

# La carrera profesional en la Ley de Función Pública de Andalucía

*Luis Miguel Arroyo Yanes*

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA CARRERA PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO. III. LOS DERECHOS VINCULADOS AL DESARROLLO DE LA CARRERA PROFESIONAL. IV. LA CARRERA PROFESIONAL COMO CONJUNTO ORDENADO DE OPORTUNIDADES. V. LAS MODALIDADES DE CARRERA PROFESIONAL QUE SE OFRECEN POR EL LEGISLADOR BÁSICO A LOS LEGISLADORES DE DESARROLLO Y SU CONCRECIÓN POR EL LEGISLADOR ANDALUZ. 1. La carrera profesional horizontal. 2. La carrera profesional vertical. 3. La simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical en determinados ámbitos y sus consecuencias. VI. MODALIDADES DE PROMOCIÓN INTERNA. 1. La promoción interna vertical. 2. La promoción interna horizontal. VII. EL FOMENTO DE LA CARRERA PROFESIONAL. 1. Ofertas y convocatorias. 2. Adjudicación de destinos. 3. Cursos y actividades formativas. VIII. LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. IX. LA CARRERA PROFESIONAL Y EL DERECHO DISCIPLINARIO. X. REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del programa de reformas que aborda el EBEP de 2005 (ahora TREBEP de 2015) la carrera profesional ocupa un lugar central y, puede afirmarse, que constituye uno de los ejes del proceso de cambio y renovación que postulan sus redactores<sup>(1)</sup>. Según nos adelanta su Exposición de Motivos “... además, en estas materias

---

<sup>1</sup> . Sobre la nueva configuración de la carrera en el EBEP, aparte de los trabajos de J.A. Fuentetaja Pastor y M. Férez Fernández que citaremos más adelante, deben de consignarse los de A. PALOMAR OLMEDA. “Derecho a la carrera y promoción interna”, en M. SÁNCHEZ MORÓN (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 199-225, y C. GALINDO MEÑO. “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo EBEP”, en L. ORTEGA (dir.) *Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, La Ley, pp. 205-250. Asimismo, y para encuadrar sus presupuestos en un

es preciso introducir algunas otras reformas, que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios. Si imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico 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”. Más adelante se sigue diciendo: “pero, a su vez, resulta necesario facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera, desde los niveles inferiores a los superiores, de manera que no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades”<sup>(2)</sup>. Pues bien, sobre esa base, el Parlamento andaluz, si estamos al contenido de su Exposición de Motivos, ha articulado en la nueva ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública de Andalucía, una respuesta a estas cuestiones que quedan polarizadas en la problemática de la carrera profesional, ya que entre “los objetivos prioritarios de esta norma” figura: “a) Actualizar la regulación de la función pública de la Junta de Andalucía, en el marco de la legislación estatal de carácter básico, lo que conlleva, entre otros avances, implementar la carrera profesional horizontal, para el reconocimiento del desarrollo profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”. Y continúa dicha Exposición subrayando entre sus objetivos principales otros dos más “d) Establecer criterios estratégicos que permitan procedimientos de provisión y movilidad más ágiles, entre ellos una modalidad de concurso abierto y permanente”; y “e) Reforzar la formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias, para la mejora de la Administración y el progreso de la sociedad, la recualificación de las personas para su adaptación a las nuevas necesidades de los servicios que se prestan a la ciudadanía, y el desarrollo de la carrera profesional”<sup>(3)</sup>.

Se trata, como vemos de declaraciones vinculantes que han de tener su recorrido en los articulados de estos dos textos legales, declaraciones que debemos apuntar se encuentran en línea con las que efectúan otros documentos más internacionales

---

panorama mucho más amplio, vid. J.C. QUESADA LUMBRERAS. *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*. Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.

<sup>2</sup> Sigue teniendo vigencia a pesar de los casi veinte años de su elaboración el Informe del Comité de Expertos de 2005, que dirigió el profesor M. Sánchez Morón y que se encuentra detrás de muchos de los avances y renovaciones conceptuales que el EBEP propugna. Su calidad y apego a la realidad permite sostener que sigue siendo una fuente de primer nivel para cuantos se acerquen por vez primera al análisis de los problemas del empleo público en nuestro país y a, como nosotros, continuamos estudiándolos desde tiempo atrás. Pocos han sido los reconocimientos que este documento ha tenido a pesar de sus merecimientos y lo que tiene de aporte de base segura de la que partir para las nuevas generaciones de investigadores en relación con estas materias.

<sup>3</sup> Es decir, de los siete objetivos prioritarios de los que se parte cuatro (si incluimos en este grupo el capítulo autónomo del personal directivo) estarían interconectados con la problemática de la carrera profesional de los funcionarios públicos.

en los que la potenciación de la carrera profesional ha recalado en sus múltiples vertientes <sup>(4)</sup>.

A fin de dotar de cierta profundidad a nuestra exposición creemos que un buen enfoque del tema objeto de análisis tendría que tener la vista puesta (y al propio tiempo) tanto en las determinaciones que ha establecido el legislador básico en relación con la carrera profesional –pues no cabe olvidar que estamos ante un texto legal que supone el desarrollo del EBEP en la Comunidad Autónoma de Andalucía–, como en las previsiones que, pasando a integrar el Derecho propio de Andalucía en esta materia, materializa ese marco jurídico rector en el régimen que, ya en concreto, se proyectará jurídicamente junto al régimen básico a los empleados públicos andaluces. Es decir, hemos de ser conscientes de que estamos ante un grupo normativo interdependiente y en el que la ley básica, con su uniformidad, y la ley de desarrollo, con su posible aporte de diversidad cuando así lo permita aquella, van de la mano. Y ambos textos forman un continuum inescindible dado que se retroalimentan entre sí, como si de un todo se tratara.

A nuestro juicio son varios los aportes que se producen en ambos textos legales y que, de acuerdo con un enfoque crítico, deben ser destacados desde un primer momento:

a) Por vez primera encontramos recogida en una legislación básica una concepción global y completa de la figura de la carrera profesional <sup>(5)</sup>. Si bien esta concep-

---

<sup>4</sup> Es este el caso de la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003 en cuyos puntos 37 a 41 encontramos los siguientes enunciados: “37. Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando estas con las necesidades de la organización. 38. La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado. 39. La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos. 40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos. 41. La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo”.

<sup>5</sup> El nuevo régimen estatutario puede confrontarse con la legislación anterior, la de la Ley de Medidas de 1984, que adolecía, precisamente de un enfoque incompleto e inefectivo. Sobre este texto legal,

ción que es, en su planteamiento de partida y en sus consecuencias, excesivamente abierta no puede negarse que existe una apuesta porque el cuadro que se ofrece quede prefigurado del modo más completo posible. Otra cosa es que, como consecuencia de la intervención de los legisladores de desarrollo, con la que se cuenta, y de la desafortunada concepción de partida, no necesariamente ello tenga por qué repercutir en términos positivos sobre cada uno de los elementos que lo integran ni sobre todo el conjunto, según veremos seguidamente. De acuerdo con ello encontramos la carrera profesional en sus distintos elementos integrantes a lo largo y ancho de todo el articulado del TREBEP: derechos individuales, en el capítulo que le está dedicado específicamente, en relación con las retribuciones y las situaciones administrativas, en la estructuración interna del empleo público, en el capítulo dedicado al Derecho disciplinario, recogiendo una de las peticiones de los estudiosos de que el demérito y la degradación apareciera como una de las sanciones a imponer a los funcionarios infractores como expresión de la existencia de la carrera administrativa, etc. Con este esquema se identifica totalmente el legislador andaluz y tendremos que examinar en este punto como se acoplan sus determinaciones con las establecidas en el TREBEP, tarea que nos permitirá fijar el alcance de todo este capítulo normativo.

b) El planteamiento que se hace de la carrera profesional en el EBEP, y al igual que sucede con otras figuras propiamente funcionariales, aparece contagiada del nuevo espíritu vivificador de la vieja función pública profesional, vinculado a la que podemos conceptuar como moderna gestión de recursos humanos. Dentro del cambio de cultura que se postula en este inicio de siglo, la ordenación de la carrera profesional ocupa un lugar significado, y ya no se trata de algo que venga recogido porque ha de estar regulado para rellenar un capítulo normativo. Ahora existen elementos suficientes para defender con el profesor M. Férez Fernández el juicio de que a la Administración empleadora le interesa especialmente también la carrera de sus funcionarios y que ésta, que habrá de acompañar toda la vida laboral de los mismos, ya no puede desarrollarse de espaldas a la propia organización empleadora, sino que ha de producirse con su implicación, esto es, bajo las directrices e impulsos de la misma <sup>(6)</sup>.

c) Flexibilidad y discrecionalidad pasan a ser dos de las señas de identidad de la ordenación de la carrera profesional en el EBEP. Frente al esquema extremadamente

---

vid. nuestro trabajo *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia, Tirant lo blanch, 1994, y la bibliografía en él citada.

<sup>6</sup> Vid. sus trabajos *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona, Diputación, 2006; “La carrera profesional”, en S. DEL REY GUANTER (dir.). *Comentarios al Estatuto del Empleado Público*. Madrid, La Ley, 2008; y su Ponencia sobre la Carrera profesional en el Ciclo de Conferencias *Administración local y Estatuto Básico del Empleado Público*, organizado por la Escola d’Administració Pública de Catalunya y celebrada en Barcelona el 12 de junio de 2007.

rígido imperante bajo la Ley de Medidas de 1984-1988 se abre ahora ante nosotros un marco de disponibilidad y de pocos límites en algunos de los elementos de base de la ordenación de la carrera profesional, y de surgimiento de nuevos ámbitos para el ejercicio de la discrecionalidad administrativa que pueden llegar a pugnar abiertamente con los enfoques tradicionalmente mantenidos en esta materia. De este modo asistimos a un movimiento pendular bien conocido conforme al cual lo que ayer era fuerte rigidez hoy es gran flexibilidad. En este sentido, tendremos que examinar de qué manera el legislador andaluz se ha servido de las posibilidades de conformación normativa que le ha abierto el EBEP y si ha sabido aprovechar convenientemente el plan de desarrollo original que le aperturiza el texto estatutario para su desarrollo.

Estos tres ejes del planteamiento legal estatutario de la carrera profesional deberían ser los hilos conductores para la comprensión de cuanto expondremos seguidamente y de acuerdo con ellos nos centraremos en lo que, a estos efectos, prevea el legislador andaluz.

## II. LA ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA CARRERA PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Tiene razón el profesor Jesús Fuentetaja Pastor cuando señala que “el capítulo dedicado a la estructuración del empleo público es donde más claramente se observa el alcance de la reducción de la intensidad de la legislación básica. Y es lógico, si se parte de la premisa de que los elementos de la Función Pública más conectados con la organización administrativa deberán ser definidos por cada Administración en el ejercicio de su potestad de autoorganización. Salvo en lo relativo a los grupos de clasificación profesional, el EBEP apenas dice nada sobre la estructuración objetiva o subjetiva del empleo público, permitiendo que las Leyes de Función Pública de desarrollo configuren sus modelos propios basándose en elementos objetivos (puestos de trabajo), subjetivos (funcionarios) o en ambos” (7). Por lo tanto, un aspecto de la regulación del empleo público, trascendental para la propia articulación de la carrera profesional y mediante el que queda fijado el que pudiéramos conceptuar como fundamento mismo de la carrera administrativa en sentido estático, esto es, el entramado estructural que vertebrará la carrera profesional en sentido dinámico que se plasmará en las distintas vías mediante las que los empleados públicos progresan queda abierta y, en consecuencia y a diferencia de lo que sucedía con la legislación

---

<sup>7</sup> Vid. “Estatuto básico y carrera funcionarial”, E. LINDE PANIAGUA (dir.). *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid, Colex, 2008, pp. 155-177, esp. pp. 166-167.

básica anterior, no se impone ningún modelo estructurante definitivo a los legisladores de desarrollo <sup>(8)</sup>.

En este punto que estamos tratando –aunque pueda criticarse por su enorme grado de apertura- se observa una gran coherencia del legislador básico pues tan abierta queda la estructuración del empleo y de la función pública como la propia ordenación de la carrera profesional de los funcionarios públicos, cuyas modalidades también podrán concretarse para cada una de las funciones públicas afectadas con enorme libertad, a menos que se asuman las modalidades ofertadas por el legislador básico <sup>(9)</sup>.

La nueva ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública de Andalucía (en adelante LFPAnd.), va a decantarse por el mantenimiento de un modelo híbrido de estructuración, que es el que cuenta con una mayor tradición en nuestro país, ya quedó consagrado en la Ley de Medidas de 1984 y, por otro lado, es el que ha venido estando previsto en el Derecho propio de Andalucía hasta estos momentos (por medio de la LFPAnd. de 1985). Su asunción, según veremos seguidamente, implica un gran continuismo y de identificación con la trayectoria que se ha venido teniendo presente hasta ahora en el empleo público de las Administraciones públicas de Andalucía.

Tanto por la ley básica como por la ley andaluza de función pública se utiliza una doble perspectiva estructuradora, objetiva o funcional de un lado, y subjetiva o personal de otro <sup>(10)</sup>; se trata de un enfoque bien conocido en la función pública española y perfectamente aislable en sus formulaciones recientes, el puesto de trabajo y los cuerpos y escalas funcionariales. De estas bases estructurantes de partida se sirve el legislador básico para introducir una serie de novedades, todas ellas vinculantes también para el Derecho de Andalucía, en un marco de generalización y de flexibilización de esas técnicas en los términos que siguen. Vamos a verlas realizándoles anotaciones a partir de las previsiones que encontramos recogidas en la LFPAnd.

a) Desde una perspectiva objetiva o funcional, el TREBEP apela por un lado a la técnica de los puestos de trabajo y, por otro, como complemento del mismo, al que pudiéramos llamar elemento funcional; por ello puede hablarse tanto de la proble-

---

<sup>8</sup> Para la distinción entre carrera en sentido estático y en sentido dinámico, vid. nuestro libro *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.

<sup>9</sup> Si bien, si se opta por el menú dispositivo que ofrece el legislador básico a los legisladores de desarrollo habrá de aceptarse el régimen expuesto por ese legislador. Volveremos sobre este punto más adelante.

<sup>10</sup> Se trata de un doble enfoque bien conocido y que tiene algo de académico, ya que supone una abstracción de elementos estructurantes presentes en la mayor parte de las funciones públicas y que permite fijar modelos a partir de la presencia de los mismos en los sistemas legales.

mática del desempeño de los puestos de trabajo y las funciones encomendadas como de la que presenta la denominada agrupación de los puestos de trabajo <sup>(11)</sup>.

Asimismo, se incorpora una nueva versión de los instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo que ya no son necesaria y obligatoriamente relaciones de puestos de trabajo estandarizadas para todas las organizaciones públicas sino que, en un marco de mayor flexibilidad, pueden ser estas u “otros instrumentos organizativos similares” las que ordenen los puestos de trabajo (lo que incluiría los denominados catálogos de puestos de trabajo o modalidades de relaciones de puestos con menor grado de intensidad y de exigencia en su formulación). Todos estos instrumentos poseerán por determinación básica un contenido mucho más esquemático que el que venían teniendo desde su surgimiento las RPT (si bien no en sus últimas formulaciones legales) pues “comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias” <sup>(12)</sup>.

