

El complemento de carrera. Un elemento esencial de la carrera administrativa horizontal en la Administración local¹

ROGER CÀMARA MAS

Responsable de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento del Vendrell.

Investigador predoctoral del Departamento de Derecho Público de la Universitat Rovira i Virgili.

rcamara@elvendrell.net

<https://orcid.org/0000-0002-1009-4499>

1. Introducción
2. La potestad retributiva de las entidades locales
3. El complemento de carrera
4. El complemento de carrera y las garantías retributivas
5. La incidencia de las leyes de presupuestos generales del Estado en los incrementos retributivos derivados de la aplicación de la carrera horizontal
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad el estudio del complemento de carrera, como concepto retributivo ligado a la carrera administrativa horizontal. La carrera horizontal constituye una modalidad de carrera

Artículo recibido el 17/01/2023; aceptado el 24/01/2023.

1. El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto "Elaboració d'un projecte de text normatiu que reguli la carrera administrativa horitzontal de l'Ajuntament del Vendrell" (Exp. 2020 DI 90), financiado por el Plan de Doctorados Industriales de la Generalitat de Cataluña, y como miembro del "Grup de recerca de la Universitat Rovira i Virgili Territori, Ciutadania i Sostenibilitat", reconocido como grupo de investigación consolidado, con el soporte del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

profesional muy interesante para las entidades locales, al permitir la progresión profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. El complemento de carrera es la recompensa económica a esta progresión, siendo un importante elemento motivador para los empleados públicos. También se analizará una cuestión fundamental en su aplicación, como es la adecuación de su implementación a los límites retributivos establecidos por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, a partir de la jurisprudencia dictada al respecto.

Palabras clave: *carrera administrativa horizontal; retribuciones de los funcionarios públicos; evaluación del desempeño; complemento de carrera; Administración local.*

The career supplement. An essential element of the horizontal administrative career in local government

Abstract

The purpose of this article is to study the career supplement as a salary concept linked to the horizontal administrative career. The horizontal career is a very interesting form of professional career for local governments, as it allows professional progression without the need to change the position. The career supplement is the financial reward for this progression; it is also an important motivation for public employees. The article will also address the fundamental issue related to the application of the career supplement, such as the adequacy of its implementation to the salary limits established by the successive general state budget laws, considering the jurisprudence on the matter.

Keywords: horizontal administrative career; civil servant salaries; performance evaluation; career supplement; local government.

1

Introducción

En cualquier organización, las políticas retributivas ocupan un papel fundamental en el marco de la planificación de los recursos humanos. Las Administraciones públicas no son una excepción: la estructura retributiva determina de forma directa el modelo de función pública que se desea implantar. Tal como señalaba el *Llibre blanc de la funció pública catalana* (Generalitat de Catalunya, 2005: 185), las políticas retributivas deberían permitir:

- a) que la retribución se adecue al esfuerzo realizado por cada persona, y sea congruente con el que realicen los demás (equidad interna);
- b) que la progresión económica esté vinculada al rendimiento y al nivel de experiencia conseguido;
- c) que el esquema retributivo se ajuste a la pluralidad de tipologías de puestos de trabajo existentes;
- d) que las retribuciones se correspondan a las de mercado (equidad externa);
- e) que el salario no sea administrado de manera arbitraria y clientelista.

Además, el esquema retributivo de la organización debería ser capaz de retener el talento, evitando que los empleados públicos se desplacen al sector privado o a otras Administraciones públicas². En el mismo orden de cosas, debería permitir premiar a los empleados que desempeñen sus tareas de forma diligente y cumpliendo los objetivos asignados, y no hacerlo en caso contrario. Es en este punto donde adquieren relevancia los complementos retributivos ligados al rendimiento y a la evaluación del desempeño, como son el complemento de productividad y el de carrera profesional, que deberían constituir el pilar sobre el cual se construyera el régimen retributivo de los empleados públicos en el futuro. El primero, como concepto que retribuye el interés, la iniciativa o el esfuerzo con el que el empleado desempeña su trabajo, el rendimiento o los resultados obtenidos, en los términos establecidos por el artículo 24 c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en adelante). El segundo, como concepto retributivo ligado a la carrera administrativa horizontal, que recompensa la progresión del empleado público en los diferentes niveles, escalafones o grados, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, de conformidad con el artículo 17 a) del TREBEP.

La carrera administrativa horizontal de los empleados públicos es una modalidad de carrera profesional que puede llevar aparejado un complemento retributivo que recompense una correcta trayectoria profesional, la calidad de los trabajos realizados, la adecuada actualización de los conocimientos profesionales, así como una positiva evaluación del desempeño³. Tiene una importancia estratégica para la organización, al posibilitar un ma-

2. El Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (Instituto Nacional de Administración Pública, 2005: 146) señala que el sistema retributivo es una variable estratégica en cualquier política de recursos humanos, cuya finalidad esencial se resume en tres conceptos: atraer, retener y motivar a los empleados públicos de cualquier tipo.

3. En referencia a los elementos que deben ser objeto de valoración en la carrera administrativa horizontal, puede verse Cámara Mas (2021: 326-331).

yor control de la actividad administrativa, a la vez que es un factor motivador para el propio empleado, que percibe cómo el solvente desarrollo profesional supone la percepción de una recompensa que se materializa en los sucesivos ascensos en los niveles de carrera administrativa establecidos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, y en su caso, en la percepción de un complemento económico ligado a estos ascensos.

2

La potestad retributiva de las entidades locales

Una de las primeras cuestiones que se nos plantean es de qué grado de capacidad disponen las entidades locales para intervenir en el régimen retributivo propio del personal funcionario. Al respecto, es de interés señalar que el régimen retributivo del personal funcionario forma parte de su régimen estatutario. En este sentido, es una materia en la que existe reserva de ley en virtud del artículo 103.3 de la Constitución Española (CE, en adelante), y en la que el Estado tiene competencia exclusiva para establecer sus bases de conformidad con el artículo 149.1.18 de la CE⁴.

