url siguiente:

profesionales, o en su ausencia, los funcionarios con habilitación de carácter nacional). Los órganos directivos deberán contar con la participación e implicación tanto del personal de la organización como de los representantes sindicales, estos últimos identificados como grandes aliados.

La implantación del sistema de carrera y evaluación del desempeño requiere de programas de formación, motivación y sensibilización a todos los niveles. Básica para todo el personal; específica para evaluadores; especializada para el personal del departamento de recursos humanos como para los integrantes de los órganos colegiados que participan en el proceso de toma de decisiones del sistema.

Resultará necesario para la implicación y compromiso de todos los elementos del sistema que todo el proceso esté presidido por el principio de objetividad, transparencia y comunicación, lo cual permitirá crear una cultura de carrera y evaluación, evitará la aparición de resistencias y facilitará la desaparición de las resistencias inicialmente existentes.

5.2. Gradualidad en la implantación del sistema de carrera y evaluación del desempeño.

Inicialmente, aunque se planifique un modelo o marco jurídico ambicioso que abarque todos los aspectos de la carrera horizontal y todos los aspectos a tener en cuenta en la evaluación del desempeño de los empleados, será conveniente establecer una implantación gradual. Resultará más efectivo para alcanzar el objetivo final de aplicación global empezar por lo fácil, empezar por colectivos específicos, empezar la evaluación por factores con factores de evaluación con menor dificultad y mayor objetividad, sin renunciar a la aplicación global del sistema.

En algunos casos podría resultar conveniente la aplicación de experiencias piloto. Este tipo de experiencias favorecen y facilitan el cambio cultural que la administración interesada debe experimentar para la aplicación del sistema de carrera y evaluación del desempeño. Este tipo de experiencias, que en principio no compromete a nada y carece de efectos directos inmediatos, contribuye a romper las barreras y reticencias iniciales así como a que posteriormente se tomen las decisiones vinculantes de la implantación y gestión del sistema de carrera y evaluación del desempeño con mayor conocimiento y garantía de éxito.

5.3. Aprobación del reglamento para el establecimiento del sistema de carrera y evaluación del desempeño.

El primer paso vinculante y que desplegará efectos jurídicos para los implicados en el sistema de carrera horizontal y evaluación del desempeño es la aprobación del reglamento para su establecimiento.

El reglamento, en su redacción, debe tener en cuenta, además de las disposiciones aplicables respecto del sistema de carrera profesional tanto en el TRLEBEP como en la LOGFPV, los principios de buena regulación, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392

Común de las Administraciones Públicas (LPAC) [40].

Asimismo, con independencia de la conveniencia del mayor grado consenso a la que se ha aludido anteriormente, por imperativo legal, el texto reglamentario deberá ser objeto de la negociación preceptiva con la representación sindical, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del TREBEP.

Dado que el objeto de este trabajo es la implantación del sistema de carrera y evaluación del resultado en las administraciones locales, el procedimiento para la aprobación de este tipo de disposiciones normativas de carácter general se encuentra regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) [41].

De la vigente regulación, seguidora del planteamiento tradicional en la materia, establecida en los arts. 20 (organización municipal), 22 (competencias del Pleno en municipios de régimen común), 123 (competencias del Pleno en municipios de gran población), 47 (régimen de mayorías), 49 (tramitación de ordenanzas locales), y 70 (publicación y notificación), todos ellos de la LRBRL, se desprende que en la aprobación de este tipo de reglamentos ha de seguirse el siguiente procedimiento:

a) Dictamen del órgano (Comisión Informativa) que tenga atribuida la función de estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la consideración del Pleno.

b) Aprobación inicial por el Pleno, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple.

c) Trámite de información pública y audiencia a los interesados, por plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

d) Nuevo dictamen de la Comisión Informativa que corresponda en relación a las sugerencias y reclamaciones presentadas y el texto definitivo de la Ordenanza.

e) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva de la Ordenanza por el Pleno; entendiéndose, en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, que el acuerdo hasta entonces provisional queda automáticamente elevado a definitivo.

f) Publicación del texto íntegro de la Ordenanza.