El legislador andaluz de función pública le da también una notable importancia al puesto de trabajo ya que lo asume como la “unidad básica de la estructura del empleo público, cuya ordenación estará basada en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, eficiencia, racionalidad organizativa, coordinación y trabajo en equipo” (artículo 104.1). Y como novedad, de gran interés se incorpora un elemento flexibilizador, y de gran utilidad operativa, ya que “se podrán superponer estructuras provisionales y complementarias a los puestos de trabajo vinculadas a actuaciones, proyectos o programas organizados entre órganos directivos distintos” (art. 104.2). Respecto al régimen de las relaciones de puesto de trabajo la LFAnd. detalla en el apartado 3 y ss. un tratamiento mínimo de las mismas, ya que serán las disposiciones reglamentarias las que regularán sus detalles.

b) Desde una perspectiva subjetiva o personal el legislador básico toma como base los tradicionales cuerpos y escalas funcionariales para, ampliando su espectro (“cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”) plantear la existencia de unas agrupaciones de funcionarios que toman ese procedimiento selectivo común como referente existencial <sup>(13)</sup>. Para dichas agrupaciones

---

<sup>11</sup> Hemos detallado nuestras opiniones en relación con este capítulo en “La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Planificación de Recursos Humanos y Estructuración del Empleo Público”, en E. LINDE PANIAGUA (dir). *El Estatuto Básico...* Ob. cit., pp. 203-253.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> El artículo 75 establece en su apartado primero que “los funcionarios se agrupan en...”, lo que supone que cualquier funcionario público pertenece por definición a una agrupación de funcionarios,

el legislador básico establece una garantía especial en forma de reserva de ley, pues dichas agrupaciones según establece el artículo 75.2 “se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”<sup>(14)</sup>.

La nueva LFAnd. en su artículo 100, y aprovechando la cobertura que le da el EBEP establece que el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía se agrupa en cuerpos, escalas y especialidades y, en su caso, opciones. De tal modo que a la estructura que tradicionalmente se ha venido teniendo en cuenta en la función pública española (de cuerpos y escalas) se le añaden ahora las especialidades en los cuerpos, que surgen de la particularidad de las funciones a desarrollar o de la titulación o titulaciones específicas exigidas para su ingreso; a las que cabe sumar, como último elemento estructural, las opciones en las especialidades. Los cuerpos, escalas, especialidades y, en su caso, opciones se crean, modifican y suprimen por ley<sup>(15)</sup>.

Finalmente, sólo cabe recordar que todo este capítulo entra de lleno en el ejercicio de la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas y, en razón del reconocimiento que el legislador básico hace de ella, deben de ser dichas organizaciones las que, en el marco de la legislación de desarrollo del EBEP, en nuestro caso la LFPAnd. concretarán en normas de estructuración y decisiones de operatividad el régimen aplicable en cada caso. Dentro de ese marco habrá de conformarse el protagonismo que se le va a dar a cada uno de los instrumentos de ordenación.

---

agrupación para la que es seleccionado en común con los restantes integrantes de la misma.

<sup>14</sup> Las referidas agrupaciones funcionariales se ordenan a su vez en Grupos de clasificación profesional, según la titulación exigida para el acceso a cada una de ellas, siguiéndose aquí el modelo, ya conocido, implantado por la Ley de Medidas de 1984, si bien con algunas modificaciones producidas por los cambios sufridos por el sistema de titulaciones y la posibilidad de que dicha clasificación coexista con otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación, esto es, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo Remitimos al lector a la lectura del artículo 76 y a la Disposición Adicional Séptima del TREBEP.

<sup>15</sup> Tras estos apartados primero y segundo del artículo 100, el tercero establece que “las normas de creación de cuerpos, escalas, especialidades y, en su caso opciones establecerán como mínimo: a) La denominación del cuerpo, escala, especialidad y, en su caso, opciones; b) El subgrupo o grupo, en el supuesto de que este no tenga subgrupo, en el que se clasifica el cuerpo, escala, especialidad y, en su caso, opciones; c) Las funciones básicas que deba desempeñar el personal que lo integra, las cuales no podrán corresponderse con las atribuidas a los órganos de la Administración; d) El nivel académico o la titulación o titulaciones concretas exigidas para el ingreso. No obstante lo anterior, cuando se aprueben nuevas titulaciones oficiales o se produzcan modificaciones en la estructura o nivel de las enseñanzas, el Consejo de Gobierno podrá establecer los efectos que para el ingreso tendrán las titulaciones o niveles académicos de nueva creación.

### III. LOS DERECHOS VINCULADOS AL DESARROLLO DE LA CARRERA PROFESIONAL

La primera cuestión que nos presenta el legislador básico (y, por extensión según veremos el legislador de desarrollo andaluz, que le dedica una atención similar), siguiendo así una secuencia lógica en la que primero se habla de los derechos individuales y después de su concreción, es la de la posición que ocupan dentro del cuadro general los derechos vinculados al desarrollo de la carrera profesional.

A diferencia de lo que sucedía bajo el régimen anterior en el que resultaba difícil encontrar declaraciones jurídicas generales en materia de derechos vinculados a la carrera profesional, ha de admitirse que el legislador básico ha sido bastante generoso a la hora de reconocer la existencia de una serie de derechos que se proyectan sobre este instituto jurídico, que contribuyen, además a conformarlo al situarse en su propia base de sustentación.

Como ya destacamos en su momento, y puede seguir defendiéndose hoy, no hay carrera sin derechos, ni tampoco derechos propiamente dichos un verdadero cuadro de derechos sin derecho a la carrera y por ello, sobre este convencimiento el EBEP y la LFPAnd., creyentes desde un principio en la necesidad de articular la carrera profesional de los funcionarios civiles, se ha pronunciado en términos incontestables al reconocer, explícitamente, entre otros derechos, los siguientes <sup>(16)</sup>:

- el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera (art. 14 a TREBEP y art. 28.1 a, LFPAnd).
- Al desempeño de funciones o tareas de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional (art. 14 b TREBEP y art. 28.1 b LFPAnd).
- A la progresión en la carrera profesional y promoción interna, según principios constitucionales de igualdad mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación (art. 14 c TREBEP y art. 28.1 c LFPAnd).
- A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral (art. 14 g

---

<sup>16</sup> Como puede observarse de su lectura no todos ellos aparecen recogidos en el artículo 14 que menciona sólo algunos de los derechos individuales de los empleados públicos, lo más destacados. Hemos rehuído recoger aquí una enumeración de derechos que pueden extraerse del régimen legal (por ejemplo, derecho a formar parte de una agrupación personal de funcionarios; a no ser degradado en la carrera por demérito sino a por medio de expediente disciplinario, etc.).

TREBEP y art. 28.1 g LFPAnd.), promoviendo las Administraciones, a efectos de viabilizar las carreras de sus funcionarios, la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de los mismos (art. 16.2 TREBEP).

- A la promoción profesional (art. 16.1 TREBEP).

- La continuidad en el puesto de trabajo obtenido por concurso vinculada a la evaluación del desempeño (art. 20.4 TREBEP) y su reasignación en caso supresión o remoción, o cese en el caso de que se haya obtenido por libre designación, de acuerdo con el sistema de carrera profesional propio de cada Administración pública y con las garantías inherentes a dicho sistema (artículos 79.3 y 80.4 TREBEP).

- El derecho de los funcionarios a la movilidad (art. 81.1 TREBEP) <sup>(17)</sup>.

Pero este cuadro tan extenso no debe llevarnos a pensar que nos encontramos ante un conjunto de derechos subjetivos perfectos, de derechos acabados e incondicionados como pueden serlo los que son calificados de ese modo. Se trata, más bien, de derechos condicionados que no generan, por lo tanto, auténticas posiciones de fuerza en los funcionarios, o empleados públicos, que los tienen reconocidos. Nos encontramos pues, ante derechos vinculados a expectativas que han de concretarse en cada caso, situaciones jurídicas que fructificarán o no en función de unas circunstancias que se suponen habrán de darse, aunque no necesariamente. Son, en última instancia, de derechos enteramente dependientes del modo en el que, en su caso, operen los sistemas (de evaluación y de carrera profesional, principalmente), las garantías jurídicas previstas para que actúen exclusivamente dentro de su marco de actuación concreto y, en general, el tratamiento jurídico que se haga de ellos por parte de los legisladores y reglamentadores de desarrollo <sup>(18)</sup>.

En suma, al limitarse el legislador básico y el legislador de desarrollo andaluz, a un mero reconocimiento, profundamente principialista, de esos derechos, queda trasladado el debate al modo en el que quedarán concretados los mismos, garantizando, aunque sea muy esquemáticamente, una posición de defensa para ellos, pues evidentemente, llegado el caso, habrán de tener un contenido por muy mínimo y condicionado que sea.

---

<sup>17</sup> A estos derechos cabe sumar otros reconocidos por el legislador andaluz a los que haremos referencia en sede del examen de las modalidades de carrera.

<sup>18</sup> Dado que la evaluación del desempeño será tratada específicamente más adelante será entonces cuando profundicemos más sobre esta cuestión.

#### IV. LA CARRERA PROFESIONAL COMO CONJUNTO ORDENADO DE OPORTUNIDADES

Como subrayó el profesor M. Férrez Fernández, al poner en valor la declaración que el legislador básico efectúa a la hora de ofrecer una definición de qué ha de entenderse por carrera en el nuevo régimen que se abre con la ley 7/2007, de 12 de abril, reguladora del EBEP<sup>19</sup>, estamos ante una definición que pudiera quedar confundida, como una más de las descripciones legales de la carrera profesional de los funcionarios públicos (pues hablar de ella como “conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”, es recoger una de las muchas conceptualizaciones posibles de la carrera), dicha definición legal ofrece un aspecto que la hace diferente y que le confiere una enorme potencialidad de futuro. El conjunto de oportunidades de las que habla el legislador básico, y esto es lo realmente relevante, constituye un conjunto “ordenado”, esto es, recae sobre la propia organización empleadora, el ordenar y ofrecer a sus propios funcionarios ese conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de las que nos habla el artículo 16.2. Ya no estamos, en consecuencia, en el mismo contexto en el que nos encontrábamos bajo la legislación anterior al EBEP en la que el funcionario debía, por sí solo y sin ninguna o con muy poca ayuda, abrirse paso en su carrera sin más recursos que sus propias fuerzas y su capacidad para vislumbrar el camino a seguir a la luz de las oportunidades que pudiera detectar individualmente. Ahora se impone una ordenación, un orden que deberá de ser estipulado por la propia Administración empleadora y que habrá de brindarle al funcionario, desde que se incorpora al trabajo, unos itinerarios, unas vías, que sirvan para hacer realidad unos derechos legítimos que no son meras oportunidades y expectativas teóricas de ascensos y progresos profesionales sino algo más profundo y de mayor consistencia material.

Ni que decir tiene que este hecho constituye un punto de avance notable en la evolución sufrida por el tratamiento de la carrera administrativa y en este punto el legislador ha sabido ofrecer un enfoque renovado de qué ha de entenderse por carrera en las nuevas circunstancias y qué alcance tiene una declaración de esta naturaleza para los organismos empleadores y, lógicamente, para los funcionarios afectados.

De acuerdo con el profesor M. Ferez Fernandez de la definición referida podemos extraer dos elementos: el primero de carácter organizativo, de acuerdo con

---

<sup>19</sup> En concreto en sus trabajos *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona, Diputación, 2006; “La carrera profesional”, en S. DEL REY GUANTER (dir.). *Comentarios al Estatuto del Empleado Público*. Madrid, La Ley, 2008; y su Ponencia sobre la Carrera profesional en el Ciclo de Conferencias *Administración local y Estatuto Básico del Empleado Público*, organizado por la Escola d’Administració Pública de Catalunya y celebrada en Barcelona el 12 de junio de 2007.

el cual se objetivan las oportunidades y encauzan las expectativas de ascenso identificando el punto de partida (Disposición Adicional Décima del EBEP), así como el posible punto de llegada, lo que implica acotar los límites de la carrera profesional; el segundo aspecto sería de naturaleza jurídica y de acuerdo con él el encauzamiento de las expectativas de progreso profesional debe realizarse respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido considerando como los únicos aplicables en la fase de acceso pero que, sin embargo, desde principios de los años noventa ha entendido que juegan con menos “intensidad” en la fase de carrera, permitiendo la utilización de criterios ajenos al mérito y la capacidad <sup>(20)</sup>.

Una forma de encauzar las expectativas de hacer carrera del funcionario serían los denominados itinerarios o rutas profesionales y los planes de carrera, que se desarrollan a partir del mapa de puestos existentes en la organización y de acuerdo con el cual se traza un mapa de itinerarios para cada empleado previo compromiso del mismo con las acciones orientadas a mejorar su ejercicio profesional <sup>(21)</sup>.

El legislador andaluz asume en su artículo 50 la idea de carrera como conjunto de oportunidades, en los mismos términos que el EBEP, pero no ha profundizado, según creemos, mucho más de momento en el establecimiento de mecanismos tendentes a materializar esa idea rectora <sup>(22)</sup>.

## V. LAS MODALIDADES DE CARRERA PROFESIONAL QUE SE OFRECEN POR EL LEGISLADOR BÁSICO A LOS LEGISLADORES DE DESARROLLO Y SU CONCRECIÓN POR EL LEGISLADOR ANDALUZ

Como hemos avanzado ya el legislador básico, gracias a una desafortunada enmienda aprobada durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley del EBEP en el Congreso de los Diputados, ha conferido una apertura –además, en grado máximo– del régimen de la carrera pues, frente a las cuatro modalidades previstas inicialmente como esquema cerrado que se ofrece, caben “otras”, que ni son nombradas, ni diseñadas mínimamente, quedando las cuatro previstas (carrera hori-

<sup>20</sup> Vid. “La carrera profesional”, en S. DEL REY GUANTER (dir.). *Comentarios al Estatuto...* Ob. cit., pp. 272-273.

<sup>21</sup> Y que ya han sido experimentados en el municipio barcelonés de Manlleu bajo el régimen de la Ley de Medidas, sobre esta cuestión M. FÉREZ FERNÁNDEZ. *La carrera administrativa...* Ob. cit., pp. 81-86. Y a las que algunas leyes de desarrollo del EBEP hacen también referencia: como es el caso, por ejemplo, de la ley 2/2015, de 29 de abril del empleo público en Galicia, en su artículo 76.

<sup>22</sup> Aunque haya títulos enteros de cierto interés a este respecto como el IV dedicado a la formación, el aprendizaje y a la acreditación de competencias.

zontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal) como meros ejemplos posibles en un marco de amplísima libertad reconocida a los legisladores de desarrollo <sup>(23)</sup>.

Puede que por comodidad, pues el esquema ofrecido por el legislador básico es parcialmente continuista con la legislación heredada, o bien por el fenómeno de imitación que se produce frente a las primeras regulaciones que suelen salir del obrador legislativo de desarrollo, las modalidades de carrera previstas pueden tener un recorrido mayor que el que la pura literalidad del artículo 16.3 puede hacer prever, máxime cuando el proyecto de ley del EBEP de 2007 y sus antecedentes fueron muy difundidos, por lo que las cuatro modalidades de carrera han quedado mucho más interiorizadas que las innominadas, completamente desconocidas todavía hoy y que pueden tener un recorrido menor, al menos en el medio plazo <sup>(24)</sup>.