En los términos que señala Castillo Blanco (2002: 88), la intensidad de esta reserva de ley debería ser superior en el caso de las retribuciones básicas y el complemento de destino, porque cumplen una función de articulación de la carrera administrativa. Por el contrario, esta debería ser menor en aquellos conceptos retributivos relacionados con la organización y el sistema propio de gestión de recursos humanos. El complemento de carrera, a pesar de que es un complemento relacionado con la carrera profesional, está fuertemente conectado con la estructura organizativa y las políticas propias en materia de recursos humanos, de manera que la intensidad de la reserva de ley debería ser menor.

El artículo 93.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante), dispone que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública. El apartado segundo del mismo precepto señala que las retribuciones complementarias se atenderán a la estructura y los criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos⁵. Su cuantía global será fijada

4. Sentencia del Tribunal Constitucional 385/1993, de 23 de diciembre de 1993 (recursos acumulados 826-1986, 839-1986, 842-1986), ECLI:ES:TC:1993:385.

5. Palomar Olmeda (2016: 406) destaca que las retribuciones básicas retribuyen "lo que el funcionario es" en la organización, mientras que las complementarias retribuyen "lo que hace"

por el pleno de la corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado⁶.

Por otro lado, en referencia a las retribuciones complementarias, el artículo 24 del TREBEP faculta a las leyes de las Administraciones públicas para determinar su estructura y cuantía, recogiendo la propuesta de flexibilización retributiva efectuada por el *Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2005: 157-158).

Es en el ámbito de las retribuciones complementarias donde las Administraciones públicas locales pueden fijar una determinada política retributiva propia, incidiendo en la cuantía de estas retribuciones en el marco de las determinaciones de las legislaciones estatal y autonómica. A pesar de todo, esta facultad se encuentra fuertemente limitada. El artículo 7 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración local, fija límites a la cuantía global de los complementos específicos, de productividad y gratificaciones extraordinarias, estableciendo porcentajes de distribución entre estos complementos⁷. La vigencia de estos límites ha sido reconocida por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 669/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 17 de septiembre de 2008 (recurso 182/2007), ECLI:ES:TSJCANT:2008:1542⁸.

Además, en virtud del artículo 149.1.13 de la CE, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica general, en las leyes de presupuestos generales del Estado, se fijan límites a los incrementos globales de las retribuciones de los empleados públicos, como medida para contener el gasto público. Al amparo

y "cómo lo hace".

6. Estas mismas previsiones se contemplan en el artículo 298 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

7. El artículo 7 del RD 861/1986, de 25 de abril, señala:

1. Los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino.

2. La cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará:

- a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios.
- b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad.
- c) Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones".

8. Confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo 5538/2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 20 de junio de 2011 (recurso 5806/2008), ECLI:ES:TS:2011:5538.

de este título competencial, el Estado puede tanto disponer topes máximos para los incrementos retributivos como decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (Sentencia del Tribunal Constitucional 222/2006, de 6 de julio de 2006 [recurso 1298/1997], ECLI:ES:TC:2006:222), o incluso reducir o suprimir un determinado concepto retributivo (Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2015, de 30 de abril de 2015 [recurso 5736/2012], ECLI:ES:TC:2015:81)⁹.

Todas estas previsiones restringen en exceso la capacidad de nuestras entidades locales para dirigir sus políticas retributivas propias, como un instrumento esencial en orden a la mejora y modernización administrativa. A nuestro juicio, la limitación general de destinación de los créditos correspondientes a una parte de las retribuciones complementarias es excesivamente restrictiva, al afectar a la tipología de retribuciones en las que las entidades locales deberían poder intervenir de una manera más intensa.

3

El complemento de carrera

El artículo 14 c) del TREBEP reconoce a los empleados públicos el derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación. En el mismo orden de cosas, los artículos 16.1 y 19.1 del TREBEP establecen el derecho a la promoción profesional de los funcionarios públicos y del personal laboral, respectivamente. Este derecho comprende la posibilidad de progreso y ascenso en las distintas modalidades de carrera profesional establecidas, entre ellas, la carrera administrativa horizontal.

El derecho a la carrera profesional es un derecho de configuración legal, que no tiene carácter absoluto. En el ámbito de la carrera horizontal, el legislador básico no ha dispuesto la obligatoriedad de implementar esta modalidad de carrera profesional. Serán las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del TREBEP las que definirán el contenido concreto del derecho, en el marco de las previsiones del legislador básico¹⁰.

9. Parada y Fuentetaja (2017: 138).

10. El artículo 17 del TREBEP, con un redactado no demasiado afortunado, establece algunas reglas de carácter dispositivo para el legislador de desarrollo:

“a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse

En cualquier caso, el artículo 17 b) del TREBEP prevé que sea un derecho que pueda tener un contenido económico, porque cada grado, categoría o escalón de ascenso debe llevar aparejada una determinada remuneración¹¹. No obstante, no se puede desconocer que el derecho pueda tener un contenido no económico que se concrete en el reconocimiento de un determinado estatus profesional, o en considerar el grado o nivel alcanzado en el escalafón de la carrera horizontal como mérito o requisito de acceso, en los sistemas de provisión de los puestos de trabajo¹².

A nuestro juicio, no puede entenderse la carrera administrativa horizontal sin el complemento de carrera que retribuya los sucesivos ascensos en cada nivel o grado profesional. La progresión profesional del empleado debe ir ligada directamente a una progresión retributiva¹³. Roqueta Buj (2020: 49) destaca que, en realidad, la carrera administrativa horizontal no es una modalidad de carrera profesional, porque no hay ni ascensos ni progreso profesional en sentido estricto, sino que nos encontramos ante un complemento retributivo, que se convierte en una especie de complemento de productividad fijo y con categoría de derecho adquirido. Sin discutir la importancia del componente económico de la carrera administrativa horizontal, a nuestro juicio sí que tiene lugar un progreso profesional de los empleados que se materializa en los sucesivos ascensos en los distintos niveles de un mismo puesto de trabajo, sin perjuicio de que esta progresión no suponga necesariamente la asunción de nuevas funciones o responsabilidades.

Algunas de las legislaciones autonómicas que han desarrollado el TREBEP y han decidido implantar modelos de carrera horizontal, reconocen un complemento económico que retribuye la progresión de los empleados en la carrera administrativa horizontal. Es el caso del Principado de Asturias¹⁴, Extremadura¹⁵, la Comunitat Valenciana¹⁶ y el País Vasco¹⁷.

asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”.