A esa regulación general, habría que añadir, como especialidades, las siguientes matizaciones que alteran, para cada caso, aunque no de manera sustancial, el sistema procedimental anteriormente referido:

a) En los Municipios de menos de 5.000 habitantes, conforme a lo dispuesto en el art. 20.1.c) de la LRBRL, no existen, salvo que así lo establezca el Pleno o el Reglamento Orgánico Municipal, las comisiones informativas; por lo que, de no existir dichas comisiones, desaparecerían del trámite ritual los dictámenes previos a

[40] Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; BOE núm. 236 de 02/10/2015; vigencia 02/10/2016; disponible en la Url siguiente: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565

[41] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; BOE núm. 80 de 03/04/1985; vigencia 23/04/1985; disponible en la Url siguiente: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392

los correspondientes acuerdos plenarios.

b) En los Municipios de gran población regulados en el Título X de la LRBRL [(42)], al atribuir su art. 127.1.a) la iniciativa reglamentaria a la Junta de Gobierno Local, existirá, necesariamente, un trámite, que precede al procedimiento general, en el que éste órgano aprobará el proyecto de reglamento.

No se considera necesaria la consulta pública prevista por el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que de acuerdo con su párrafo 4, se trata de una norma de naturaleza organizativa que no está sometida a dicho trámite.

Será en esta norma reglamentaria donde cada administración detalla el grado de implantación del sistema, factores a tener en cuenta, el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, el establecimiento gradual del sistema, las tablas de valoración, órganos encargados de la implantación del sistema, composición de los órganos colegiados que participarán en la implantación, temporalización para su implantación y retroalimentación, etc.

Mediante este texto reglamentario, cada administración diseñará y adaptará a su medida la implantación y gestión del sistema de carrera administrativa y de evaluación del resultado de sus empleados de ahí su importancia y trascendencia.

[42] Según el artículo 121 de la LRBRL, tendrán la consideración de municipios de gran población los siguientes: a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

6. CONCLUSIONES

Con la entrada en vigor del EBEP, se modificó sustancialmente el modelo de carrera profesional de los empleados públicos. La modificación más sustancial del sistema de carrera se produjo con la posibilidad de establecimiento de la carrera horizontal y la consiguiente evaluación del desempeño que este modelo de carrera potestativo comporta.

A pesar de la novedad y la atención que suscitó en un primer momento su aparición y su esperada implantación, lo cierto es que su implementación por las Administraciones no ha sido exitosa, más bien podría calificarse de desigual, escasa, o prácticamente inexistente y en algunos casos manipulada.

Como se ha podido ver, la cuestión de fondo del problema no es teórica, el reto de su implantación pasa por su aplicación práctica e implantación real en el seno de las Administraciones Públicas, entre ellas las numerosas administraciones locales.

La implantación de la carrera profesional, no sólo es una necesidad para dar cumplimiento a una obligación legal de las administraciones y ejercicio de un derecho reconocido legalmente a los empleados públicos, debe ser asumido por todos los implicados (administraciones públicas, dirigentes políticos, personal empleado, representantes sindicales) como una oportunidad para la implantación de un sistema de gestión de recursos humanos que garantice mediante la evaluación del desempeño de los empleados públicos, por un lado, la motivación de su personal, así como la mejora de la prestación de los servicios que se presta a la ciudadanía para justificación de su continuidad como servicios públicos. Indirectamente, además, ello permite la retención del talento.

En una sociedad cada vez más exigente respecto a la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan las administraciones después de la superación de una gravísima crisis económica, como señala ARENILLA SANCHEZ, la carrera profesional y la consiguiente evaluación del desempeño se exige como elemento indispensable para luchar contra el proceso de deslegitimación de la propia administración [43].

La prestación de un servicio público requiere de personal motivado, del establecimiento de objetivos, de la evaluación de tareas, competencias, de

[43] ARENILLA SÁEZ, M., Crisis y reforma de la Administración Pública. Netbiblo, Oleiros (Coruña), 2011. p. 17. Sobre la pérdida de legitimación de la Administración por una idea generalizada de que lo hace peor que el sector privado y la necesidad de tener más en cuenta al ciudadano, léase a ARENILLA SÁEZ, M. «Legitimidad y eficacia de la Administración pública», en Gestión y análisis de políticas públicas, vol. Enero-Agosto, número 26-27, 2003, pp. 71-102. Sobre la legitimación de la Administración léase a SCHMIDT-ABMANN, E. «La legitimación de la Administración como concepto jurídico», en Documentación Administrativa, número 234, 1993, pp. 163-230. También es de interés BAÑÓN, R. «La legitimidad de la Administración Pública», BAÑÓN, R. Y E. CARRILLO, (COMPS). La nueva Administración Pública. Alianza, Madrid, 1997. Asimismo, PAREJO ALFONSO, L. Crisis y renovación en el Derecho Público. Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Madrid, 2003. p. 78. PAREJO ALFONSO, L., Eficacia y Administración: tres estudios. INAP, Madrid, 1995. p. 19. RAMIÓ MATAS, C., Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina. Tecnos, Madrid, 2015.

procesos, de la integración de la formación y mejora continua en el proceso de evaluación, de la retribución diferenciada de los empleados basada en criterios objetivos de profesionalidad, aptitud, actitud, excelencia y calidad, dado que si no logramos que las administraciones públicas presten los servicios públicos con parámetros de calidad y eficiencia aceptables para la sociedad a los que se prestan, se están poniendo los argumentos o excusas perfectas para que dichos servicios dejen de prestarse directamente por las administraciones y empleados públicos.