Por ello resulta obligado examinar en primer término las modalidades de carrera a las que si se refiere el legislador básico. Aunque la descripción que se efectúa de cada una de ellas puede entenderse que cumple su misión de fijación conceptual, no sucede lo mismo con la terminología empleada pues tan vertical es la llamada carrera horizontal como la vertical propiamente dicha, pues ambas implican una progresión hacia los niveles más altos, y lo único que sucede es que en un caso la progresión se efectúa por medio de las categorías personales y en el otro a través de la sucesiva ocupación de puestos de trabajo. Así vista la imprecisión terminológica resulta criticable y desmerece, a nuestro juicio, la operación jurídica que intenta acometerse. Asimismo, ha de destacarse el hecho de que las cuatro modalidades de carrera que se recogen en el artículo 16 son, si se hace el esfuerzo de engarce con la legislación básica anterior, de una enorme continuidad pues, si excluimos la novedad de la denominada carrera horizontal, las concepciones sustentadoras de las restantes modalidades arrancan del ordenamiento vigente en la Ley de Medidas de 1984: carrera mediante la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, promoción interna como paso de un Cuerpo o Escala a otro Cuerpo o Escala de Grupo de titulación superior, y promoción a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación. Visto desde una perspectiva histórica más amplia implica la suma de “lo viejo”, la carrera basada en un sistema de categorías personales con “lo nuevo” tipificado de la forma apuntada en la legislación vigente desde 1984 <sup>(25)</sup>.

---

<sup>23</sup> Nos referimos a la enmienda número 453 planteada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió).

<sup>24</sup> Aunque dependiendo del éxito o fracaso de las fórmulas que se vayan planteando se producirán o no el conocido fenómeno de imitación normativa a que nos tiene acostumbrada la legislación autonómica.

<sup>25</sup> Si bien esta opinión ha de matizarse como haremos seguidamente.

Dicho esto, estamos ya en condiciones de entrar en el examen de cada una de las modalidades de carrera que han sido previstas por el legislador básico para que estén operativas en el nuevo cuadro legal y ver el modo en el que el legislador andaluz ha recepcionado las mismas.

### 1. La carrera profesional horizontal

En este caso nuestra exposición sobre el régimen que tiene la carrera horizontal en la LFPAnd va a contar con una introducción en la que vamos a examinar primero la forma en la que ha acogido esta formulación de carrera el TREBEP, de tal modo que podamos profundizar, bajo ese tratamiento encuadrador, el régimen que va a tener esta modalidad de carrera en la función pública de Andalucía.

Se trata de una forma de carrera que, puede decirse, constituye la gran innovación del EBEP en este campo y, cabe añadir, parece pensada para su aplicación en la Administración local, en muchas de cuyas organizaciones las llamadas carreras verticales son difíciles de encauzar por falta de puestos suficientes y donde muchos funcionarios vienen vistas frustradas sus legítimas expectativas de mejora. Es definida como una modalidad de carrera que consiste en la progresión dentro de un sistema de categorías personales, o de elementos que hagan sus veces (grados, escalones, u otros conceptos análogos), sin necesidad de que el funcionario cambie al propio tiempo de puesto de trabajo <sup>(26)</sup>. Comporta, por lo tanto, que con carácter previo se le haya asignado a cada uno de los funcionarios que se encuentren en el ámbito en el que se implante una categoría personal, esto es, una posición dentro de una escala numerada o nominada en la que cada uno de los niveles reconocido guarda conexión con los demás conforme al principio de progresión (de menos a más).

Sin embargo, constituiría una gran simplificación ignorar que de lo que se trata esencialmente es de que el funcionario profundice en el desempeño del mismo puesto de trabajo, con los correspondientes reconocimientos formales de categoría e incremento retributivo. Como se ha expuesto esta modalidad de carrera "...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..." (M. Gorriti Bontigui) <sup>(27)</sup>.

<sup>26</sup> Artículo 16.3 a) del EBEP.

<sup>27</sup> Vid. M. GORRITI BONTIGUI-F. TOÑA GÜENAGA. "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 (4), 2005, pp. 244-270, esp. p. 265.

La propia Comisión de Expertos en su Informe de 2005 era de un parecer similar cuando declaraba que “debe entenderse por promoción horizontal, en el sentido aquí expuesto, el reconocimiento por parte de la organización del desarrollo profesional de sus empleados, cuando aquélla no implique el acceso a un puesto de trabajo, distinto del que venía ocupando” y, concretando esta idea de partida, que “la promoción horizontal debe de estar vinculada en estos casos al desarrollo de competencias relacionadas con el puesto de trabajo, manifestado en el rendimiento del empleado y acreditado en la forma específicamente prevista para ello”<sup>(28)</sup>.

En el fondo de todo la articulación de la carrera horizontal supone, en su estructuración, la recuperación del sistema tradicionalmente utilizado en la función pública española para articular la carrera profesional, ahora renovado, como hemos visto, a partir de la concepción que se tiene del puesto de trabajo y de su progresión en las utilidades del mismo<sup>(29)</sup>.

Mediante la articulación de un sistema de categorías personales (grados, categorías, o escalones de ascenso) y la fijación de una remuneración distinta –aunque no se diga esto parece indudable y ha de entenderse como algo implícito en su formulación- y ascendente de menor a mayor categoría, los funcionarios insertos en los ámbitos donde haya quedado implantada esta modalidad de carrera podrán desarrollarla a través de la asignación sucesiva de nuevas categorías personales, lo que se producirá, lógicamente, a lo largo del tiempo que mantengan su relación con la Administración empleadora<sup>(30)</sup>.

Sin ofrecer un esquema acabado, pues las reglas que se establecen lo son “entre otras” posibles, el legislador básico ha fijado algunas de las que de modo obligado habrán de tomarse en consideración por los legisladores de desarrollo que la adopten.

Lógicamente, aparte de la cuantía retributiva que se establezca para cada categoría concreta –cuestión que queda remitida al modo en que se especifique el régimen de retribuciones en cada caso- la cuestión principal es la de cómo habrán de producirse los avances en la misma y si puede haber también retrocesos de categoría, esto es, desprogresiones. Sobre este conjunto de cuestiones el legislador básico única-

---

<sup>28</sup> Punto 46 del indicado Informe: *Una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos.*

<sup>29</sup> Y que se mantuvo en pie hasta la reforma de 1963-1964 en la función pública española (no sólo en la ministerial). Para la indagación histórica nos remitimos a la bibliografía ya citada en nota 2 de este trabajo.

<sup>30</sup> “Las Administraciones deberán establecer –señalaba el Informe de la Comisión de Expertos- la compensación retributiva diferenciada que corresponde a cada una de las categorías o escalones de progresión profesional que se haya fijado.

mente ha establecido algunos criterios y realiza breves apuntes sobre cuales puede ser las tendencias de la regulación ulterior. Veamos cuales son esos criterios:

a) Por lo que respecta a los ascensos de categoría estos serán consecutivos, salvo excepciones, lo que implica que se aceptan los ascensos *per saltum* en ciertas circunstancias, pero no se nos dice cuales habrán de ser éstas, lo que queda a la concreción de los legisladores de desarrollo. Del mismo modo deberán de ser ellos los que definan el número de categorías generales existentes operativas en cada ámbito y si se establecen modalidades de categorías especiales dentro de ellas.

b) Nada se nos dice sobre la fijación de un período mínimo y obligatorio de permanencia en cada categoría, por lo que, incluso, se puede dar el caso de que, a pesar de ser esta previsión usual en los sistemas de carrera basadas en categorías personales, pueda no determinarse la misma por los legisladores de desarrollo, con lo que tiene este hecho de elemento distorsionador, al poder producirse carreras fulgurantes hacia las últimas categorías, con riesgos de colapso y de inutilidad para el propio sistema previsto <sup>(31)</sup>.

c) Corresponde a las Administraciones empleadoras determinar los efectos que tendrá la evaluación del desempeño sobre la carrera horizontal (art. 20.3) <sup>(32)</sup>. Queda a su disposición, nada menos, que la determinación de si para los avances de cada categoría se tendrá en cuenta el proceso evaluatorio del desempeño en el puesto y con qué alcance. Asimismo, habría de plantearse también si del mismo modo que la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso queda vinculada a la evolución de la evaluación del desempeño (art. 20.4), cabe aquí que la permanencia en una determinada categoría personal también se haga depender de los resultados de dicha evaluación o, en su caso, que no pueda progresarse hacia otra superior mientras no se obtenga más de una evaluación positiva o satisfactoria del desempeño que anule las insatisfactorias o negativas obtenidas con anterioridad <sup>(33)</sup>. En cualquier caso entendemos que, para que la continuidad en la categoría personal adquirida se hiciera depender del resultado de la evaluación, esto es, para que se rompiera con

---

<sup>31</sup> Es, casi con toda seguridad por este motivo, por lo que el artículo 40 del Proyecto de ley del Estatuto Básico de la Función Pública de 1 de julio de 1999 (BOCG-Congreso de los Diputados Serie A núm. 177-1 de 5 de julio) imponía semejante obligación a los legisladores de desarrollo.

<sup>32</sup> Dedicaremos una atención específica a este punto cuando examinemos el régimen de la evaluación del desempeño.

<sup>33</sup> Aunque el silencio del legislador básico sobre tan relevante cuestión debería de entenderse como una negativa, dado el carácter abierto como queda planteado tanto el impacto de la evaluación del desempeño como las reglas reguladoras de la carrera horizontal puede entenderse que existe margen para este tipo de innovaciones. En relación con las medidas que pudieran adoptarse para presionar a los funcionarios “no satisfactorios” ha de tenerse en cuenta que el demérito ha quedado concretado como sanción disciplinaria en este EBEP y habrá de operar también en sede de carrera (art. 96.1 e).

el modelo de carrera basado en categorías, tal y como lo hemos venido conociendo hasta ahora (sistema de categorías personales consolidables) el legislador básico debería de haberlo previsto expresamente, de igual modo como sucede en relación con la continuidad del puesto de trabajo <sup>(34)</sup>. Todo ello admitiendo la enorme dificultad de implementación que semejante solución tendría de intentar llevarse a la práctica.

Como hemos dicho queda reservada a cada Administración empleadora la determinación de los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal y dichos efectos se entenderá que lo son, lógicamente, de cara a la operatividad de los ascensos (el artículo 17 b, cita explícitamente entre los criterios a considerar el resultado de la evaluación del desempeño). Y corresponde también a ellas determinar el protagonismo que habrá de tener la evaluación del desempeño, figura que creemos que ha de tener algún papel en esta modalidad de carrera pero nunca ser el eje central de la misma, al menos hasta que este instrumento esté completamente asentado en su aplicación en el ordenamiento español <sup>(35)</sup>.

d) En relación con la valoración meritocrática de cara a la obtención de avances de categoría el legislador básico, pues descartada finalmente cualquier referencia a la antigüedad tal y como figuraba en el Proyecto de ley del EBEP presentado en las Cortes, se limita a señalar que se deberán valorar una serie de conceptos y se sobreentiende que, si se recoge esta modalidad de carrera por los legisladores de desarrollo (como va a efectuar el legislador andaluz), estarán obligados a recepcionar estos parámetros, entre otras reglas.

En efecto, se deberá valorar un conjunto de méritos medibles, centrados en actitudes y aptitudes acreditables, como la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos, la citada evaluación del desempeño, y otros vinculados a la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida <sup>(36)</sup>.

<sup>34</sup> Y ello por cuanto que, a nuestro juicio, la garantía de la continuidad comienza ya por la propia previsión estatutaria, pues el Estatuto básico, no lo perdamos nunca de vista es el elemento garantizador esencial de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, y muy especialmente cuando se hace referencia a aspectos relevantes de la misma, como es el caso.

<sup>35</sup> Y pueden transcurrir décadas hasta que ello suceda.

<sup>36</sup> Esta referencia legal general la encontramos ya recogida en el Proyecto de ley de Estatuto Básico de la Función Pública de 1999, que hemos citado, de donde creemos que, por las similitudes existentes, se ha tomado como referente su redacción para confeccionar el precepto cuyo contenido estamos comentando. Así, se establecía en el artículo 40 c) de dicho Proyecto de ley lo siguiente: “se valorarán, en todo caso: la antigüedad, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados y los conocimientos adquiridos. Podrán incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada”. El artículo 17 b) del Proyecto de ley de EBEP de primeros de septiembre de 2006 establecía: “Se podrá valorar, en su caso, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño así como la

Esta valoración creemos que debe de ponerse en conexión con una idea reafirmada en el Informe de la Comisión de Expertos: “vincular la progresión entre las diferentes categorías (o escalones equivalentes) a la acreditación de determinados grados de competencias profesionales”<sup>(37)</sup>. Idea que encontramos refrendada en la Exposición de Motivos cuando señala que “el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basados en el desarrollo de las competencias”, lógicamente es en este procedimiento valorativo donde se tendrá que explicitar el nivel de competencia profesional adquirido durante el periodo fijado para ello<sup>(38)</sup>.

Al faltar una definición general básica de qué se entiende por competencias (ni siquiera el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 llegó a recogerla) podemos servirnos de algunas que están operativas en el Derecho del empleo público comparado, como la que define la competencia profesional como “el conjunto de conocimientos, aptitudes, valores y actitudes a los que el funcionario recurre para realizar bien las funciones que tiene asignada” (Bélgica) o como “parámetro de evaluación que traduce el conjunto de conocimientos, capacidades de acción y comportamientos necesarios para el desempeño eficiente y eficaz, adecuado al ejercicio de funciones por dirigente o trabajador” (Portugal)<sup>(39)</sup>.

En el haber del legislador andaluz se encuentra el habernos ofrecido una definición de competencias o, por lo menos, de haberse aproximado a ella en sede de formación; en concreto en el artículo 45.3, se nos dice que “se entiende por acreditación de competencias el proceso mediante el cual se reconoce a una persona una competencia, entendida como el conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, o un conjunto de competencias, de acuerdo con el esquema de acreditación que será desarrollado reglamentariamente”.

De acuerdo con todo ello, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos, la citada evaluación del desempeño, y otros que pudieran estar vinculados a la especificidad de la función desarro-

---

antigüedad. Podrán incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada”. Este hecho de tomar como referentes a la hora de redactar textos legales proyectos anteriores es, y ha sido, moneda corriente en las leyes de función pública que se han venido promulgando, por lo que no resulta sorprendente.

<sup>37</sup> Vid. punto 46 del Informe referido.

<sup>38</sup> Y explicaría la desaparición del parámetro antigüedad recogido en el Proyecto de ley durante la tramitación parlamentaria del mismo en las Cortes.

<sup>39</sup> Tomamos la primera definición del libro de M. Férrez Fernández sobre las nuevas perspectivas de la carrera, y en el este autor se extiende en consideraciones del máximo interés sobre este elemento clave del futuro del empleo público (Ob. cit., p. 69 y ss.) y la segunda de la ley portuguesa núm. 66-B/2007, de 28 de diciembre sobre gestión y evaluación del desempeño que la recoge en su artículo 4.

llada y la experiencia adquirida, no serían más que expresiones de un parámetro de evaluación en el que se recogen conocimientos, aptitudes, valores, actitudes y comportamientos que, una vez medidos a través de procedimientos objetivos y transparentes darán como resultado la acreditación de la competencia profesional suficiente para pasar de una categoría a otra.

Por último, se deberá de efectuar por parte de las leyes de desarrollo un pronunciamiento sobre la cuestión, nada irrelevante, de si el sometimiento a esta modalidad de carrera es obligatorio o voluntario para el funcionario potencialmente afectado por la misma. Si bien pueden existir razones para convertirla en obligatoria, dado que es una previsión que podría imponerse en beneficio de los interesados y también de la propia Administración local empleadora, parece más acertado plantearla desde la voluntariedad, sobre todo debido a su vinculación, aunque un grado variable de influencia registrará este punto, con la evaluación del desempeño y sus sistemas objetivos de medición. De esta forma tanto esta modalidad de carrera como la evaluación propiamente dicha ganarán en legitimidad en su aplicación.