11. Otra cuestión es que este contenido económico pueda ser diferido en el tiempo, o implantado de forma progresiva.

12. En el ámbito de la carrera Valenciana 986/2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de diciembre de 2013 (recurso 281/2012), ECLI:ES:TSJCV:2013:6242; 261/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 17 de abril de 2015 (recurso 458/2012), ECLI:ES:TSJCV:2015:1785; y 208/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de abril de 2017 (recurso 121/2014), ECLI:ES:TSJCV:2017:2382.

13. En la misma línea se pronuncia Fuentetaja Pastor (2013).

14. Artículo 78.3 e) de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias.

15. Artículo 57.2 b) de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

16. Artículo 76 a) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

17. Artículo 122.2 b) de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

En todo caso, es preciso advertir que, sin un desarrollo legislativo del TREBEP en el ámbito de la carrera horizontal, la configuración de un complemento de carrera derivado de la progresión del empleado en los sucesivos escalafones o niveles sin cambiar de puesto de trabajo no debería ser posible. La vía convencional y la reglamentaria, sin este soporte legal previo, no son instrumentos adecuados para el establecimiento de conceptos retributivos ligados a la carrera profesional¹⁸.

Ante esta situación, algunas entidades locales han instaurado un sistema híbrido, en el que la carrera horizontal se articula en base a la carrera de grado actualmente existente. Así, la progresión consiste en los sucesivos ascensos en los niveles de complemento de destino asignados a cada grupo profesional, incorporando para ello la evaluación del desempeño¹⁹. El importe económico de cada grado es el correspondiente al nivel de complemento de destino al que se accede. El artículo 21.1 f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP, en adelante), constituye el fundamento jurídico que posibilita el establecimiento de requisitos distintos al mero transcurso del tiempo para la adquisición del grado personal, al permitir que este pueda adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por los plenos de las corporaciones locales.

Por otro lado, el complemento de carrera forma parte de las retribuciones complementarias del personal funcionario de conformidad con el artículo 24 a) del TREBEP, y tiene como finalidad retribuir su progresión en los sistemas de carrera administrativa horizontal. La configuración del complemento corresponderá al legislador de desarrollo, quien deberá determinar los criterios y requisitos para su percepción. Asimismo, es preciso señalar que el artículo 17 del TREBEP también reserva al legislador de desarrollo la facultad de regular la carrera horizontal. No se puede desconocer que el complemento de carrera es un elemento esencial de la carrera administrativa horizontal. Ante un escenario de falta de desarrollo legislativo del TREBEP, la carrera administrativa horizontal para el personal funcionario parece que no puede implementarse ni por vía reglamentaria ni por vía convencional, sin la previa regulación por ley de la misma²⁰. Además, aunque sea en un ámbito distinto, la Sentencia del Tribunal Supremo 1829/2019 (Sala de lo

18. En este sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1057/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 10 de junio de 2009 (recurso 950/2007), ECLI:ES:TSJAS:2009:5825, y 1583/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 30 de octubre de 2009 (recurso 1085/2007), ECLI:ES:TSJAS:2009:5266.

19. Es el caso del sistema de carrera profesional del Ayuntamiento de Manlleu o el anteriormente aplicado por la Diputación de Barcelona (BOPB núm. 168, de 14 de julio de 2008).

En el caso del Ayuntamiento de Manlleu, puede verse la obra de Noguer y Guzmán (2007).

20. En esta línea se pronuncian las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1055/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 10 de junio de 2009 (recurso

Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 17 de diciembre de 2019 (recurso 2145/2017), ECLI:ES:TS:2019:4148, dictada en aplicación del artículo 13 del TREBEP en relación con el personal directivo local, ha negado la posibilidad de que de forma directa, mediante reglamento orgánico municipal, una diputación provincial pueda establecer el régimen jurídico aplicable al personal directivo, en ejercicio de su potestad de autoorganización²¹.

En cualquier caso, el complemento de carrera presenta un doble carácter:

- a) Por un lado, tiene un carácter subjetivo, porque va ligado a la progresión del empleado en su carrera profesional.
- b) A la vez, tiene también un carácter objetivo, porque los diferentes grados o niveles se corresponden con un mismo puesto de trabajo. Por cada puesto de trabajo, las normas o instrumentos reguladores de los sistemas de carrera horizontal deberían contemplar el número de niveles, grados o escalafones asociados.

En los términos que destaca el artículo 17 b) del TREBEP, a los efectos de los ascensos de grado o nivel en la carrera administrativa horizontal, las leyes de desarrollo deberán valorar aspectos como la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, sin perjuicio de que puedan incluirse otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida. En este sentido, la evaluación del desempeño se configura como un aspecto esencial en orden a dilucidar si el empleado público tiene o no derecho a la progresión profesional, y a la percepción del complemento económico de carrera²².

Al incorporar la evaluación del desempeño como un aspecto nuclear de la carrera horizontal, el complemento de carrera presenta similitudes con el complemento de productividad, que también integra este factor para valorar el especial rendimiento, el interés y la iniciativa con que el personal funcionario desempeña su trabajo. A tal efecto, Aldomà Buixadé

951/2007), ECLI:ES:TSJAS:2009:5817, y 1057/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 10 de junio de 2009 (recurso 950/2007), ECLI:ES:TSJAS:2009:5825.

21. Es de interés destacar el voto particular que formulan dos magistrados que se pronuncian en sentido contrario, efectuando una interpretación sistemática del artículo 13 del TREBEP, reconociendo la facultad de la diputación para establecer el régimen jurídico aplicable al personal directivo de acuerdo con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, y la potestad de autoorganización inherente al mismo principio. El límite de esta regulación vendría determinado por la aprobación posterior de una norma legal, circunstancia que comportaría la necesidad de modificar la norma reglamentaria para adecuarla a la ley en aquello que resultara contradictorio con esta.

22. La trayectoria, actuación profesional y calidad de los trabajos realizados, son elementos que pueden reconducirse a la conducta profesional y al rendimiento o el logro de resultados, elementos que deben ser objeto de la evaluación del desempeño, de conformidad con el artículo 20.1 del TREBEP.