Bajo estas premisas, la implantación del sistema de carrera profesional y evaluación objetiva del desempeño es uno de los elementos necesarios e indispensables para la continuidad del empleo público (no el único). Es uno de los elementos que se entienden necesarios dentro de un imprescindible proceso de transformación y racionalización permanente de la Administración [(44)].

Si se pretende hacer uso de la carrera y la evaluación del desempeño como una mera tapadera para el establecimiento de un nuevo concepto retributivo, en el que se establece una aplicación automática para todos los empleados públicos, valorándose prácticamente en exclusiva las supuestas bondades que van unidas a la antigüedad y a la formación, con efectos económicos previos e independientes del establecimiento de un sistema de evaluación objetivo, podemos afirmar que se estarán cometiendo, como mínimo tres errores gravísimos.

1. Por una parte no se estará cumpliendo con el ordenamiento jurídico, pues como hemos visto tanto la legislación básica como la legislación de desarrollo (autonómica o estatal que se ha dictado como la que se pueda dictar en un futuro) exigen, con carácter imperativo, una evaluación del desempeño objetiva.

2. Por otra parte, no se estará fomentando la excelencia en el desempeño del puesto de trabajo, puesto que en numerosas administraciones ya se ha probado el efecto desmotivador del famoso "café para todos" [(45)], pues raramente motivaremos a los empleados si hagan lo que hagan todos van a ser valorados igual o si únicamente gratificamos a los que no pueden ascender más en la carrera profesional por haber alcanzado los tramos y niveles superiores.

3. Por último, flaco favor estaremos haciendo mejora de la eficacia, eficiencia y continuidad de los servicios públicos.

En el ámbito de las administraciones locales de la Comunidad Valenciana, todos los implicados anteriormente aludidos nos encontramos ante el reto de la implantación de la carrera profesional y la evaluación del desempeño y ante las oportunidades de mejora que posibilita dicha implantación.

---

[44] Entre otros, GORRITI BONTIGUI, M., «La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas», en Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, vol. 23, número 3, 2007, pp. 367-387. p. 372. CUENCA CERVERA, J. J., Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales. INAP, Madrid, 2012. El término «café para todos», sin embargo, fue acuñado dentro de los estudios para el desarrollo del proceso autonómico, como recuerda TEROL GÓMEZ, R., «La Administración de las Comunidades Autónomas», RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (Dtor.), La Administración Pública española. INAP, Madrid, 2002. p. 320.

[45] ORTEGA ÁLVAREZ, L., «¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?», en FUENTETAJA PASTOR, J. Á. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (Dir.), Crisis económica y función pública. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 11-20.

.

En nuestro ámbito territorial se está llevando a cabo dicha implantación por parte de la administración autonómica, universidades y grandes Ayuntamientos, como el de Valencia. Debemos aprovechar de su trabajo y experiencia para la implantación del sistema de carrera y evaluación en el resto de administraciones.

Es un reto y una oportunidad que no debemos dejar escapar ni demorar por más tiempo.