La Ley 5/2023, de 7 de junio, de Función pública de Andalucía, presta una gran atención a esta modalidad de carrera, que se nos presenta prácticamente completa en sus perfiles. Antes de fijar su concepto legal en el artículo 52.1 de la Ley, el legislador andaluz nos anticipa una descripción de la misma centrada en “el reconocimiento del desarrollo profesional y del desempeño sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo” (art. 5.3 a).

a) La carrera horizontal consiste en el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado y del desempeño, a través del ascenso en un sistema de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, de acuerdo con la valoración positiva, objetiva y reglada que se establece en el apartado 2 del artículo 52 conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad<sup>(40)</sup>. Tras esta definición legal, a la que prácticamente nada puede reprochársele, pues técnicamente es impecable, el legislador andaluz establece un derecho de perfiles propios, que es el que cada funcionario público tiene a la carrera horizontal, y que, entre sus manifestaciones, se encuentra el que el mismo “no se verá limitado por ninguna causa organizativa ni de ordenación de puestos de trabajo”. Es decir, se trata de un derecho que queda personalizado y que pende de la propia trayectoria del empleado y de la actividad

---

<sup>40</sup> Podemos confrontar esta descripción con su recepción por parte del Proyecto de ley de función pública de la Administración del Estado de 2023, en cuyo artículo 93.1 se estipula lo siguiente: “la carrera horizontal consiste en el reconocimiento del desarrollo profesional del personal funcionario de carrera mediante su progresión a través del ascenso en un sistema de tramos, definidos como las etapas sucesivas de reconocimiento del desarrollo profesional que son resultado de una evaluación objetiva y reglada, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”.

que haya desplegado a lo largo del tiempo, y sin que, los distintos elementos organizativos que puedan incidir en un momento dado, hayan de ser tenidos en cuenta.

b) A estos efectos -establece el apartado 2 del artículo 52-, se podrán valorar, entre otros, la trayectoria y actuación profesional; la calidad de los trabajos realizados en materia de innovación, creación o gestión de nuevo conocimiento, competencias digitales y colaboración en equipos de trabajo multidisciplinares; la formación y, en su caso, la participación en actividades de gestión del conocimiento, docencia o investigación en líneas de interés para la organización; los conocimientos adquiridos; las competencias adquiridas y que hayan sido acreditadas o reconocidas; el resultado de la evaluación del desempeño; la colaboración voluntaria en la ejecución de acuerdos o convenios formalizados por la Administración de la Junta de Andalucía con otras Administraciones públicas para la consecución de objetivos comunes; así como otros méritos y aptitudes que puedan establecerse por razón de la especificidad de la función desarrollada, la participación en proyectos institucionales y la experiencia obtenida, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente, previa negociación colectiva <sup>(41)</sup>.

Como se ve se acoge un listado de elementos a considerar sumamente amplio y que no se encuentran tampoco tasados. Y a estos efectos interesa destacar que el resultado de las evaluaciones del desempeño constituyen un factor más a considerar, al igual que las competencias, digitales y adquiridas, elementos que, a pesar de la relevancia que le confiera el EBEP, el legislador andaluz ha minimizado al ponerlos en pie de igualdad con otros que no tienen ese peso. Y sobre todo, no se le confiere alcance determinante a los resultados de la evaluación del desempeño, en los términos que han efectuado algunas leyes autonómicas de desarrollo <sup>(42)</sup>.

El legislador andaluz ha optado por una fórmula muy abierta y que, al propio tiempo, obliga a una compleja operación de fijación de méritos para el cómputo estricto de los distintos elementos que se enumeran o de otros que pudieran sumárseles. Esta fórmula abierta implica un desarrollo reglamentario muy detallado que podría haberse atenuado con una fórmula más sintética, pero no por ello menos operativa <sup>(43)</sup>. Es en este procedimiento evaluatorio, y en su equidad, sobre el que va a gravitar el éxito o fracaso de esta modalidad de carrera.

---

<sup>41</sup> Es un logro que, al igual que pensara el legislador estatal básico no haya recalado aquí el elemento distorsionante de la antigüedad en el puesto.

<sup>42</sup> Vid. el artículo 64.6 de ley 4/2011, de 10 de marzo, de empleo público de Castilla La Mancha.

<sup>43</sup> Como la que plantea, por ejemplo, la proyectada ley de función pública de la Administración General del Estado en cuyo artículo 93.3 este punto se presenta del siguiente modo: "los ascensos de tramo se producirán previa solicitud de la persona interesada a través de la aplicación de un sistema objetivo de acreditación de méritos que será objeto de desarrollo reglamentario y que tendrá en cuenta al menos los

c) Se resuelven, asimismo, en el apartado tercero de este artículo que comentamos, algunas cuestiones que el TREBEP había dejado pendiente: “el acceso a los diferentes tramos tendrá, en todo caso, carácter consecutivo y, una vez alcanzados, se considerarán consolidados”. Consecutividad y consolidación, dos ideas que si recordamos son esenciales en cualquier sistema de carrera sustentado en categorías personales, pues los tramos, son, a fin de cuentas, categorías que se van adquiriendo previa valoración por la Administración empleadora y sin que quepa, en consecuencia, la desprogresión.

d) El artículo 53 establece el sistema de tramos que se tendrá en cuenta de cara a la materialización de la carrera horizontal.

En primer término se establece para cada grupo o subgrupo una carrera horizontal articulada en el número de tramos que reglamentariamente, previa negociación colectiva, se determine, con un máximo de seis tramos. La fijación de ese tope concreto, que encontramos también presente en otras regulaciones, obedece a claros motivos presupuestarios, y al grave problema que supondría un número ilimitado de tramos a conseguir, sobre todo en relación con los que inician en edad joven su carrera administrativa.

En segundo término, y para el inicio de la carrera horizontal y el ascenso a cada tramo se exigirán los años completos de permanencia, continuados o no, que reglamentariamente, previa negociación colectiva, se establezcan, y haber superado la valoración correspondiente conforme a los méritos y aptitudes que se establecen en el artículo 52, apartado 2, u otros que se estipulen, si nos tenemos al literal de este precepto.

En todo caso, sigue estableciéndose en este apartado 2 del artículo 53, se computarán los años de permanencia en el grupo o subgrupo, con independencia de que los servicios se hayan prestado en el mismo o diferente puesto de ese grupo o subgrupo. Anotación que sale al paso del problema que pudiera suscitarse cuando hay cambio de puesto o este se obtiene provisionalmente.

En tercer lugar, se tendrá en cuenta como tiempo de permanencia el de servicio activo, así como también el tiempo que se permanezca en las situaciones administra-

---

siguientes elementos: a) La trayectoria profesional y el resultado de la evaluación del desempeño; b) El cumplimiento de un itinerario de formación especializada y, en su caso, la participación en actividades de gestión del conocimiento, docencia o investigación en líneas de interés para la organización; c) La adquisición de competencias y cualificaciones profesionales que se estimen necesarias por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida”.

tivas que, de acuerdo con lo establecido en la normativa estatal de carácter básico y en esta ley, sea computable a efectos de carrera profesional <sup>(44)</sup>.

Finalmente, se estipula que el personal que acceda a un grupo o subgrupo superior comenzará el progreso en el mismo iniciándose en el primer tramo de dicho grupo o subgrupo; no obstante, se continuará percibiendo el complemento de carrera profesional que pudiera tenerse reconocido en el grupo o subgrupo de origen, al que se irán sumando las cuantías correspondientes a los tramos que se reconozcan en el nuevo grupo o subgrupo, y sin que, en ningún caso, la cuantía final a percibir pueda superar el importe correspondiente al último tramo del grupo o subgrupo al que se pertenezca.

Esta previsión tiene toda lógica y es muy oportuno que se haya tenido en cuenta, ya que de esta forma se premia a quienes continúan haciendo carrera frente a quienes han quedado paralizados y se les posibilita que, al progresar hacia nuevos grupos o subgrupos, puedan consolidar nuevas cuantías económicas, aunque ya sean mucho más pequeñas, vinculadas esos grupos o subgrupos y no a los originarios.

e) El artículo 54 del texto legal andaluz resuelve la cuestión de quién, a través de qué vía, cómo y cuando van a reconocerse los tramos de carrera horizontal a los funcionarios públicos que se encuentran en su ámbito de operatividad.

A estos efectos se establece que la valoración del desarrollo profesional para el reconocimiento del ascenso a cada tramo se llevará a cabo por una comisión técnica de carácter colegiado establecida al efecto en la convocatoria, que garantizará la objetividad y transparencia del procedimiento.

Se estipula igualmente en este precepto, que no se podrá solicitar una nueva valoración para el ascenso al mismo tramo hasta que haya transcurrido desde la última realizada el tiempo que reglamentariamente se establezca. Periodo de carencia que tiene absoluta lógica, como también lo hubiera tenido el que se hubiera estipulado la pérdida del tramo solicitado, si este queda circunscrito a años concretos de servicio, decisión aquella que tendrá que ser adoptada (nos referimos a los periodos a evaluar, no a la pérdida sobre la que el legislador se ha posicionado ya) en sede reglamentaria, previa negociación colectiva.

Asimismo, se establecerá, siguiendo ese mismo curso, el procedimiento para esta valoración y se regulará la composición y funcionamiento de la comisión téc-

---

<sup>44</sup> Remitimos esta cuestión al examen del capítulo de situaciones desde donde este punto cobra sentido.

nica, sobre la que existe una gran libertad de configuración, pues no se fija ningún condicionante legal <sup>(45)</sup>.

f) El principal efecto que tiene la obtención de tramos en las Administraciones de Andalucía, aparte de que pudiera considerarse, aunque ello es dudoso, motivo de prestigio en un momento dado, es la percepción de un complemento denominado “de carrera” y que retribuye el nivel alcanzado dentro del sistema <sup>(46)</sup>. De este modo, a mayor número de tramos, mayor cuantía económica a percibir por este concepto. De este modo, y sin heterodoxias dogmáticas, la carrera administrativa y la carrera retributiva van de la mano en este caso, al menos para los funcionarios públicos de carrera <sup>(47)</sup>.

g) El legislador andaluz no ha dejado sin resolver la pregunta, que ya quedaba planteada en sede de EBEP, de si esta modalidad de carrera horizontal tiene o no carácter voluntario para el funcionario afectado. Dado que la carrera administrativa es configurada en la LFPAnd como un derecho y no como un deber, y dado que en el artículo 53.3 habla de carácter individual y voluntario de las modalidades de carrera, hemos de entender que, al igual que las otras modalidades previstas, el funcionario de carrera afectado puede renunciar a este derecho y no aprovechar las ventajas que ofrece para él la carrera en los términos planteados <sup>(48)</sup>.

## 2. La carrera profesional vertical

Definida como “ascenso en la estructura de puestos de trabajo” la carrera vertical así descrita por el legislador estatal básico, constituye en gran medida una continuación de las previsiones de la Ley de Medidas de 1984-1988, y que encontramos recogida, por influjo de este texto normativo, en la ley andaluza 6/1985, de 28 de noviembre, de Función pública. Eso si, estos ascensos, y en principio (pues, puede considerarse que se halla a expensas de lo que determinen las leyes de desarrollo) se

<sup>45</sup> Lo cual puede ser objetable, pero en el haber del legislador andaluz ha de figurar esta previsión pues en otros textos no encontramos referencias a esas Comisiones, lo cual, salvo error u omisión por nuestra parte, no deja de ser sorprendente. Vid., a título de ejemplo, el proyecto de ley de función pública de la Administración General del Estado.

<sup>46</sup> Artículo 55. Efectos. 1. El reconocimiento del ascenso a cada tramo comportará para el personal en servicio activo en la Administración de la Junta de Andalucía la percepción mensual del complemento de carrera profesional, de acuerdo con las cuantías contempladas en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 2. En todo caso, el complemento de carrera se percibirá en la nómina del mes siguiente al de reconocimiento de cada tramo, o en el que finalice el plazo máximo reglamentariamente establecido para dictar la resolución de reconocimiento.

<sup>47</sup> Como veremos más adelante esta percepción resulta problemática para los funcionarios interinos.

<sup>48</sup> Este detalle lo encontramos recogido en otros casos: vid., por ejemplo, el artículo 93.3 del proyecto de ley función pública de la Administración General del Estado de 2023 que recalca su carácter voluntario.

encuentran desprovistos de ese instrumento que eran los grados personales consolidables (que eran la sustancia de la mixtificación de modelos en la que se incurría entonces), aunque se mantengan los niveles en los que habrá de ordenarse o estructurarse los puestos de trabajo existentes, ahora ya purificados de ese aditamento que, en principio, resultaría innecesario en el nuevo encuadramiento estatutario. En este sentido podemos apuntar que, en su papel de legislador de desarrollo del EBEP, la nueva LFPAnd en su artículo 66.2 b) contempla unos niveles a efectos retributivos; lo que efectúa del siguiente modo: “complemento de nivel competencial, que se corresponderá con el nivel competencial con el que el puesto esté clasificado en la relación de puestos de trabajo, y que retribuye la especial dificultad técnica y la responsabilidad que concurren en el puesto de trabajo, dentro de la estructura jerárquica de la organización. El nivel competencial se distribuirá en grados desde el 1 hasta el 20. Su cuantía se determinará cada año en la correspondiente Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Reglamentariamente, se establecerá el rango de grados que corresponde a cada grupo o subgrupo, y en su caso, especialidad”. De modo que, como está configurado este nuevo complemento retributivo, se estaría enlazando con el régimen anterior previsto en la indicada ley andaluza 6/1995, de 28 de noviembre, de Función pública, pero ya no estaríamos hablando de 30 niveles sino de sólo 20 <sup>(49)</sup>.

Que hablemos de una estructura de puestos de trabajo comporta la existencia de una ordenación de los mismos principalmente en razón del grado de complejidad de sus funciones y de la dificultad que tiene la prestación de las mismas. La fórmula más extendida es, lógicamente, asignar un nivel de mayor a menor dentro de un sistema único, en atención a una serie de parámetros evaluadores de los propios puestos de trabajo. Sobre esa base la carrera consistiría, precisamente en la progresión de unos puestos de trabajo a otros, incrementándose la complejidad funcional, el nivel asignado y la retribución reconocida conforme se asciende dentro de la escala de puestos. Puede optarse también por una variable de ese sistema de acuerdo con el cual existan varias estructuras de puestos de trabajo interrelacionados entre sí, manteniendo la asignación concreta a cada uno de ellos. Es así como lo ha entendido el legislador andaluz cuando habla de la obtención “con carácter definitivo” a través de la provisión por los procedimientos ordinarios establecidos en el artículo 124 de esta ley, de puestos de trabajo que, “según su clasificación, pueden conllevar una mayor responsabilidad, dedicación o dificultad técnica” (art. 56.1) y, aunque nada se diga sobre ello en ese momento –es un dato implícito de acuerdo con el modo en el que

---

<sup>49</sup> La rejilla aplicable a los grupos o subgrupos de titulación se habrá contraído, por lo tanto, cuando esta previsión se ejecute totalmente bien es cierto que en los niveles de 1 a 10 sobre 30 había muy pocos puestos asignados, con lo que en fondo se ha impuesto el principio de realidad.

está planteado-, con la incorporación en paralelo del complemento retributivo de nivel competencial.

Como presupuesto de lo que decimos figura también que la asignación de niveles es fruto de una elaboración en la que la denominada clasificación de puestos de trabajo que ha de operar aquí con fuerza, pues son los estudios previos sobre los puestos de trabajo existentes dentro de cada organización los que confieren el punto de justicia necesaria para que la ordenación realizada alcance legitimidad, posibilitando la interiorización de la estructuración de los puestos de trabajo tanto por parte de la organización empleadora como de sus funcionarios dependientes.