(2009: 265) señala que el complemento de carrera puede convertirse en una especie de complemento de productividad fijo y periódico mensual. A nuestro juicio, no existe ningún tipo de impedimento en la aplicación simultánea de ambos complementos, incluso partiendo de una misma evaluación del desempeño. Es decir, los resultados derivados de una única evaluación del desempeño podrían servir de base para determinar la aplicabilidad de ambos complementos retributivos, en los términos establecidos por cada entidad local, de conformidad con el artículo 20.3 del TREBEP.

La remuneración derivada de la progresión profesional en los sucesivos escalafones o niveles de la carrera horizontal constituye la contraprestación a un adecuado desempeño profesional que se materializa a lo largo de un determinado período de tiempo. Esta recompensa, como en el caso del complemento de productividad, es un instrumento estratégico para la corporación, que permite orientar la conducta del empleado hacia el cumplimiento de los objetivos organizativos. Asimismo, a través del proceso de evaluación se discriminan positivamente los empleados, de manera que solo pueden promocionar los que tienen un desempeño adecuado. Se introduce, así, un concepto retributivo de carácter variable ligado al rendimiento.

Es preciso destacar que estas diferencias retributivas que tienen origen en el distinto tramo o nivel de carrera horizontal que se ocupe, no suponen una vulneración del principio de igualdad, aunque se realicen idénticas funciones, porque responden a la diferente progresión del empleado en la carrera profesional²³. Así pues, es plenamente admisible que dos puestos de trabajo con idéntico contenido funcional tengan retribuciones diferentes, si estas diferencias encuentran su fundamento en una progresión distinta del titular del puesto en la carrera administrativa horizontal.

Por último, debe recordarse que, en virtud del artículo 37.1 del TREBEP, deben ser objeto de negociación colectiva, aparte de las normas que fijan los criterios generales en materia de carrera administrativa horizontal y evaluación del desempeño, la determinación y aplicación del complemento de carrera, como modalidad de retribución complementaria. A falta de acuerdo en la negociación o en la renegociación, y una vez

23. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1189/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 13 de julio de 2020 (recurso 1010/2018), ECLI:ES:TSJM:2020:8358; 1190/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 13 de julio de 2020 (recurso 1011/2018), ECLI:ES:TSJM:2020:8359; 1191/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 13 de julio de 2020 (recurso 1013/2018), ECLI:ES:TSJM:2020:8360.

agotados los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, corresponderá a los órganos de gobierno de las Administraciones públicas establecer las condiciones de trabajo del personal funcionario²⁴.

4

El complemento de carrera y las garantías retributivas

Es una cuestión pacífica que el régimen estatutario del personal funcionario no es perenne, sino que puede ser objeto de modificación por parte del legislador²⁵. Los derechos económicos, como parte integrante de los derechos que conforman el régimen estatutario del personal funcionario, pueden también verse alterados como consecuencia de la modificación de dicho estatuto. Con la finalidad de garantizar estos derechos económicos ante futuras modificaciones o desarrollos normativos, el TREBEP ha contemplado una doble garantía:

- Por un lado, la disposición transitoria primera impone que su desarrollo no podrá comportar, para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en la que se encuentren²⁶.
- En la misma línea, la disposición adicional octava señala que los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración pública.

Una de las principales dificultades que plantea la implantación de la carrera administrativa horizontal, es la confluencia del nuevo complemento de carrera profesional con los complementos retributivos existentes hasta el momento. El primer aspecto a determinar, es si es compatible el complemento de destino con el nuevo complemento de carrera. Ambos conceptos retribuyen un mismo objeto: la progresión del empleado público en la carre-

24. En el ámbito de la organización municipal, es competencia del pleno la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas del personal funcionario, según el artículo 22.2 i) de la LRBR, competencia que además tiene carácter indelegable.

25. Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio de 1987 (recurso 763/1984), ECLI:ES:TC:1987:99, y Sentencia del Tribunal Constitucional 178/1989, de 2 de noviembre de 1989 (recurso 272/1985), ECLI:ES:TC:1989:178.

26. El precepto está redactado en términos amplios, de manera que la referencia a los derechos económicos puede comprender cualquier concepto que integre la estructura retributiva existente.

ra administrativa, de conformidad con el artículo 24 a) del TREBEP. En realidad, lo que se discute no es la compatibilidad de dos conceptos retributivos, sino de dos modalidades de carrera profesional, que se desarrollan al mismo tiempo, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, y que se rigen por distintas reglas. A nuestro juicio, no tiene demasiado sentido mantener ambas carreras, al menos en los términos en que actualmente está configurada la carrera de grado personal. Por consiguiente, el complemento de carrera profesional debería sustituir al complemento de destino²⁷.

En esta dirección, algunas de las legislaciones autonómicas han optado por esta solución. Es el caso de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, en la que desaparece el complemento de destino como concepto retributivo ligado a la progresión profesional del empleado, ante la previsión del nuevo complemento de carrera²⁸. En el mismo orden de cosas, la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, contempla la creación del complemento de puesto de trabajo, destinado a retribuir la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación e incompatibilidad exigibles para su desempeño, y el complemento de carrera, que retribuye la progresión alcanzada por el personal funcionario dentro del sistema de carrera profesional²⁹.

Esta sustitución no será una tarea sencilla, porque supone poner fin a una modalidad de carrera profesional, la carrera de grado, que se ha mantenido en vigor durante décadas y que, *a priori*, es mucho más fácil de gestionar por las unidades de recursos humanos que la carrera profesional horizontal, al estar los diferentes grados y sus cuantías legalmente predeterminados, así como las normas esenciales de funcionamiento, que no requieren la incorporación de sistemas de evaluación del desempeño³⁰.

Uno de los problemas principales que plantea la implantación de la carrera administrativa horizontal es el equilibrio entre el mantenimiento de los

27. En el mismo sentido se pronuncia Aldomà Buixadé (2009: 266).

28. El artículo 85.2 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, destaca que las retribuciones complementarias están integradas única y exclusivamente por el complemento de carrera, el complemento de puesto de trabajo, el incentivo por objetivos en su caso, y las gratificaciones extraordinarias. La referencia al complemento de puesto de trabajo debe entenderse al actual complemento específico, al retribuir los factores de especial dificultad técnica, responsabilidad, disponibilidad, incompatibilidad, o las condiciones en las que se desarrolla el trabajo.