7. BIBLIOGRÁFIA, NORMATIVA, WEBGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA CITADA O CONSULTADA.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SÁEZ, M.; Crisis y reforma de la Administración Pública. Netbiblo, Oleiros (Coruña), 2011. p. 17.
- ARENILLA SÁEZ, M.; «Legitimidad y eficacia de la Administración pública», en Gestión y análisis de políticas públicas, vol. Enero-Agosto, n. 26-27, 2003, pp. 71-102.
- ARROYO YANES, L.M.; La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos; Revista catalana de Dret públic. Núm. 45; 2012; pp. 94-128; p. 102.
- BAÑÓN, R.; «La legitimidad de la Administración Pública», BAÑÓN, R. Y E. CARRILLO, (COMPS). La nueva Administración Pública. Alianza, Madrid, 1997.
- CUENCA CERVERA, J. J., Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales. INAP, Madrid, 2012.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., "La carrera administrativa: nuevas perspectivas"; Estudios de relaciones laborales, vol. 1, 2006, pp. 1-99.
- FUENTETAJA PASTOR, J., "La carrera horizontal en el empleo público: Una oportunidad para las administraciones parlamentarias". Localización: Corts: Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, Nº. 22, 2009, pp. 61-75
- FUENTETAJA PASTOR, J. Á. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (Dir.), *Crisis económica y función pública.* Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 11-20.
- GORRITI BONTIGUI, M., «La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas», en Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, vol. 23, número 3, 2007, pp. 367-387.
- GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F.; El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Revista Presupuesto y Gasto Público, 41, 2005, pp. 244-270.
- LINDE PANIAGUA, E.; La evaluación del desempeño, en LINDE PANIAGUA, E.; El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas; Madrid, Colex, 2008, pp. 179-201.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. y JANÉ ROCA, P.; "Tipología de sistemas de evaluación del empleado público"; Trabajo de investigación de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya nº 2010 EAPC08; pp. 30- 35.
- NOGUER PORTERO, M.C.; La evaluación del desempeño; en DEL REY GUANTER, S.; Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid, La Ley, 2008, pp. 303-326.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?», en PAREJO ALFONSO, L.; Crisis y renovación en el Derecho Público. Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Madrid, 2003. p. 78.

- PADILLA RUIZ, P.; Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño; R.V.A.P. número 109; 2017; pp. 439-466.
- PALOMAR OLMEDA, A, *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*. 1ª edic., Lex Nova, Valladolid, 2015.
- PAREJO ALFONSO, L.; Eficacia y Administración: tres estudios. INAP, Madrid, 1995. p. 19.
- RAMIÓ MATAS, C.; Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina. Tecnos, Madrid, 2015.
- RECIO SÁEZ DE GUINOA, J.M. Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés; pp. 321-356; p. 331
- SCHMIDT-ABMANN, E.; «La legitimación de la Administración como concepto jurídico», en Documentación Administrativa, n. 234, 1993, pp. 163-230.

NORMATIVA

- Constitución Española de 1978; BOE núm. 311, de 29/12/1978; entrada en vigor: 29/12/1978.
- Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública; BOE núm. 185, de 03/08/1984; Entrada en vigor: 23/08/1984.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; BOE núm. 80 de 03/04/1985; vigencia 23/04/1985
- Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública; BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988; entrada en vigor: 30 de julio de 1988.
- Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; BOE núm. 313, de 31/12/1993; entrada en vigor: 01/01/1994
- Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. DOCE núm. 175, de 10/7/ 1999, páginas 43 a 48.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; BOE núm. 89, de 13/04/2007; Entrada en vigor: 13/05/2007
- Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; «DOGV» núm. 6310, de 14/07/2010, «BOE» núm. 190, de 06/08/2010; entrada en vigor 14/8/2010.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; BOE núm. 236 de 02/10/2015; vigencia 02/10/2016.
- 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; BOE nº 261, de 31/10/2015; entrada en vigor 01/11/2015.
- Reglamento de Evaluación del Desempeño y Rendimiento y la Carrera Profesional Horizontal del Personal del Ayuntamiento de Valencia. BOP núm. 100 de 26/5/2017;

vigencia 19/06/2017.
- Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat; DOGV núm. 8440 de 10/12/2018; vigencia 11/12/2018.

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, núm. 803/2015, de 21 de diciembre
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 402/2017, de 8 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 175/2017, de 29 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 213/2017, de 21 de abril.

DOCUMENTOS E INFORMES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público; 2005; pp. 1-277.
- Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público hechas públicas por la Secretaría de Estado de Administraciones públicas en sendos documentos de febrero-julio de 2013, relativas a la carrera administrativa; 2013; pp. 1-20.
- Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público hechas públicas por la Secretaría de Estado de Administraciones públicas en sendos documentos de noviembre de 2013, relativas a la evaluación del desempeño; 2013; pp. 1-24.
- Propuesta COSITAL de enmiendas sobre la regulación del régimen jurídico de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional recogida en el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local; 2013; pp. 1-16.
- Alegaciones COSITAL en trámite de información pública al borrador de real decreto por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional; 2015; pp. 1-65.
- Guía de puestos de trabajo de la “Comunitat de Recursos Humans” (CORH); 2019.

8. ABREVIATURAS UTILIZADAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPV	Boletín Oficial de la Provincia de Valencia
CAV	Comunidad Autónoma Valenciana
CE	Constitución Española de 1978
CORH	Comunitat de Recursos Humans
COSITAL	Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
LMRFP	Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública
LOGFPV	Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
PMI	Plan de Mejora Individual
TRLEBEP	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