De mantenerse el mismo enfoque que ya conocemos sobre el régimen de la provisión de puestos de trabajo, a pesar de los cambios que se han producido en el capítulo III del Título V del EBEP (y en el X de la LFPAnd.), la carrera vertical se organizará principalmente a través de los procedimientos de concurso y libre designación, siendo las convocatorias de cobertura de los puestos las que condicionen toda la carrera del funcionario dentro de la agrupación de funcionario a la que pertenezca y en tanto no cambie de agrupación (Cuerpo o Escala u otra agrupación diferente), tal y como ha venido sucediendo hasta ahora <sup>(50)</sup>.

Mas con independencia de estos cambios se impone recordar que existe en la nueva legislación básica (ya también debemos tenerla presente en la LFPAnd.) una opción clara por un enfoque renovado de la carrera profesional vertical que ya no es meramente la de la progresión sucesiva hacia puestos de mayor nivel, “lo cual es una concepción limitada para una gestión de los recursos humanos como la que se concibe en el nuevo modelo (adecuación, gestión de la diferencia), y para un entorno en permanente cambio y que requiere la adaptación y el aprendizaje continuo. El nuevo modelo no concibe la carrera, exclusiva o principalmente, como la adquisición de mayor nivel en la estructura, sino como el binomio resultante de compaginar los intereses de eficacia de la Administración con el mejor rendimiento y desarrollo de las capacidades de sus trabajadores y la satisfacción laboral de ellos, resultado de poder ejercer dicha posibilidad” (M. Gorriti Bontigui) <sup>(51)</sup>.

---

<sup>50</sup> Remitimos a la contribución relativa a esta materia que se recoge en este número monográfico.

<sup>51</sup> Vid. M. GORRITI BONTIGUI-F. TOÑA GÜENAGA. “El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en...” Ob. cit. p. 262.

### 3. La simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical en determinados ámbitos y sus consecuencias

En aras de potenciar al máximo la carrera individual del funcionario público, el apartado cuarto del artículo 16 contempla la posibilidad de que cuando la Administración empleadora haya implantado en un mismo ámbito funcional tanto la carrera horizontal como la vertical se pueda progresar simultáneamente en ambas modalidades de carrera.

Se trata de una previsión que intenta restar rigidez a la aparente naturaleza excluyente de las dos modalidades de carrera referidas que es más bien fruto del traslado de nuestra visión arraigada a partir de la regulación recogida en la legislación derivada de la Ley de Medidas de 1984 que de las realidades con las que trabaja el nuevo legislador básico. De acuerdo con él resulta técnicamente posible que se pueda poseer una categoría personal, y se haga carrera mediante el paso de una categoría a otra, y al propio tiempo se mejoren las posiciones de carrera mediante la sucesiva ocupación de puestos de trabajo cada vez más complejos y mejor retribuidos. Esta simultaneidad de ambas modalidades de carrera en unos mismos funcionarios por razón del ámbito donde desarrollan sus funciones -que no mixtificación de las modalidades ahora previstas tal y como podría entenderse venía sucediendo bajo el imperio de la Ley de Medidas de 1984-, plantea algunos problemas en su implementación real. Todo ello sin poner sobre la mesa las disfunciones que tendrían que corregirse de cara a la articulación de las retribuciones, pues el sistema retributivo tal y como aparece prefigurado en el EBEP parece muy poco propenso a favorecer dicha simultaneidad <sup>(52)</sup>.

Si partimos de la base de que la carrera horizontal intenta afrontar la problemática concreta de los funcionarios con poca carrera administrativa ante sí o con verdaderas carreras planas, parece que prevalece en ella su carácter sustitutivo de la carrera vertical. Como resulta dificultosa la carrera a través de la sucesiva ocupación de puestos de trabajo se articula esta otra modalidad de carrera con la que se resuelve la problemática que presentan esos ámbitos funcionales específicos. Es decir, de lo que se trata es de que estos funcionarios puedan progresar en su carrera individual, ora vía horizontal, ora vía vertical. Mas ello no puede ser general, ni generalizarse para todos los funcionarios, pues si así fuera la correlación existente entre ambas modalidades de carrera perdería todo su sentido. Se materializan las dos simultáneamente porque de no ser así los funcionarios de esos ámbitos concretos recibirían un

---

<sup>52</sup> En este punto nos remitimos a la autorizada opinión del profesor F.A. Castillo Amador, vid., entre otros, "Los derechos retributivos de los empleados públicos", en M. SÁNCHEZ MORÓN. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 227-286, esp. p. 251 y ss.

trato peor que los que tienen una sola modalidad de carrera operativa. Por ello el alcance de la simultaneidad ha de quedar restringido, y es una opinión que nos formamos recién promulgado el EBEP, a unos pocos ámbitos funcionales, como es el caso de lo que nos encontramos en la mayoría de los entes locales, y no generalizarse bajo ningún concepto, so pena de alterar la concepción de partida del legislador básico.

Estas premisas son las que obligan a ser muy cuidadosos a la hora de implantar ambas modalidades de carrera en un mismo ámbito funcional pues a partir de ese momento, como dice claramente el precepto referido “se podrá progresar simultáneamente en ambas modalidades de carrera”, esto es, se desarrollarán dos carreras en paralelo, la horizontal y la vertical, y el funcionario afectado consolidará posiciones en cada una de ellas<sup>(53)</sup>.

Asimismo, no pueden desconocerse las enormes dificultades que genera la implementación en un mismo ámbito desde la perspectiva de las retribuciones, punto este en el que no podemos entrar ahora<sup>(54)</sup>.

Pues bien, si estas eran las consideraciones que efectuábamos al promulgarse el EBEP, nos vemos obligados a efectuar unas nuevas reflexiones a raíz del modo en que buena parte de las leyes de desarrollo han asumido las determinaciones recogidas en la legislación básica estatal. En efecto; puede afirmarse que los legisladores de desarrollo y, por lo que a nosotros no toca, el legislador andaluz han trascendido ese enfoque de los ámbitos de operatividad simultánea y han convertido en papel mojado esos planteamientos, que podían haber tenido utilidad recién promulgado el EBEP pero que a fecha de hoy están en vías de ser superados.

De modo muy claro el artículo 50.3 de la LFPAnd. establece que la carrera profesional “tendrá carácter individual, voluntario, progresivo y retribuido” y “se desarrollará a través de las siguientes modalidades...”, y de modo más rotundo en la propia Exposición de Motivos de la LFPAnd. se nos aclara “en este marco normativo (se refiere al que se predetermina en el EBEP), el capítulo I (del título V) establece que son aplicables todas las (modalidades de carrera) que permite dicha legislación

---

<sup>53</sup> El riesgo que plantea la previsión estatutaria es que, en aras precisamente de una búsqueda de homogeneidad de cara al paso del funcionario de un ámbito que tiene implantada una modalidad de carrera a otro que tiene otra distinta (de la vertical a la horizontal o viceversa), acaben por implantarse las dos, simultaneándose ambas a la vez (aunque solo una de ellas sea la determinante y la otra pueda ser más teórica que real). Dado el modo en el que está redactado el precepto analizado a la doble implantación puede llegarse tanto desde la carrera horizontal (lo cual puede tener bastante lógica) como desde la carrera vertical. Al figurar ambas en pie de igualdad a la hora de hablar de la simultaneidad tendrán que ser los propios ámbitos funcionales los que demanden la doble implantación y tendrán que ser ellos los que justifiquen plenamente el juego de las dos modalidades de carrera en un mismo ámbito funcional.

<sup>54</sup> Lo remitimos a cuanto pueda decirse sobre esta cuestión en este libro en sede de retribuciones.

estatal de carácter básico, articulando las peculiaridades que en Andalucía caracterizan su implementación”.

Queda sin resolver de modo explícito si cabe apelar al tratamiento dispositivo previsto en el EBEP en relación con los ámbitos de operatividad, para asumir o no la simultaneidad en el caso de organizaciones que, como las locales, se encuentran dotadas de autonomía y provistas de una mayor libertad de configuración normativa, por lo tanto.

## VI. MODALIDADES DE PROMOCIÓN INTERNA

Con buena sistemática la LFPAnd. habla en su artículo 58, apartado primero, de modalidades de promoción interna y distingue entre la promoción interna vertical y la promoción interna horizontal, de las que ofrece, en consonancia con el TREBEP, una mínima definición. Sin embargo, al margen de la declaración que efectúa en su apartado segundo, que ahora comentaremos, y de la referencia a los mecanismos que facilitarán la promoción —y que serán fijados por la Administración—, el régimen aplicable no se desprende, como sucede en otras leyes autonómicas de desarrollo del TREBEP de este texto legal ya que en él se ha optado por dejar sin cubrir ese espacio y el mismo es sustituido por un conjunto de medidas de fomento (“La Administración incentivará...”, art. 57.2) de carácter vinculante <sup>(55)</sup>.

En consecuencia, nos encontramos con dos previsiones normativas de alcance; la primera, que consiste en la autorenuncia del legislador andaluz a regular al máximo nivel normativo el tratamiento de estas dos modalidades de carrera que quedan al modo en el que las disposiciones reglamentarias las recepcione; eso sí, con el aporte de los mecanismos incentivadores previstos en el referido apartado segundo del artículo 57, y el respeto a las previsiones estatutarias y a las que pueda haber recogido el propio legislador andaluz.

La segunda previsión normativa de importancia la encontramos referida en el artículo 58.2, y, de acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, tendrá que ser tenida en cuenta en el desarrollo reglamentario que acometa cada Administración. En este apartado se establece que la promoción interna -sin distinción- se llevará a

---

<sup>55</sup> Las leyes autonómicas de desarrollo (leyes 4/2011, de 10 de marzo de Castilla-la Mancha, ley 10/2010, de 9 de julio, de la Función Pública valenciana,, la ley 13/2015, de 8 de abril de la Función Pública de Extremadura y la 2/2015, de 29 de abril del Empleo público de Galicia) así, como el Proyecto de ley, decaído, de función pública de la Administración General del Estado de 2023 se pronuncian nítidamente sobre esta materia fijando disposiciones normativas claras y sin remisiones sistemáticas a los reglamentos o a la actividad de las Administraciones.

cabo a través del sistema selectivo de concurso oposición o de, -y aquí tendríamos una novedad a resaltar- “actividades formativas selectivas”.

Como quiera que a las actividades formativas se refieren los incentivos para la progresión en la carrera profesional, y por razones sistemáticas todo ellos los veremos al finalizar la exposición de este punto, vamos a centrarnos ahora en la cuestión de la “deslegalización” del desarrollo de las modalidades de carrera mediante la promoción interna <sup>(56)</sup>.

En efecto, puede sostenerse que estamos ante una especie de deslegalización, pues si dejamos a un lado lo previsto en el artículo 58, los mecanismos incentivadores y las propias determinaciones estatutarias, el desarrollo de las modalidades de promoción interna se encuentra remitida a lo que la Administración determine por vía reglamentaria. Y será la fuente reglamentaria, en consecuencia, la que estipule los mecanismos que faciliten el acceso a otros cuerpos, escalas y especialidades (u opciones cuando así se recojan), respetando lo previsto en el artículo 100 y ss. de LFPAnd., mediante la promoción interna por parte de los funcionarios públicos.

A estos efectos conviene recordar que en más de una ocasión el propio EBEP llega a establecer una especie de reserva de la Administración para que sea esta la que resuelva, y no los legisladores ciertas cuestiones que el propio EBEP determina y que quedan de este modo estatutariamente aisladas y cerradas para ser abordadas por las empleadoras. Luego el protagonismo de la fuente reglamentaria vendría auspiciado en estos casos en el propio EBEP, es decir, contaría con respaldo estatutario directo <sup>(57)</sup>.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, como veremos con más detalle al tratar los incentivos, es el propio legislador de desarrollo del EBEP el que deja sin desarrollar buena parte del régimen a seguir (más justo sería decir con algunas imposiciones por su parte) y remite el mismo a las fuentes reglamentarias “de desarrollo”. Para que sean ellas las que lo regule. Eso significa que, a diferencia de lo que sucede en otros textos legales de desarrollo del EBEP, no encontramos aquí una regulación prácticamente acabada a expensas de puntuales desarrollos ejecutivos reglamentarios, sino de una regulación que queda en situación de pendencia a la espera de que las disposiciones reglamentarias las configure debidamente a partir del dibujo que le ha efectuado el legislador de desarrollo y, antes de él, el legislador estatutario.

---

<sup>56</sup> El propio legislador andaluz habla aquí de “disposiciones reglamentarias de desarrollo” (art. 57.1).

<sup>57</sup> Vid., por ejemplo, artículos 47, 48, 71 y 72, etc.

La cuestión de fondo a tratar aquí es si el legislador andaluz de función pública ha incurrido o no en una verdadera deslegalización o si, por el contrario, su manera de abordar estas modalidades de carrera profesional puede aceptarse en términos constitucionales por no atentar contra la predeterminación del estatuto funcional por medio de la ley. Esta cuestión, en sede de texto que hacía las veces de estatuto funcional, la LMRFP de 1984, fue examinada con cierta profundidad en la STC 99/87, de 11 de junio. En ella se efectuaron algunas consideraciones constitucionales que pueden traerse a colación aquí. Así, de conformidad con esta interpretación jurídica sería posible la colaboración del reglamento en sede estatutaria siempre y cuando el texto estatutario (o, en su caso, podríamos añadir que, por extensión, la ley de desarrollo estatutaria a la que se remite aquel) contuviera “unos límites materiales bastantes” y sin que se incurriera en “puras y simples remisiones al reglamento vacías de todo vínculo sustantivo”. Es decir, debería de contarse con una regulación legal sustantiva, bastando en ciertos casos un criterio o indicación legal suficiente <sup>(58)</sup>.

Si aplicáramos literalmente esta interpretación constitucional las disposiciones reglamentarias, en este caso, condicionadas por lo previsto en el EBEP y en la ley de desarrollo, serían una fuente totalmente legítima y utilizable tal y como ha entendido el legislador andaluz. Más cabría plantear dos consideraciones, asimismo: la primera es si cuando hablamos de ley de desarrollo (algo que no pudo contemplar el Tribunal Constitucional en el supuesto de la Ley de Medidas, porque no se brindaba entonces la posibilidad de un desarrollo por parte de otros legisladores de la ley estatutaria, o por lo menos no con el alcance que tiene hoy) no se está produciendo por parte del Estatuto básico, en lo que tiene de relevante el alcance propiamente estatutario como algo compartido, una encomienda sólo y exclusivamente de desarrollo legal (y no reglamentario) de lo básico (salvo, claro está, el espacio natural reglamentario derivado de la colaboración ley/reglamento ejecutivo); la segunda, si al entenderse de este modo, tan rígido, no se está queriendo propiciar una uniformidad estatutaria que desaparecería totalmente si hubiera, como sucede en el caso andaluz, unas ochocientas Administraciones públicas, de muy distinto corte y dimensión, todas ellas llamadas a regular su propio régimen reglamentario y todos ellos igualmente aceptables.

Seguidamente vamos a realizar un breve examen de las dos modalidades de promoción interna, tal y como aparecen reflejadas en el TREBEP y en la propia LFPAnd.

---

<sup>58</sup> En aras de la brevedad remitimos a la lectura del fundamento jurídico tercero de dicha sentencia constitucional.

## 1. La promoción interna vertical

Para analizar tanto esta modalidad de promoción como la interna horizontal hemos de apelar al conocimiento acumulado sobre el régimen de las promociones tras casi treinta años de operatividad de las previsiones de la Ley de Medidas que le sirven de antecedente, con las que guardan una gran continuidad. De hecho, y de acuerdo con la nueva terminología incorporada por el EBEP, se trata, en suma, del paso de una agrupación personal de funcionarios (Cuerpo, Escala, Especialidad u otro tipo de agrupación diferente) a otra de titulación superior, esto es, perteneciente a un grupo de titulación que se encuentra más arriba dentro de la jerarquía establecida a partir del régimen de las titulaciones.