29. El preámbulo de la norma señala: "A consecuencia de la introducción del nuevo sistema de carrera horizontal y de la evaluación individualizada del desempeño, el sistema de retribuciones complementarias del personal funcionario está llamado a modificarse profundamente. Así, el complemento de destino se sustituirá por un nuevo complemento de carrera, ligado a la progresión en la carrera horizontal, mientras el complemento específico se convertirá en un complemento de puesto de trabajo, vinculado a las características de este y estructurado en dos componentes: uno de dedicación y otro competencial".

30. Sin perjuicio de que en el plano teórico puedan introducirse al amparo del artículo 21.1 f) de la LMRFP.

derechos retributivos de los empleados públicos y la sostenibilidad de las finanzas municipales. El *Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. Grupo de Trabajo: carrera administrativa* (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013: 17-18) consideraba que el punto de partida del nuevo modelo debía prever el mantenimiento transitorio de las cuantías percibidas por el personal funcionario por todas las retribuciones fijas y periódicas, en el sentido de que el nuevo sistema de forma automática no implicara la eliminación o disminución de las cuantías de los complementos de destino y específico, sin la simultánea asignación de otros complementos estables o transitorios de cuantía equivalente, salvo que existiera una alteración funcional que lo justificara. Como posible solución, proponía el mantenimiento transitorio de las retribuciones fijas y periódicas percibidas, de manera que el nuevo complemento de carrera profesional absorbiera las futuras minoraciones de estos conceptos.

Es necesario que los instrumentos jurídicos reguladores de los sistemas de carrera administrativa horizontal estipulen de qué manera se integrarán los empleados públicos en los nuevos niveles, grados o escalafones de carrera profesional. Esta integración debe suponer una asignación de nivel o grado adecuada a la trayectoria profesional del empleado, de manera que la antigüedad debe ser uno de los elementos a considerar. Además de la antigüedad, en este proceso de integración pueden valorarse otros requisitos adicionales como la formación, e incluso puede incorporarse la evaluación del desempeño en este primer momento.

En cualquier caso, el establecimiento de un período transitorio es inevitable. Este período transitorio debería servir para situar por primera vez al empleado público en el nivel o escalafón correspondiente de la carrera administrativa horizontal. Además, debería permitir la transición progresiva hacia el nuevo modelo desde el punto de vista económico.

El legislador básico no aclara si es posible un eventual descenso de grado o nivel en la carrera profesional, en el caso de evaluaciones negativas o desfavorables, con la correspondiente minoración retributiva. Según nuestra opinión, las consecuencias jurídicas de una evaluación negativa deberían consistir exclusivamente en la no progresión de grado o nivel, no en el descenso a un nivel inferior³¹. La degradación del grado solo puede tener lugar en el marco

31. Arroyo Yanes (2012: 113-114) se pronuncia en sentido contrario, sosteniendo que “si aceptamos la idea de progresión hemos de aceptar, al propio tiempo también, la idea de desprogresión pues ambas están unidas indisolublemente. Si no hay garantías explícitas que la modulen en este terreno hemos de aceptar una idea de partida: lo mismo que se progresa, se desprogresa. Es decir, lo mismo que se hace carrera se puede dejar de hacer carrera y tener una carrera a la inversa, y para ello solo tenemos que dejar que operen los sistemas objetivos y transparentes de evaluación”.

de un procedimiento disciplinario en concepto de sanción, con todas las garantías legalmente previstas para el interesado, pero nunca como un elemento intrínseco a la misma carrera administrativa horizontal. Los efectos motivadores de la carrera horizontal perderían su virtualidad si aceptáramos que la participación en la misma pudiera tener efectos de descenso o degradación ante la confluencia de determinadas circunstancias. En esta línea, el artículo 105.3 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, dispone que la carrera profesional horizontal es irreversible, de manera que el progreso en la carrera se produce en sentido ascendente, salvo por aplicación de la sanción de demérito prevista en el artículo 158 de la Ley³².

No obstante, algunas leyes autonómicas han contemplado la pérdida del grado o nivel consolidado de carrera horizontal, como consecuencia de los resultados desfavorables de la evaluación del desempeño. Es el caso del artículo 64.9 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que prevé la pérdida del tramo superior de carrera como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño, además de la prohibición de solicitar el reconocimiento de dicho tramo en el plazo de tres años. Asimismo, el artículo 32.5 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, permite la revisión de la permanencia en un determinado grado de carrera horizontal en el supuesto de evaluación negativa del rendimiento, con retroceso al grado inmediatamente inferior, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario. En esta misma línea, el artículo 90.6 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, faculta a las Administraciones públicas vascas para prever, en la regulación de sus respectivos modelos de carrera profesional, la posibilidad, con carácter excepcional, de la pérdida del grado consolidado, así como las consecuencias derivadas de dicha circunstancia.

5

La incidencia de las leyes de presupuestos generales del Estado en los incrementos retributivos derivados de la aplicación de la carrera horizontal

El derecho a la carrera profesional, como derecho de configuración legal, está condicionado a las prescripciones y los presupuestos que las normas

³². Estas previsiones se contemplan también en el artículo 77 e) de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, y en el artículo 133.3 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

establezcan para su ejercicio. Entre estas normas, las leyes de presupuestos generales del Estado inciden de forma directa en la vertiente económica del derecho. Como anteriormente apuntábamos, mediante las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, se establecen límites a los incrementos globales de las retribuciones de los empleados públicos en cada anualidad, como medida de contención del gasto público, al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la CE.

El artículo 19 Dos.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, destaca, para esta anualidad, que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo³³. Respecto a la masa salarial del personal laboral, el apartado cuarto del mismo precepto determina que podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto en el apartado Dos del mismo artículo, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación³⁴.

El complemento de carrera derivado de la progresión del empleado en los sucesivos escalafones de la carrera horizontal, como parte integrante de las retribuciones complementarias, forma parte de la masa salarial que debe contemplarse en orden a la determinación del límite máximo de los incrementos salariales en cada anualidad. Sin embargo, el derecho a la carrera profesional horizontal puede tener un contenido no económico consistente en el reconocimiento de un determinado desarrollo profesional del empleado. Este derecho honorífico no resultaría afectado por estas limitaciones³⁵.

En otro orden de cosas, debe advertirse que la comparación entre los dos periodos de referencia para determinar el incremento global de las retribuciones ha de efectuarse en términos de homogeneidad, tanto por lo

33. El apartado segundo del mismo artículo prevé también la aplicación de dos incrementos adicionales del 0,5 por ciento en función de la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) y del Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA).

34. La masa salarial está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales devengadas por dicho personal en el año anterior, con exclusión de:

- a) las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social;
- b) las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador;
- c) las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos;
- d) las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

35. En el ámbito sanitario, se han pronunciado en este sentido las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 986/2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de diciembre de 2013 (recurso 281/2012), ECLI:ES:TSJCV:2013:6242; 261/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 17 de abril de 2015 (recurso 458/2012), ECLI:ES:TSJCV:2015:1785; 208/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de abril de 2017 (recurso 121/2014), ECLI:ES:TSJCV:2017:2382; y 230/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 2 de mayo de 2017 (recurso 55/2014), ECLI:ES:TSJCV:2017:3269.

que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Por este motivo, deben admitirse los nuevos trienios devengados, o los incrementos derivados de aumentos de plantilla³⁶.

Esta regla general admite excepciones. El artículo 19 Siete de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, destaca que pueden realizarse adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo³⁷. Además, de forma categórica, el apartado octavo dispone que los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados, deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo.

La cuestión que se plantea es si los incrementos retributivos derivados de la aplicación del complemento de carrera pueden tener cabida en la excepción señalada en el artículo 19 Siete de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, cuando una corporación local decide implementar por primera vez la carrera horizontal en el seno de su organización. Una vez aplicada, entendemos que rige la regla general sin ningún género de dudas.

Es preciso efectuar algunas consideraciones relativas a la presente excepción, partiendo de la interpretación efectuada por la jurisprudencia:

- a) Las adecuaciones retributivas deben obedecer a razones finalistas: ser imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.
- b) Deben tener un carácter singular y excepcional³⁸. El legislador utiliza estos dos términos para enfatizar su carácter extraordinario.

³⁶. Sentencias del Tribunal Supremo 906/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 18 de febrero de 2008 (recurso 2189/2003), ECLI:ES:TS:2008:906; 884/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 6 de marzo de 2008 (recurso 4748/2003), ECLI:ES:TS:2008:884; 5427/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 22 de junio de 2007 (recurso 3202/2001), ECLI:ES:TS:2007:5427; 5297/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 15 de septiembre de 2005 (recurso 710/2001), ECLI:ES:TS:2005:5297; y 5458/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 22 de septiembre de 2005 (recurso 5298/2001), ECLI:ES:TS:2005:5458.

³⁷. Estas previsiones se han ido reiterando de forma sistemática por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. Puede verse el artículo 18 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, o el artículo 19 Siete de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

³⁸. El Diccionario de lengua española de la Real Academia Española define ambos términos de la siguiente forma:

- a) "singular" (primera y segunda acepción): solo (único en su especie), extraordinario o raro;
- b) "excepcional" (primera y segunda acepción): excepción de la regla común o que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez.

- c) Los presupuestos señalados en las letras a) y b), de conformidad con el artículo 19 Siete de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, deben ser cumulativos.

La constatación de la concurrencia de los supuestos previstos es una cuestión casuística, que debe apreciarse caso a caso. La jurisprudencia ha entendido que no tienen cabida dentro de estas excepciones las siguientes situaciones:

- a) La realización de una nueva valoración de los puestos de trabajo, con un incremento generalizado de los complementos retributivos, porque no tiene carácter singular y excepcional. Sentencias del Tribunal Supremo 4110/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 13 de octubre de 2014 (recurso 4257/2012), ECLI:ES:TS:2014:4110; 5902/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 17 de septiembre de 2012 (recurso 2838/2011), ECLI:ES:TS:2012:5902; y 6135/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 13 de octubre de 2005 (recurso 3620/2002), ECLI:ES:TS:2005:6135.
- b) La aprobación por primera vez de una relación de puestos de trabajo, en cuanto que no cabe confundir la demora municipal en su aprobación con la excepcionalidad prevista por la norma. Sentencia del Tribunal Supremo 5741/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 16 de octubre de 2008 (recurso 5501/2004), ECLI:ES:TS:2008:5741.
- c) La modificación de una relación de puestos de trabajo que comporte incrementos retributivos globales que afecten a toda o a la mayor parte de la plantilla. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 197/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 12 de febrero de 2004 (recurso 40/2002), ECLI:ES:TSJCV:2004:7532, y 943/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 2 de noviembre de 2012 (recurso 660/2010), ECLI:ES:TSJCV:2012:6432.
- d) Un incremento retributivo que se aplique a la totalidad de los empleados públicos de la organización. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 351/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 26 de mayo de 2014 (recurso 491/2011), ECLI:ES:TSJCLM:2014:1892; 371/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 30 de julio de 2007 (recurso 624/2003), ECLI:ES:TSJCLM:2007:3630; y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 110/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 10 de febrero de 2006 (recurso 110/2006), ECLI:ES:TSJGL:2006:110.

cioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 8 de febrero de 2006 (recurso 878/2003), ECLI:ES:TSJGAL:2006:368.

- e) Un incremento que afecte a la mayoría de los empleados de una corporación. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 118/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 7 de febrero de 2007 (recurso 1942/2004), ECLI:ES:TSJCV:2007:382.

Tampoco se admite cuando esta afectación general encuentre su justificación en las siguientes causas:

- La existencia de un proyecto de reforma administrativa municipal. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 329/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 11 de mayo de 2005 (recurso 252/2003), ECLI:ES:TSJGAL:2005:949, y 667/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 2 de mayo de 2002 (recurso 419/2001), ECLI:ES:TSJGAL:2002:3228.
 - La configuración de una nueva organización funcional. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 64/2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 25 de marzo de 2013 (recurso 262/2011), ECLI:ES:TSJCLM:2013:1024.
- f) En los mismos términos, no se acepta que esta adecuación se fundamente en un supuesto de excepcionalidad, y se aplique a todos los puestos de trabajo, porque carece del carácter singular que exige la norma. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 71/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 25 de junio de 2001 (recurso 44/2001), ECLI:ES:TSJCAT:2001:8122.
- g) Un incremento lineal aplicado a la totalidad de un colectivo, como la Policía Local. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 86/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 12 de febrero de 2020 (recurso 627/2017), ECLI:ES:TSJCV:2020:3455.
- h) Un aumento que afecte a todos los empleados municipales pertenecientes a un determinado grupo profesional. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 169/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), de 14 de febrero de 2003 (recurso 1213/1998), ECLI:ES:TSJCAT:2003:2136.
- i) La reclasificación de los puestos de trabajo o la asignación de productividades con un carácter general. Sentencia del Tribunal Supremo 736/1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 6 de febrero de 1998 (recurso 1225/1995), ECLI:ES:TS:1998:736; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

Valenciana 1230/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 22 de noviembre de 2001 (recurso 1671/1998), ECLI:ES:TSJCV:2001:9867; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1140/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), de 30 de octubre de 2001 (recurso 2058/1997), ECLI:ES:TSJCAT:2001:13185.