Una primera consideración gira en torno al modo en el que se materializa este tipo de promoción; frente al detalle por el que se decantaba el proyecto de ley, finalmente el EBEP ha rehusado pormenorizar el ámbito de operatividad de los sistemas para realizar la promoción interna, entendiéndose sólo que los mismos resultarán operativos no necesariamente para ascender del Cuerpo o Escala del Subgrupo inmediatamente inferior, sino sólo desde el “inferior Subgrupo”<sup>(59)</sup>. A estos efectos serán las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP las que habrán de articular dichos sistemas (art. 18.3)<sup>(60)</sup>.

Mas si está bien claro que el legislador básico no impone, sino que deja abierta la posibilidad, de que la relación entre las agrupaciones de funcionarios no necesariamente tengan que venir marcada por la conexión inmediata de titulaciones, de inferior a superior, pero no inmediatamente superior, respecto los sistemas mediante los que se practican las promociones hemos de pronunciarnos sobre la verdadera proyección que tiene el artículo 61 de la ley en su conexión con el 18 (más en concreto el artículo 61, regulador de los sistemas selectivos, con el apartado tercero del artículo 18, que hace referencia a los sistemas para realizar la promoción interna)

Una primera interpretación sería la de que al haberse remitido a los legisladores de desarrollo la articulación de dichos sistemas; los sistemas que han de establecerse para hacer realidad los ascensos no tienen por qué ser ni operar igual que los que se prevén en el artículo 61, previstos, consiguientemente, para actuar exclusivamente en relación con el ingreso de la función pública. De este modo se estaría asumiendo con un planteamiento de fondo que la problemática que plantea la promoción interna merece un tratamiento específico que, con las inevitables similitudes respecto al que

---

<sup>59</sup> Se vuelve, así, al planteamiento que rigió bajo la Ley de Medidas originaria, la de 1984, antes de la reforma producida en 1988.

<sup>60</sup> Muy distinto, por lo tanto, a lo que sucedía bajo el régimen de su antecedente estatutario, la Ley de Medidas de 1984 condicionaba mucho más este aspecto del tratamiento de la promoción interna.

plantea el ingreso, ha de presentar un perfil sustantivo propio mucho mejor adaptado a su problemática. Todo ello sin perder de vista que la promoción interna se realizará siempre “mediante procesos selectivos”.

Esta interpretación, que posiblemente, sería la que mejor se ajustaría a un enfoque de renovación del régimen de la actual función pública, al plantear un distanciamiento mayor que el existente hasta ahora entre la promoción y el ingreso, creemos que no se sostiene y que, en consecuencia, el legislador básico no habría querido ir tan lejos (al menos, todavía) <sup>(61)</sup>.

Si bien existen elementos de juicio tendentes a favorecer una cierta autonomización de los sistemas de promoción estos siguen tomando como referentes los sistemas de ingreso. Existen varios datos significativos que permiten mantener que se opta por una inserción no conflictiva de la promoción en sede de ingreso, sin dotarla, por lo tanto, de una autonomía excesiva que tienda a independizarla del tronco común.

A estos efectos podemos señalar que existen conexiones expuestas explícitamente a modo de menciones de preceptos, pues tanto el artículo 18 se refiere a los principios que rigen en el acceso a la función pública, como el 61 efectúa una referencia a la promoción interna; ambos ámbitos están, por lo tanto, completamente interrelacionados <sup>(62)</sup>. Asimismo, hemos de tener en cuenta el punto del que partimos, en el que ha venido siendo el mismo esquema rector que rige para el ingreso el que ha venido guardándose en sede de promoción interna vertical, fomentándose esta vía con alguna modificación puntual a favor de los funcionarios concurrentes. De este modo hasta ahora los procesos selectivos han mantenido la misma identidad y alcance sea para ingresar en la función pública, sea para promocionar internamente. Por último, tendríamos que pensar que la generación de sistemas alternativos a los existentes y previstos en el apartado 6 del artículo 61 (oposición, concurso-oposición y oposición) no tendría excesivo sentido puesto que bastaría con establecer convocatoria cerradas, algo permitido por el artículo 61.1, para conseguir el objetivo de fomentar la promoción interna vertical entre los funcionarios, todo ello en el marco de la selección de la que también forma parte la promoción interna.

Sobre estas premisas el EBEP asienta una serie de previsiones encaminadas a ordenar los ascensos que pueden llegar a tener lugar utilizando la promoción interna vertical (art. 18.2).

---

<sup>61</sup> Máxime si tenemos presente la propia renovación que se produce en cuanto a la incorporación de innovaciones técnicas de calado en el propio artículo regulador de los sistemas selectivos, el artículo 61, a cuyo examen, dentro de las páginas de este mismo libro, nos remitimos.

<sup>62</sup> Como por otro lado nos hace ver la tradición normativa arraigada en esta materia.

a) Los funcionarios han de poseer los requisitos exigidos para el ingreso en el Cuerpo, Escala, Especialidad o agrupación de funcionarios de que se trate. Planteado como un deber ser (“deberán poseer” dichos requisitos) esta previsión nos da a entender que no existe en este punto ninguna excepción de partida a las exigencias que, a modo de requisitos generales, se imponen a los restantes candidatos que participen en el ingreso, incluido, claro está, el de la titulación exigida (artículo 56). Este hecho refuerza, a nuestro juicio, la lectura que pueda efectuarse sobre la rigidez de dichos requisitos generales en el sentido de que serán exactamente los mismos que los que se exijan a quienes, sin participar como ya funcionarios, aspiran a acceder a las agrupaciones funcionariales citadas. Las condiciones de ingreso, al menos en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos generales, serían exactamente idénticas que las que rigen para cualquier otro candidato, sin excepciones, por lo tanto, ni en relación con la titulación exigida, edad, u otro condicionante previo.

b) Los funcionarios que deseen servirse de la promoción interna vertical han de tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo o Grupo de Clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Se trata de un periodo de tiempo no excesivo que tiene por finalidad ralentizar mínimamente la participación de los funcionarios en sucesivos procesos selectivos, obligándolos a permanecer algo de tiempo en la agrupación perteneciente al subgrupo o grupo de clasificación desde el que habrá de promocionarse, como ya se ha destacado, no necesariamente el inmediatamente inferior al que desea promocionarse.

La expresión “dos años de servicio activo” no implica, obviamente, que el funcionario deba de encontrarse en esa situación al tiempo de promocionar –pues ha de entenderse que podría encontrarse en otra situación administrativa distinta a la de servicio activo y promocionar desde ella-, sino que ya ha estado esos dos años prestando funciones en el Cuerpo o Escala en el Subgrupo o Grupo de clasificación inferior, único condicionante al que se hace referencia estatutariamente hablando.

c) Por último, los funcionarios que aspiran a ascender de Cuerpo o Escala han de “superar las correspondientes pruebas selectivas”. En este punto, y a diferencia de lo que sosteníamos cuando hablábamos de los requisitos generales para el ingreso (y el ascenso), no cabe entender que habrán de superarse todas y cada una de las pruebas selectivas previstas para el ingreso en el Cuerpo o Escala pues de ser así se produciría una grave incongruencia, al no conferírsele un tratamiento diferenciado al ascenso frente al ingreso, sin que hubiera, por lo tanto, carrera profesional propiamente dicha, sino obstaculización de la misma, pues se exigiría dos años de servicio activo para participar en las mismas pruebas que los restantes candidatos (algo que,

por lo demás podría hacer cualquier ciudadano que reuniera los requisitos generales, obviamente, también los ya funcionarios).

Obviamente, si se imponen las mismas condiciones generales que para el ingreso y se mantiene el mismo esquema legal para acceder por promoción (superación del proceso selectivo, nombramiento, acto de acatamiento y toma de posesión) es porque el proceso selectivo en sede de ascenso para los que ya son funcionarios, esto es, para quienes ya han acreditado a través de la celebración de unas pruebas selectivas y del trabajo previo competencias, capacidades y conocimientos administrativos, tendrá que tener alguna modulación de ventaja pues su punto de partida es distinto al haber acreditado ya estos extremos para otras funciones dentro de la misma organización empleadora. Por ello, entendemos que, descartada la posibilidad de que la titulación exigida pueda ser diferente en caso de ingreso y de ascenso, debe desecharse la posibilidad de que las pruebas a superar deban de ser obligatoriamente iguales y deberán de contemplarse modulaciones en función del grado de competencias, capacidades y conocimientos administrativos ya acreditados por los funcionarios aspirantes a los ascensos (eximir de pruebas idénticas, en las que se pueda exigir los mismos o similares niveles de exigencia, abreviatura del programa exigido, al haberse dado cuenta de él para acceder a otros Cuerpos o Escalas, etc.). De otro modo la promoción interna vertical quedaría completamente desvirtuada y diluida dentro de los procesos selectivos generales previstos para el reclutamiento de efectivos externos a la propia organización empleadora, y sin que se tuviera en cuenta la particular situación que tienen los ya funcionarios de cara a la superación de los procesos selectivos en los que pudieran participar.

Como veremos más adelante esta “modulación de ventajas” ha sido establecida por el legislador andaluz de desarrollo, pero con una formulación que, como examinaremos a continuación en un punto específico, presenta algunas dificultades desde un punto de vista dogmático.

De acuerdo con la regulación establecida por la legislación básica estatal que hemos analizado el legislador andaluz define la promoción interna vertical en la LFPAnd como aquella que supone el ascenso desde un subgrupo o grupo de clasificación hasta otro subgrupo o grupo superior (arts. 58.1 b) y 50.3 d). Es decir, repite con otras palabras lo establecido en el TREBEP.

Al margen de lo que veamos seguidamente al tratar de los criterios generales de naturaleza incentivadora que se fijan en el artículo 57.2 de la ley, y sin la que no es posible formarse una mínima opinión sobre las promociones, ya que van a condicionar especialmente el régimen jurídico aplicable a la promoción interna vertical, hemos de centrarnos en estos momentos en el modo en el que se idean por estos legisladores

los ascensos funcionariales de unos grupos o subgrupos de clasificación a otros superiores. Y resulta conveniente recordar cómo evolucionó hace años el tratamiento básico previsto en la Ley de Medidas de 1984, de una formulación similar a la que encontramos ahora en el TREBEP y en la LFPAnd, a otra en la que se recepcionaba expresamente la prohibición de la promociones “per saltum”, mediante la inclusión del término “inmediatamente” superior<sup>(63)</sup>. De tal modo que si, ahora no vemos este término aquí recogido, hemos de concluir que son posibles las promociones internas de este tipo y en principio no se encuentran vedadas las mismas.

## 2. La promoción interna horizontal

Como reflejo palpable de la legislación anterior (artículo 22.2 de la LMRFP, con naturaleza no básica, y demás leyes autonómicas de función pública que optaron por recoger esta fórmula) el TREBEP recoge la denominada promoción interna horizontal que consiste en el acceso a Cuerpos y Escalas del mismo Subgrupo profesional. Ello se producirá previa intervención de los legisladores de desarrollo los cuales, una vez que hayan optado por esta fórmula –podrían no hacerlo pues resulta potestativa su recepción– tendrán que determinar en qué casos y cómo se producirá su operatividad. En este punto cabe señalar que esta modalidad de carrera, muy limitada de por sí, no va a tener proyección salvo, en su caso, en las grandes Administraciones públicas donde existieran colectivos funcionariales que pudieran servirse de ella. Es quizás por este motivo por el que el legislador andaluz no ha querido prescindir de esta modalidad de carrera y la contempla en el artículo 59, fundamentalmente para que sea utilizada en la Administración de la Junta de Andalucía.

Ha sido el legislador básico el que ha fijado unos primeros condicionantes a la operatividad de esta modalidad de promoción: no hace referencia a que las funciones que se desempeñe en los Cuerpos o Escalas afectadas sean sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional o técnico, o que se deriven ventajas para la prestación de los servicios (originario artículo 22.2 de la LMRFP referido a la función pública dependiente de la Administración General del Estado). Asimismo, tampoco se hace mención alguna a que los candidatos deban de poseer la titulación exigida –algo innecesario si se mantiene como regla rígida del artículo 56.1 e)–, o que pueda eximirse de las pruebas mediante las que se hayan acreditado conocimientos que ahora se le pudieran exigir de nuevo.

Se trata, por lo tanto, de una de las previsiones de la ley donde la libertad para los legisladores de desarrollo es más amplia pues a pesar de que podría entenderse que

---

<sup>63</sup> En la redacción dada al artículo 22 (fomento de la promoción interna) por la ley 23/1988, de 20 de julio, de Reforma de la Ley de Medidas.

todo el artículo 18 se refiere también a esta modalidad de carrera, sólo sus apartados primero (principios) y cuarto (fomento) podrían proyectarse sobre esta modalidad de promoción, no así el segundo, que hace referencia exclusivamente –entendemos– a la promoción interna vertical (antigüedad de dos años), por lo que, incluso, el condicionante temporal previo sería susceptible de ser incorporado o no a la misma <sup>(64)</sup>.

A efectos de su concreción estatutaria en su momento ya efectuamos una crítica de fondo a este tratamiento en el EBEP <sup>(65)</sup>. Pero ahora, a falta de esas mínimas reglas estatutarias, se trata determinar el alcance de su régimen jurídico en conexión con lo que establece el legislador andaluz y con las medidas que este impone a las disposiciones reglamentarias de desarrollo.

Por último, y como recordatorio para encuadrar el ejercicio de la potestad normativa en esta materia por parte de los legisladores de desarrollo, hay que recordar que la STC 99/87, de 11 de junio, declaró inconstitucional el originario artículo 22.2 de la Ley de Medidas por remitir al Gobierno los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrían integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo <sup>(66)</sup>. Si bien se impone recordar aquí, como decíamos más arriba, que en este caso se trataba de una deslegalización pura y dura y no, como sucede en el caso de la ley andaluza de función pública, de una remisión que se plantea con condiciones más o menos estrictas y que operan bajo la fórmula de una actividad normativa incentivada por el propio legislador autonómico.

Encuadrado en esta legislación básica del Estado, el legislador andaluz ha previsto esta modalidad de promoción interna horizontal estableciendo que “supone el

---

<sup>64</sup> De hecho existe una variabilidad de tratamientos en los textos legales de desarrollo actualmente vigentes.

<sup>65</sup> Pues si se defiende la necesidad de la existencia de unas mínimas reglas estatutarias –lo que es tanto como decir igualadoras– a la hora de regular algo de tanta relevancia como las modalidades de carrera no parece admisible el posicionamiento del legislador estatutario que, si bien establece una medida que pudiera entenderse como garantista al tener que ser la ley de desarrollo la que determine los Cuerpos y Escalas concretos donde operará esta modalidad de promoción, ni siquiera impone que sus condiciones de operatividad –que es, en última instancia, tan esencial, como determinar las agrupaciones de funcionarios en los que operará– de quedar obligada a una regulación legal, pudiendo ser los reglamentos y, en su caso, de acuerdo con los mismos, las convocatorias las que pudieran entrar a fijarlos, pudiéndose llegar al extremo de que ello se practique caso por caso. Ni siquiera puede constituir una atenuante el que esta modalidad de carrera haya tenido hasta ahora muy poca utilización, hasta el punto de que puede hablarse casi de desuso de las previsiones normativas existentes hasta este momento sobre esta posibilidad de hacer carrera.

<sup>66</sup> “De nuevo se remite la Ley incondicionadamente a la potestad reglamentaria, en un aspecto tan inherente al estatuto funcional como es el acceso a otro Cuerpo o Escala, aun dentro del mismo grupo, en aras de la promoción interna...”. Vid. BOE, 152, 26 de junio de 1987.

acceso a otro Cuerpo o Especialidad dentro del mismo Subgrupo o Grupo de pertenencia (arts 50.3 y 58.1 a, de la LFPAnd).

Dado que el precepto dedicado a los criterios generales-medidas de incentiva-ción que examinaremos a continuación no distinguen entre modalidades de promo-ción interna, e incluso hay veces que habla de cuerpos o especialidades convocadas y no de subgrupos o grupos de clasificación (art. 57.2, b y d) hemos de entender que serán las Administraciones empleadoras las que tendrán que establecer en qué casos las medidas referidas se proyectan sobre la promoción interna horizontal, por lo que es posible que se produzca aquí una cierta diversidad <sup>(67)</sup>.

## VII. EL FOMENTO DE LA CARRERA PROFESIONAL

El legislador básico ha tenido el acierto de imponer a las Administraciones la previsión de medidas específicas que hagan realidad la carrera administrativa de sus funcionarios dependientes. Bajo la forma de que “las Administraciones públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional” (apar-tado 4 del artículo 18) el legislador básico quiere luchar contra la vieja concepción que entendía que la carrera administrativa era algo que concernía exclusivamente a los funcionarios afectados imponiendo que sean las propias empleadoras las que se impliquen en los procesos que materialicen la carrera del funcionario, de acuerdo con la nueva concepción de carrera profesional que se desprende del propio texto estatutario y sobre la que nos hemos extendido más arriba.

Si bien no se nos dice en ningún momento cuales habrán de ser “las medidas que incentiven la participación de su personal” en los procesos que habrán de hacer realidad sus carreras, está claro que, dentro de la legalidad, resultan posibles mu-chas medidas que estimulen la puesta en marcha o aceleración de las mismas y que, habrán de ser estas respuestas de las Administraciones empleadoras las que, por su alcance, den la dimensión real del grado de compromiso asumido por las organiza-ciones con sus empleados, punto este que, al igual que otros muchos, constituye una incógnita que peso habrá de tener en la esfera local. Hablando, pues en términos generales, estamos, por lo tanto, ante una expresión más del cambio de enfoque por el que se ha decantado este legislador estatal básico mucho más implicado que los an-teriores en determinados aspectos de la defensa de la concepción de carrera, lo que, al igual que sucede cuando detectamos carencias en la reformulación de la misma, debemos poner también en su haber.

---

<sup>67</sup> A este respecto se impone recordar que esta modalidad de carrera es recepcionada por los legisladores de desarrollo de forma ciertamente parca.

Este planteamiento ha sido aprovechado por el legislador andaluz de desarrollo para establecer en el artículo 57.2 de la LFPA un conjunto de fórmulas normativas, bajo la cobertura del término incentivos (o por mejor decir, medidas de incentiva-ción), que hemos de examinar previamente para determinar no sólo su contenido real sino también el alcance que las mismas tienen en relación con la cuestión dog-mático-práctica del problema de la deslegalización a que hacíamos referencia más arriba.

En efectos, el apartado segundo del artículo 57 establece lo siguiente:

“La Administración incentivará la participación del personal en los procesos de promoción interna para la progresión en la carrera profesional, a través de las siguientes medidas <sup>(68)</sup>:

a) La oferta de empleo público o instrumento similar incluirá un mínimo del veinticinco por ciento de plazas para la promoción interna, las cuales podrán pro-veerse en la misma convocatoria del turno de acceso libre o mediante una convoca-toria independiente.

b) Las convocatorias establecerán exenciones de pruebas y/o reducción de te-marios respecto de conocimientos ya acreditados para acceder al cuerpo o especia-lidad de procedencia.

También podrán incluir otro tipo de pruebas no destinadas a acreditar co-nocimientos pero que sí permitan demostrar que se dispone de las competencias necesarias para acceder al nuevo cuerpo o especialidad. Reglamentariamente, se establecerán los criterios generales a los que se sujetarán estas pruebas que, en todo caso, deberán ajustarse a los principios de objetividad y publicidad.

c) En la oferta de adjudicación de destinos se concederá preferencia para elegir los puestos ofertados a quienes accedan por el sistema de promoción interna sobre quienes lo hagan por el turno de acceso libre.

d) Quienes accedan por promoción interna a cualquiera de los cuerpos o espe-cialidades convocados tendrán derecho a que se les adjudique destino en el puesto que estén desempeñando, siempre que dicho puesto también esté adscrito al cuerpo o especialidad al que promocionen.

---

<sup>68</sup> En este punto cabe recordar que el proyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado en su artículo 94.2, que ha adoptado la misma perspectiva del fomento, fija nítidamente unas reglas jurídicas a seguir en todo caso y en ningún caso se deja abierta estas cuestiones a un desarrollo posterior ni de la Administración empleadora ni de las disposiciones reglamentarias que puedan provenir de ellas.

e) Se organizarán cursos y otras actividades formativas destinadas a proporcionar la formación necesaria a quienes vayan a participar en la promoción interna. Podrá establecerse que estos cursos y actividades formativas puedan sustituir alguna de las pruebas del proceso selectivo, en la forma que reglamentariamente se determine, previa negociación colectiva.

f) Se podrán organizar procesos de promoción interna mediante la superación de cursos u otras actividades formativas que tendrán carácter selectivo. Las condiciones para ello se establecerán reglamentariamente, previa negociación colectiva, permitiendo en todo caso el acceso a todo el personal que reúna los requisitos para participar en cada proceso de promoción interna. No obstante, solo podrá superar dichos cursos o actividades formativas un número de personas equivalente, como máximo, al de las plazas incluidas en la respectiva convocatoria”.

De la lectura de este precepto se desprende que en el mismo se establece una remisión a la actividad de cada propia Administración empleadora en este terreno y, en ciertos casos, las condiciones finales se fijarán reglamentariamente por imposición del legislador andaluz de función pública (en dos supuestos, previa negociación colectiva: apartados e, y f, no así en el b, que no la requeriría). Por consiguiente, la fuente propiamente reglamentaria sólo aparece en juego para ciertos supuestos; para los restantes es la Administración empleadora la que tendrá en cuenta en sus actos jurídicos (incentivadores) estas previsiones normativas, a fin de incentivar la participación del personal en estos procedimientos. Ello implica reconocer a cada Administración en este terreno, como hacía el TREBEP para otros diferentes, como ya comentábamos, un espacio propio de decisión que procede directamente del enfoque que hace el legislador andaluz de esta materia y que en este punto estaría desarrollando las determinaciones del TREBEP. A fin de dotar de mayor profundidad a nuestra exposición resulta obligado examinar cada una de estas previsiones por separado (vamos a agruparlas).

## 1. Ofertas y convocatorias

La reserva de plazas para la promoción interna de los ya funcionarios es la primera encomienda que nuestro legislador hace a cada Administración empleadora. De tal suerte que las ofertas de empleo público (o instrumentos que hagan sus veces) incluirán un mínimo del veinticinco por ciento de plazas para la promoción interna, las cuales podrán proveerse en la misma convocatoria del turno de acceso libre o mediante una convocatoria independiente.

Como vemos se impone un mínimo; a nuestro juicio hubiera sido más riguroso establecer un máximo (por ejemplo, el 50 por ciento) <sup>(69)</sup>. Porque al no haber sido así se corre el riesgo de que, a discreción de cada Administración, todas las plazas de la oferta, o de algún año en que opere la misma oferta, vayan a promoción interna, con los consiguientes perjuicios para quienes se preparan para acceder por el turno libre. No podemos perder de vista que la carrera administrativa está protegida constitucionalmente (la promoción a través del trabajo, etc.), pero también lo está el derecho fundamental de acceso de la ciudadanía a los empleos públicos (23.2). Hubiera sido más acertado, a nuestro juicio, fijar un criterio equilibrado que anteponer la opción de la promoción a cualquier otra, con la consiguiente fractura del sistema que se produciría si todas las plazas son ocupadas por funcionarios que, con los nuevos incentivos (y ventajas) en aplicación, son promocionados. Salvo que las Administraciones realicen un ejercicio de responsabilidad y de equidistancia, la grieta que puede abrirse por la presión de quienes ya son funcionarios para que su cupo sea el más alto posible (algo, por otro, lado perfectamente legítimo), debería haberse intentado evitar a toda costa. No nos sirve el que, como resultado final, todos o parte de esos funcionarios no sean promocionados finalmente, porque, como decimos, se trata de algo que está por ver y dependerá de una multiplicidad de factores, entre ellos como operan estos nuevos incentivos. Las praxis en este terreno serán las que explicitarán estas desviaciones y disfunciones y habrá que estar a ellas para concluir si este precepto ha de ser modificado en el sentido que proponemos (lo que resulta más que probable, si deriva como hemos expuesto) o no.

Asimismo, se establece que “las convocatorias establecerán exenciones de pruebas y/o reducción de temarios respecto de conocimientos ya acreditados para acceder al cuerpo o especialidad de procedencia”. Como es bien sabido las exenciones de pruebas y acortamiento de temarios cuando esos conocimientos han quedado ya acreditados es una previsión habitual en este tipo de procedimientos. Y tienen completa lógica y se encuentra en la base de la idea de promoción profesional. Y también lo tiene que sean las propias convocatorias y, sólo ellas, las que en concreto sean las que lo establezcan <sup>(70)</sup>.

Mayor problema creemos que presentan las pruebas que permitan advenir si se tienen o no las competencias necesarias para acceder al nuevo cuerpo o especialidad, una novedad en clave de renovación que hay que anotarle en el haber a nuestro legislador. Y la razón es que, en nuestro sistema administrativo (y también funcional), existe una escasa tradición de administración por competencias; a diferencia de

<sup>69</sup> Como hacía el artículo 22 de la LMRFP de 1984 al fijar que podía reservarse hasta ese porcentaje.

<sup>70</sup> Vid. por ejemplo, los artículos 80.3 de la Ley gallega de empleo público ó el 110.4 de la de función pública de Extremadura, ambas de 2015.

otros países no contamos con esa base de partida y, en consecuencia, determinar los criterios y el modo de medición de esta variable es un proceso ciertamente complejo y dificultoso. Es esta doble razón, por la que aparece aquí como una mera posibilidad referida la fuente reglamentaria, a la que se remiten “los criterios generales a los que se sujetarán estas pruebas” y “que, en todo caso, deberán ajustarse a los principios de objetividad y publicidad”. Sin esa disposición reglamentaria de desarrollo no será posible medir esas competencias, y los funcionarios que promocionen no podrán servir de esta opción.

## 2. Adjudicación de destinos

El legislador andaluz de función pública también ha establecido dos previsiones para que la Administración competente las tenga presentes en relación con los destinos a adjudicar. En concreto:

a) Conceder preferencia para elegir los puestos ofertados a quienes accedan por el sistema de promoción interna sobre quienes lo hagan por el turno de acceso libre <sup>(71)</sup>.

b) Y establecer un derecho que tiene que ser respetado por la Administración empleadora para que, a quienes accedan por promoción interna a cualquiera de los cuerpos o especialidades convocados, se les adjudique destino en el puesto que estén desempeñando, siempre que dicho puesto también esté adscrito al cuerpo o especialidad al que promocionen.

Se trata de dos previsiones que suelen aparecer recogidas en los reglamentos ejecutivos de las leyes de función pública y que persiguen establecer unas ventajas para que quienes son ya funcionarios y promocionen internamente no se encuentren en pie de igualdad con los que acceden por vez primera a la función pública y que tienen una problemática totalmente diferente <sup>(72)</sup>. Este es el motivo, la protección de la carrera administrativa, por el que estas ventajas (o incentivos, si utilizamos la nomenclatura de la que se sirve el legislador andaluz) no pueden considerarse desproporcionadas, al encontrarse suficientemente fundamentados estos tratos preferentes en esa diferencia de partida.

---

<sup>71</sup> Se sobreentiende que ello se producirá a partir de las puntuaciones obtenidas por cada candidato en el sistema selectivo utilizado, que como sabemos, son el concurso oposición o las acciones formativas.

<sup>72</sup> La preferencia es habitual que se recoja en las leyes funcionariales (a veces rodeándola de alguna restricción como hace la ley gallega de empleo público de 2015 en su artículo 80.4, al referirla exclusivamente a la promoción interna vertical y a que se haya producido vía proceso selectivo único en la misma convocatoria) no así la permanencia en el puesto ocupado definitivamente en términos de derecho jurídico.

El derecho que se viene a reconocer aquí, al igual que otras previsiones del artículo que comentamos, enlaza con las declaraciones que, de modo más general, se establecen tanto en el articulado de la ley estatal estatutaria como en la ley de desarrollo de la misma que es la LFAnd. en relación con la materialización de la carrera profesional. Y si bien se trata de un derecho muy limitado tiende a ser jurídico perfecto cuando las circunstancias lo hacen surgir, de tal forma que es plenamente esgrimible ante la propia Administración y ante los tribunales cuando es ignorado.

### 3. Cursos y actividades formativas

Sobre la aplicación del capítulo formativo a la promoción interna encontramos dos referencias en el artículo 57.2 del texto legal (tres si añadimos la que hayamos recogida, a mayor nivel de importancia, en el artículo 58.2).

Se recogen aquí dos posibilidades: a) la organización de cursos y actividades formativas como complemento de los procesos selectivos basados en pruebas de conocimiento, y b) su organización para que sustituyan a esos procesos selectivos, como si de un sistema selectivos propiamente se tratara en sede de promoción interna (art. 58.2). Veamos cada una de estas opciones.

a) Se organizarán cursos y otras actividades formativas destinadas a proporcionar la formación necesaria a quienes vayan a participar en la promoción interna. Podrá establecerse que estos cursos y actividades formativas puedan sustituir alguna de las pruebas del proceso selectivo, en la forma que reglamentariamente se determine, previa negociación colectiva. Estos cursos y actividades de formación, como decimos, complementan y no suplen todas las pruebas de conocimiento, sino sólo algunas de ellas que habrá que determinar en cada caso (se supone que las que mejor se presten a los indicados cursos y actividades formativas). Aquí el capítulo de formación colabora con el capítulo de la promoción interna y ayuda a que las promociones se efectúen no sólo estructurando las mismas con pruebas de conocimiento sino también con acciones formativas. Lo cual puede ser perfectamente posible siempre y cuando las disposiciones de desarrollo encuentren las fórmulas adecuadas para esa colaboración sea medida y proporcional a los objetivos que se persiguen, que es la de promocionar a los funcionarios mejores y más válidos.

b) Pero mucha mayor dificultad presenta la conversión, pura y dura, del proceso formativo en un sistema selectivo en parecidos términos a como operarían los existentes (como el concurso-oposición que es el habitual en estos casos como sistema tradicional de promoción interna y por el que opta, junto con la novedad de las acciones formativa el legislador andaluz). En efecto, se acoge aquí una fórmula muy discutible: “se podrán organizar procesos de promoción interna mediante la supera-

ción de cursos u otras actividades formativas que tendrán carácter selectivo. Las condiciones para ello se establecerán reglamentariamente, previa negociación colectiva, permitiendo en todo caso el acceso a todo el personal que reúna los requisitos para participar en cada proceso de promoción interna. No obstante, solo podrá superar dichos cursos o actividades formativas un número de personas equivalente, como máximo, al de las plazas incluidas en la respectiva convocatoria”.