- j) La creación de un fondo destinado a la modernización, racionalización, y a la mejora de la productividad de la Administración local, que tiene un incremento generalizado del 0,6 % para toda la plantilla municipal a los efectos de paliar la pérdida de poder adquisitivo sufrida por los empleados públicos en los ejercicios anteriores. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 483/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 22 de diciembre de 2017 (recurso 747/2017), ECLI:ES:TSJPV:2017:4207; 712/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 11 de diciembre de 2017 (recurso 604/2017), ECLI:ES:TSJPV:2017:4183; y 67/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 21 de febrero de 2017 (recurso 1041/2016), ECLI:ES:TSJPV:2017:679.

Al contrario, la jurisprudencia ha estimado que tienen cabida en estas excepciones:

- a) La modificación de una relación de puestos de trabajo que afecte a un solo puesto, en orden a la adecuación retributiva particular del mismo. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 677/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 13 de noviembre de 2018 (recurso 88/2018), ECLI:ES:TSJCAT:2018:11744. O también cuando la modificación afecte en exclusiva a los puestos de trabajo de secretario e interventor, esencialmente por razones de equidad externa. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 255/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 26 de marzo de 2019 (recurso 451/2006), ECLI:ES:TSJCV:2019:1863.
- b) La ejecución de las relaciones de puestos de trabajo en diferentes ejercicios presupuestarios, ya que las limitaciones presupuestarias van referidas a los presupuestos municipales, no a las relaciones de puestos de trabajo. Sentencia del Tribunal Supremo 4437/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 14 de julio de 2008 (recurso 3218/2008), ECLI:ES:TS:2008:4437, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 343/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), de 27 de mayo de 2014 (recurso 307/2012), ECLI:ES:TSJCV:2014:3411.

- c) Las adecuaciones retributivas derivadas de la realización de aquellos ajustes necesarios a derecho, pues no puede negarse a la Administración, que está sujeta al ordenamiento jurídico, que ponga fin a las situaciones de desajuste con el mismo. Sentencia del Tribunal Supremo 7066/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 13 de noviembre de 2008 (recurso 3990/2004), ECLI:ES:TS:2008:7066, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 542/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), de 8 de octubre de 2007 (recurso 281/2006), ECLI:ES:TSJAND:2007:9636.
- d) Las adecuaciones concretas de determinados puestos de trabajo derivadas del nuevo contenido funcional de los mismos por el incremento de funciones. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 87/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 26 de enero de 2006 (recurso 1015/2001), ECLI:ES:TSJCAT:2006:1528.
También se admiten las modificaciones específicas derivadas de la realización de tareas de superior categoría. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 328/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), de 14 de abril de 2005 (recurso 865/2000), ECLI:ES:TSJCAT:2005:4688.
- e) Una actualización retributiva que afecta a un gran número de trabajadores de una empresa municipal, porque este carácter está directamente relacionado con el proceso de integración del personal de la empresa en la plantilla de la corporación, derivado de la disolución de la misma y la consiguiente subrogación del personal. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 2585/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 19 de noviembre de 2009 (recurso 1105/2003), ECLI:ES:TSJAND:2009:16487.
- f) Los incrementos retributivos de determinados puestos de trabajo como consecuencia del mayor volumen de trabajo, dificultad técnica, dedicación y responsabilidad, con motivo de la aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 590/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 14 de junio de 2006 (recurso 779/2005), ECLI:ES:TSJGAL:2006:6679.
- g) Algunos pronunciamientos en el orden jurisdiccional social consideran que el carácter singular y excepcional viene referido a la existencia de una situación particular, no al ámbito subjetivo de aplicación de los incrementos, como puede ser la aprobación de una

relación de puestos de trabajo. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 769/2015 (Sala de lo Social, Sección 1.ª), de 21 de octubre de 2015 (recurso 596/2015), ECLI:ES:TSJCANT:2015:886, y 423/2015 (Sala de lo Social, Sección 1.ª), de 22 de mayo de 2015 (recurso 1024/2014), ECLI:ES:TSJCANT:2015:506.

De conformidad con los antecedentes expuestos, podemos afirmar que la jurisprudencia es rigurosa y estricta en la observación de los límites a los incrementos retributivos anuales establecidos en las leyes de presupuestos generales del Estado, interpretando de forma restrictiva las excepciones legalmente previstas. La implantación por primera vez de la carrera administrativa horizontal en una entidad local deberá respetar estos límites. Mientras el legislador estatal no establezca lo contrario, debe entenderse que esta situación no tiene encaje en las adecuaciones retributivas singulares y excepcionales que contempla la norma. Un sistema de carrera horizontal, por definición, debe tener un ámbito subjetivo de aplicación general y universal, que afecte a todos los empleados de la entidad, motivo por el cual no puede tener este carácter singular.

En la misma línea, los incrementos retributivos derivados de la carrera horizontal no son imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, ni obedecen a una variación del número de efectivos asignados a cada programa o al grado de consecución de los objetivos fijados al mismo. En el caso de que los sistemas de carrera horizontal incorporen como factor a evaluar el cumplimiento de objetivos, podría sostenerse que realmente puede tener lugar esta excepción. Ahora bien, aunque admitiéramos esta posibilidad, los incrementos retributivos no tendrían carácter singular ni excepcional, en los términos anteriormente expuestos.