Sobre esta cuestión contamos con una mención muy oportuna en el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 (punto 49, *in fine*). Se sostenía en el mismo “también cabe hacer referencia a la posibilidad de que las Administraciones Públicas organicen cursos selectivos en el proceso de promoción interna, pero siempre que exista al mismo tiempo algún tipo de prueba de capacidad, como viene recalcando la jurisprudencia. No parece aceptable, a tenor de ésta, que puedan concretarse medidas de promoción interna de cualquier naturaleza, ya sea de carácter horizontal o de carácter cruzado (incluyendo los llamados procesos de ‘funcionarización’), mediante la pura y simple realización de un curso de formación”. Y se concluía en el Informe, verdadero Libro blanco del empleo público español: “La previsión de cursos específicos de selección para la promoción interna de cualquier tipo no debe excluir la superación de las pruebas selectivas necesarias en todo caso” <sup>(73)</sup>.

Poco más podemos añadir: si los máximos expertos en la materia rechazaban con motivos plenamente justificados esta posibilidad sorprende que ahora la encontremos recogida por el legislador andaluz, y de plano. Se trata de un exceso que ha de ser corregido, mediante su modificación o inaplicación, pues podrá incurrir en una potencial inconstitucionalidad <sup>(74)</sup>.

La conclusión final, pues, es que los cursos selectivos tienen sus limitaciones y las mismas han de aceptarse para que el sistema funcione adecuadamente y no se produzcan mixtificaciones inaceptables.

## VIII. LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS

El EBEP en 2007, incluso para los funcionarios interinos de larga duración, acogió la idea, muy arraigada entonces, de que estos empleados públicos por no haber accedido a través de los procedimientos de selección a la función pública de

---

<sup>73</sup> El legislador básico asumió este planteamiento, si nos atenemos a su literalidad de pruebas selectivas de capacidad, en todo caso, en el artículo 18.2 *in fine* del EBEP.

<sup>74</sup> Pues ello sería contrario a los principios de mérito y capacidad e igualdad que informan el acceso a los empleos públicos funcionariales (art. 23.2 en conexión con el 103.3 de la Constitución).

carrera y contar sólo con nombramientos provisionales de naturaleza temporal, estaban excluidos de la promoción profesional cuyo régimen se encontraba recogido en el artículo 16, y, en consecuencia, estaban privados del aprovechamiento de las distintas modalidades de carrera profesional, que ya hemos examinado más arriba; reservadas, como hemos visto, exclusivamente para los funcionarios de carrera. Este planteamiento excluyente se traducía, además, en que, en clave de carrera retributiva, tampoco pudieran aspirar a percibir el complemento de carrera previsto como complemento retributivo que abona la progresión alcanzada por el funcionario (a secas) dentro del sistema de carrera administrativa debido a su exclusión expresa por el artículo 25.1. del propio EBEP, regulador de las retribuciones de los funcionarios interinos.

Estos planteamientos reduccionistas que tenían su fundamento en los límites del denominado enfoque analógico, conforme al cual solo se podían trasladar a su régimen aquellos elementos que no fueran los íntimamente propios de la función pública de carrera comenzaron a ser cuestionados, precisamente, por la existencia de los llamados empleados públicos interinos de larga duración, entre los que se encontraban también aquellos funcionarios que habían recibidos nombramientos temporales para la ocupación de vacantes de funcionarios de carrera <sup>(75)</sup>. Con la diversificación de la función pública interina, que ya encontraremos recogida, para su uso pleno posterior en el artículo 10 del EBEP, y la aparición de pronunciamientos jurisprudenciales sobre distintos aspectos relativos a la carrera profesional de los funcionarios interinos en situación de precariedad, se producirá un profundo cambio normativo de ese precepto por la ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que vino, incluso a matizar también el criterio de la analogía, ahora tipificada del siguiente modo en su apartado 5: “Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.

Actualmente, por consiguiente, hemos de partir de la diversidad funcional que recoge tanto el artículo 10 modificado del TREBEP, como de la temporalización (tres años) de los nombramientos funcionariales interinos por ocupación de vacante, con lo que a partir de ese momento sólo caben, y de manera temporal limitada, los nombramientos de estos empleados, las posibilidades de alegar para ellos algunas de

---

<sup>75</sup> El originario artículo 10 en su apartado 5, y recogiendo una tradición que se encontraba presente ya en el TALFCE de 1964, fijaba esta analogía del siguiente modo: “a los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera”. Sobre esta cuestión puede verse nuestro trabajo que citamos en la nota siguiente a esta y en la bibliografía de la que nos servimos en él.

las modalidades de carrera (excluiríamos de partida, por motivos obvios, las promociones internas) se nos presenta bajo otro prisma. Lo que no significa que ni la carrera horizontal ni la vertical tengan por qué excluirse, como sucedía en 2007, de raíz.

Bajo estas imposiciones de la legislación básica estatal el legislador andaluz ha regulado en los apartados 4 del artículo 52 y en el apartado 5 del artículo 53 un tratamiento específico para la carrera horizontal de los funcionarios interinos (sin entrar en la diversidad funcional que encontramos en el nuevo artículo 1 del TREBEP), tratamiento que se ve completado, aunque sea totalmente contradictorio, con el régimen retributivo inasignado en sede de complementos, al denegárseles, en paralelo, el complemento de carrera (artículo 71). Y respecto de la carrera vertical, si damos peso a la literalidad que encontramos en el artículo, ya analizado, 56, en conexión ahora con el 124 que contempla los procedimientos de provisión exclusivamente reservados a funcionarios de carrera, la solución elegida parece ser la de descartar a estos funcionarios en este supuesto (si bien como veremos los interinos podrían ser incluíbles, dada su literalidad en el apartado primero de artículo 123 que contempla unos principios generales).

a) En efecto, por lo que respecta a la carrera horizontal el legislador andaluz reconoce tal modalidad de carrera a los funcionarios interinos y además lo hace en términos sumamente explícitos, al declarar en su artículo 52.4 que “el personal funcionario interino tiene derecho a la carrera horizontal en los mismos términos que el personal funcionario de carrera, de la forma que resulte adecuada a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento”. En este reconocimiento no se distingue entre las distintas modalidades de función pública interina y, en consecuencia, todas las previstas en el artículo 10 del TREBEP, serían merecedoras del reconocimiento de este derecho. Y de cara a hacer factible este derecho el apartado 5 del artículo 53 establece que “el tiempo de servicios prestados por el personal funcionario interino en el mismo grupo o subgrupo en el que adquiera la condición de personal funcionario de carrera es computable a efectos del reconocimiento de los correspondientes tramos de carrera horizontal”.

Pero como decíamos, este reconocimiento no se ve acompañado de su traslación, lo que si sucede en el caso de los funcionarios de carrera, al capítulo retributivo. Y la razón de esta falta de correspondencia, es que el artículo 25.1 del TREBEP, como su correspondiente en la LFPAnd (art. 77.1), excluye de la percepción del complemento de carrera administrativa a estos funcionarios. Por lo tanto, sólo podrán percibirlo una vez que accedan a la función pública de carrera, sea cual sea la modalidad de función pública interina en la que el empleado se encontrara previamente, pero computando ese periodo o periodos previos.

b) Y por lo que respecta a la carrera vertical, si damos peso a la literalidad que encontramos en el artículo, ya analizado, 56, en conexión ahora con el 124 (y siguientes) que contempla los procedimientos de provisión ordinarios (o no) exclusivamente reservados a funcionarios de carrera, parece que se descarta semejante posibilidad; y esta regla específica habrá de imponerse a su potencial inclusión en los principios generales que se recogen en el artículo 123 de la LFPAnd. En nuestra opinión, se aprovecha ahora que el carácter extraordinario y la limitación temporal que tienen los nombramientos de estos empleados (tres años para los que se producen en plaza vacante) para anteponerse a prácticas que habían venido siendo seguidas durante el periodo en el que estuvo operativo el originario artículo 10 del TREBEP, que especialmente en relación con los denominados funcionarios públicos interinos de larga duración (con más de cinco años de duración de sus nombramientos), llevó a que estos pudieran no sólo participar incluso en concursos sino también en los procedimientos de libre designación <sup>(76)</sup>. De este modo se cierra cualquier posibilidad a esta movilidad hacia otros puestos mediante provisión, quedando estos funcionarios públicos bloqueados en las plazas (o puestos) para los que han sido designados en sus nombramientos y sólo por el tiempo de duración en los mismos (con el tope de los tres años para los nombramientos en plazas vacantes).

## IX. LA CARRERA PROFESIONAL Y EL DERECHO DISCIPLINARIO

Como punto final de este trabajo creemos que no desluciría el mismo que hagamos un comentario sobre la manera en que el régimen sancionador considera la carrera como bien jurídico que puede actuar de soporte de la operatividad de las sanciones.

Como ya sabemos, el EBEP en el capítulo dedicado al Derecho disciplinario, recogió una de las peticiones de los estudiosos de que el demérito y la degradación apareciera como una de las sanciones a imponer a los funcionarios infractores como expresión palpable de la existencia real de la carrera administrativa y para dar así más recorrido a la operatividad del arco sancionador dotándolo de diversidad <sup>(77)</sup>. Así, el TREBEP en su artículo 96 apartado primero e) establece el demérito, que consistirá en la penalización a efectos de la carrera, promoción o movilidad voluntaria, como posible sanción por razón de las faltas cometidas. De este modo la “pro-

---

<sup>76</sup> Hemos hecho mención a estas praxis en nuestro trabajo “El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal”, publicado en *Documentación Administrativa*, 8, 2021, pp. 137-169.

<sup>77</sup> Posibilidad que ya defendimos en nuestro trabajo sobre *La carrera administrativa de los funcionarios públicos* (Valencia, Tirant, 1994).

tección” de la carrera administrativa o, por mejor decir, la completitud de la misma, queda acreditada cuando es posible que se pierdan posiciones en la misma y ello debe comportar que existe un mecanismo que articule claramente la posición de los funcionarios dentro de una escala o encuadre. Si los mismos estuvieran escalafonados, lo que no es el caso, hablaríamos de pérdidas de puestos en el escalafón; y como no es así, es por lo que el legislador estatal estatutario proyecta esta sanción del demérito de modo muy amplio sobre la carrera, la promoción o movilidad voluntaria.

En este sentido, y si nos atenemos al tratamiento que la LFPAnd ha concretado esta sanción, vemos que lo ha hecho no centrándose en aspectos que pudieran entenderse como consolidados y que pudieran perderse (escalones, grados etc), sino a la imposibilidad de participar en convocatorias o en la ocupación de puestos de trabajo durante ciertos periodos. De este modo los elementos de la carrera que hayan podido ser consolidados asume un rasgo de irreversibilidad que no tendría de haberse extendido a ellos la sanción disciplinaria de demérito.

En efecto, al concretar como reglas específicas de las faltas muy grave y faltas graves la operatividad de esta sanción (art. 171.1 d y 171.2 c) el legislador andaluz la limita a la imposibilidad de participar en algunas convocatorias para consolidar tramos de la carrera horizontal, procedimientos de provisión de puestos de trabajo o de promoción interna o la prohibición temporal de ocupar puestos de trabajo determinados.

En consecuencia, los distintos elementos que integran la carrera profesional, una vez consolidados, se ven así protegidos frente a la incidencia del demérito como sanción disciplinaria.

## X. REFLEXIÓN FINAL

Si tuviéramos que establecer unas consideraciones finales sobre el modo en el que el legislador andaluz ha asumido en el desarrollo del TREBEP el capítulo de la carrera profesional tendríamos que decir que el mismo ha optado por una línea de intenso continuismo y asumiendo pocos riesgos en lo que respecta a la utilización de nuevos conceptos o renovación de los existentes, casi veinte años después de la promulgación del EBEP. Por consiguiente, puede decirse que se ha optado por lo seguro, por una línea de continuidad y entronque directos con las previsiones del TREBEP. Todo ello perfectamente justificable –aunque a los estudiosos nos guste siempre más la asunción de una línea de innovación constante- en razón de la tradición normativa andaluza de haber estado muchas décadas esperando la llegada de un texto legal completo verdaderamente adaptado a la realidad de las Administraciones de esta

Comunidad autónoma. Esta constituiría el enfoque general que encontramos en este capítulo legal y que probablemente sea una tónica general de sumarse a otros incluíbles en la nueva ley. En este punto creemos que hubiera podido ser aprovechable el potencial planteamiento de algunas de las fórmulas innominadas de carrera que deja abierto el EBEP cuando habla de “entre otras” modalidades de carrera (carreras cruzadas, carreras mixtas, etc.) pero nada de esto, como decimos, encontramos en la LFPAnd., que no sea ha atrevido a entrar en esa *terra ignota*, quizás por los problemas de gestión y de otra naturaleza que pudiera suponer.

El planteamiento continuista, sin embargo, que es como decimos una constante del nuevo texto legal, no se sigue cuando hablamos de las modalidades de promoción interna. Aquí sí, puede decirse que se ha arriesgado, pero lo ha sido de una forma un poco imprudente, sin meditar profundamente los efectos que puede producir el enfoque elegido que pudiera entenderse de naturaleza innovadora desde la visión que pueden manejar sus redactores. En efecto, encontramos aquí dos planteamientos disruptivos: por un lado, la deslegalización y empoderamiento administrativo en sede de promoción interna (art. 57.2); por otro, y en esa misma sede, la recepción de los cursos formativos para promocionar en pie de igualdad con los procedimientos selectivos (en este caso concursos-oposiciones).

Sobre el primer enfoque seguido, creemos que ofrece mucha discusión la elección por la que se decanta el legislador andaluz, que ha rehuido aquí la imposición de unas reglas claras, con posible desarrollo reglamentario, y se ha decantado por unas medidas llamadas de fomento que en realidad deslegalizan esta materia y atribuye a cada Administración un papel protagonista en relación con la operatividad de la promoción interna, bien por sí misma a través de actos jurídicos propios, bien por vía de sus propios reglamentos. No nos corresponde a nosotros tildar de inconstitucional las dos opciones elegidas, aunque sean calificables de transgresoras, pero sí creemos que, en el fondo, no había necesidad de correr un riesgo innecesario y hacer que planee sobre este campo estas dudas que podrían haber sido perfectamente superadas con la elección de una fórmula flexible perfectamente posible de implementar, tal y como han venido a entender este ámbito normativo los otros legisladores autonómicos de desarrollo.

Finalmente, y por lo que respecta a los cursos formativos que se contemplan para que operen en pie de igualdad con el procedimiento de concurso oposición, nuestra opinión es que los mismos deberán de ser utilizados con otras fórmulas de pruebas selectivas porque creemos que los cursos, por muy bien articulados y ejecutados que estén, no suplen (sino que, a lo más, complementan), a las pruebas de medición de capacidades, competencias y conocimientos, que son la que efectivamente

dan la medida efectiva para poder progresar de unos cuerpos y especialidades hacia otros superiores. Asimismo, no cabe olvidar que el artículo 18.2 del EBEP impone la superación “de las correspondientes pruebas selectivas”.

En suma, el tratamiento que el legislador andaluz ha efectuado de la carrera administrativa de los funcionarios públicos responde en esencia a una idea de continuidad con el régimen que venía existiendo en esta función pública desde 1985 y que ahora va a verse revitalizado y dotado de una nueva fuerza que permitirá equiparar a esta función pública a otras existentes en nuestro país, superando los defectos y las carencias que presentaba la legislación de desarrollo anterior y suscitando retos interpretativos y de desarrollo normativo a los que habrá que estar muy atentos en los próximos años.

Se abre, pues, una nueva etapa en la línea de evolución de la función pública de carrera en las Administraciones públicas de Andalucía y este mero hecho es por sí sólo elogiado y creemos que el nuevo texto legal tendrá efectos muy provechosos para las organizaciones empleadoras y para todos los funcionarios públicos afectados, y sin que algunos puntos normativos tratados sin mucho acierto puedan hacerle desmerecedor a esta valoración de conjunto.