Ante este escenario, pueden plantearse las siguientes soluciones para garantizar la observancia de los límites a los incrementos retributivos en la implementación de la carrera administrativa horizontal:

- a) La fijación de cupos de ascensos por cada nivel o grado de carrera. Si bien esta opción facilita el cumplimiento de los límites presupuestarios, a la vez que permite una mejor adaptación a las capacidades económicas de cada entidad, puede generar un problema de mayor índole. Supone un freno a las legítimas expectativas de progresión profesional de los empleados, que no podrían desarrollarse debido a motivaciones extrínsecas que nada tienen que ver con una evaluación del desempeño desfavorable, sino que obedecen pura y simplemente a razones económicas. La desmotivación sería inevitable, generando precisamente uno de los efectos contrarios de los que pretenden lograr los sistemas de carrera ad-

- ministrativa horizontal. Además, a nuestro parecer, supone una limitación no admisible del derecho a la carrera profesional, absolutamente ajena a la evaluación del desempeño.
- b) La introducción de un periodo temporal de adaptación, en el que se apliquen complementos personales transitorios, con la finalidad de que el nuevo complemento de carrera profesional absorba las futuras minoraciones de las retribuciones percibidas con arreglo al sistema de carrera anterior.
 - c) La demora en el tiempo de los efectos económicos derivados de la progresión en los sistemas de carrera horizontal, en el sentido de que estos pueden materializarse a lo largo de distintos ejercicios presupuestarios. Esta posibilidad plantea los mismos problemas de desmotivación que los apuntados anteriormente con la fijación de cupos.
 - d) La sustitución del complemento de destino por el nuevo complemento de carrera, en los términos anteriormente señalados.

6 Conclusiones

En la Administración local, la carrera horizontal y el complemento de carrera son dos elementos muy atractivos. La carrera profesional basada en el cambio de puesto de trabajo no siempre ha sido posible, especialmente en aquellas entidades locales de dimensiones reducidas. De esta manera, el empleado se encuentra ocupando un puesto de trabajo de por vida, sin posibilidad de ascender a un puesto de carácter superior, con mayores retribuciones y responsabilidades. Con el tiempo, la desincentivación es más que probable. Por otro lado, en aquellas entidades locales en las que ha sido posible, la creación de puestos de carácter superior no siempre ha obedecido a razones exclusivamente organizativas, sino a satisfacer los legítimos intereses de promoción profesional de los empleados. Es en esta encrucijada donde la carrera horizontal adquiere un papel fundamental, como mecanismo que concilia los intereses organizativos con los de los empleados, posibilitando una progresión profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

El progreso profesional de los empleados públicos en los sistemas de carrera administrativa horizontal debe llevar aparejado inexorablemente un progreso económico. Por cada nivel, grado o escalafón de carrera, debe establecerse un complemento económico que retribuya la situación del empleado en el mismo. Para ser acreedor de este complemento de carrera, los

empleados deben cumplir los requisitos establecidos por los instrumentos jurídicos reguladores de cada sistema. Entre estos requisitos, la evaluación del desempeño debe tener un papel fundamental, aplicada con criterios técnicos y científicamente aceptados. En caso contrario, existe el riesgo de que se desnaturalice este concepto retributivo, como ha sucedido en el pasado con el complemento de productividad, de manera que se considere una retribución fija y periódica ligada esencialmente a la antigüedad, absolutamente desconectada del desempeño profesional.

En definitiva, el complemento de carrera permite, como concepto retributivo ligado a la carrera administrativa horizontal, retribuir indirectamente otros factores clave para el buen funcionamiento organizativo, como son el cumplimiento de los objetivos asignados o el adecuado desarrollo del puesto de trabajo. Constituye un importante instrumento incentivador, que recompensa las conductas y los rendimientos adecuados. A diferentes rendimientos y desempeños, diferentes retribuciones.

Será el legislador de desarrollo quien deberá configurar los aspectos básicos de la carrera horizontal y del complemento de carrera, con la finalidad de que las entidades locales puedan, en el ámbito de su capacidad de autoorganización, regular vía reglamentaria sus propios sistemas de carrera horizontal. Una de las cuestiones básicas que el legislador de desarrollo deberá abordar es la compatibilidad entre la actual carrera de grado personal y la carrera horizontal, al ser ambas carreras profesionales que se desarrollan en un mismo puesto de trabajo.

En el mismo orden de cosas, sería recomendable que las leyes de presupuestos generales del Estado incorporaran nuevas excepciones a los incrementos retributivos anuales, en el sentido de admitir aquellos aumentos derivados de la introducción por primera vez de la carrera administrativa horizontal. El marco jurídico existente, y la interpretación restrictiva efectuada por la jurisprudencia, no permiten considerar este supuesto como una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional, porque la implantación de cualquier sistema de carrera horizontal tiene un ámbito subjetivo de aplicación general, referido a todos los empleados públicos de la organización.

7

Bibliografía

Aldomà Buixadé, J. (2009). El sistema retributiu. En J. Pere Camino y M. Tarrés (coords.). *Comentaris al règim estatutari dels empleats públics* (pp. 253-286). Barcelona: EAPC.

- Arroyo Yanes, L. M. (2012). La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. *Revista catalana de dret públic*, 45, 94-128.
- Càmara Mas, R. (2021). La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local. *Revista Vasca de Administració Pública*, 121, 295-336.
- Castillo Blanco, F. (2002). *El sistema retributivo de la función pública española*. Madrid: Marcial Pons.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2013). *Pasado, Presente y Futuro de la Función Pública*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Generalitat de Catalunya. (2005). *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Disponible en: https://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/varia/20_llibre_blanco_de_la_funcio_publica_catalana/.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2005). *Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: INAP.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2013). *Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. Grupo de Trabajo: carrera administrativa*. Disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-1502-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Carrera%20Administrativa.pdf>.
- Noguer Portero, M. C. y Guzmán Valverde, N. (2007). *La gestió dels recursos humans per competències*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Disponible en: https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/colleccio_papers_de_recerca/10_la_gestio_dels_recursos_humans_per_competencies_una_experiencia_municipal/documents/papers010_def.pdf.
- Palomar Olmeda, A. (2016). *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson.
- Parada Vázquez, R. y Fuentetaja Pastor, J. (2017). *Derecho de la Función Pública*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Roqueta Buj, R. (2020). *La carrera profesional y promoción interna de los empleados públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.