

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMAIERAKO LANA

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

FUNCIÓN PÚBLICA FORAL. RELACIONES ESPECIALES

Alejandro Xabier Salvador Menendez

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Ana Clara Villanueva Latorre

Pamplona / Iruñea

19 de mayo de 2022

ÍNDICE

Abstract/Keywords	4
Abreviaturas utilizadas	5
Introducción	6
Objetivos	7
Metodología	7
1. La carrera profesional de los trabajadores públicos: perspectiva histórica	8
1.1. Primeros antecedentes: la Ley de Bases de 7 de septiembre de 1918 y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero	8
1.2. Las previsiones sobre la función pública en la Constitución española de 1978	11
1.3. La Ley 30/1984, de 2 de agosto: la modernización democrática de la función pública	13
1.4. La Ley 23/1988, de 28 de julio: una necesaria reforma a partir de la STC 99/1987, de 11 de junio	14
2. La carrera profesional en la Administración Pública: marco estatal	15
2.1. El derecho a la carrera administrativa en la el Estatuto Básico del Empleado Público	15
2.2. Modalidades previstas en la carrera administrativa	17
2.2.1. Carrera profesional horizontal	17
2.2.2. Carrera profesional vertical	20
2.2.3. La promoción interna	21
2.3. La evaluación del desempeño: hacia un replanteamiento de la carrera administrativa	22
3. La carrera administrativa en el Derecho Foral	26
3.1. Regulación en el Decreto Foral Legislativo 251/1993	26
3.2. Ámbito subjetivo: delimitación del funcionariado foral	28

3.3. El EBEP como norma básica y su aplicación supletoria	29
3.4. Breve comparativa: el reconocimiento a la carrera administrativa en otras Comunidades Autónomas	32
4. El caso singular del Personal Facultativo del Servicio Navarro de Salud: la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril y el Decreto Foral 376/2000, de 18 de diciembre	33
4.1. El reconocimiento del Derecho en la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre	33
4.2. Ley Foral 11/1999, de 6 de abril y Decreto Foral 376/2006, de 18 de diciembre: análisis de cuestiones principales	34
4.2.1. Ámbito de aplicación	34
4.2.2. Sistema de niveles: requisitos para el ascenso de nivel y periodos de permanencia	36
4.2.3. Baremos y determinación de objetivos: sistemas de evaluación	37
4.3. El EBEP frente a la Ley Foral 11/1999: breve comparativa	
5. Una propuesta normativa para la carrera administrativa del funcionariado foral	38
5.1. Hacia una definición de la carrera administrativa	38
5.2. Carrera administrativa horizontal y vertical	39
5.3. Una cuestión para el debate: ¿extender la carrera administrativa a todo el funcionariado foral?	41
Conclusiones	42
Bibliografía	44
Artículos y otras publicaciones doctrinales	44
Legislación consultada	46
Jurisprudencia citada	47

ABSTRACT

This Final Degree Project is an investigation into the legal framework of the administrative career of civil servants in Spain. After analyzing the evolution of this figure from the beginning of the 20th century to the present day, we proceed to assess the current regulation of this figure in state law, differentiating the three existing modalities (horizontal professional career, vertical professional career and internal promotion) with special interest in the innovative figure of performance evaluation. It then goes on to analyse the foral regulations which, at the time, were pioneering in this area, recognizing in 1992 the right to an administrative career for the medical staff of the Navarra Health Service, which was definitively established in 1999. Finally, a proposal is formulated for the articulation of the administrative career that could be applicable to all civil servants in the Foral Community of Navarra

KEYWORDS

Administrative career, legislative proposal, regional law. Spanish right.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAPP	Administraciones Públicas
Art.	Artículo
CA	Comunidad autónoma
CE	Constitución española
DFL	Decreto Foral Legislativo
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ED	Evaluación de desempeño
FJ	Fundamento Jurídico
Núm.	Número
<i>Op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
Pág.	Página
SNS	Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
TREPN	Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra
Vol.	Volumen

INTRODUCCIÓN

Pese a que el concepto propiamente dicho de carrera administrativa sea relativamente novedoso en el marco del Derecho español, lo cierto es que se trata de una figura que, bajo una nomenclatura u otra, y con un contenido más o menos limitado, ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico desde 1918, de lo que puede desprenderse que la posibilidad de medrar en su desempeño profesional ha sido una pretensión constante del funcionariado.

Desde entonces, han sido diversas las reformas por las que ha atravesado el régimen jurídico aplicable a la función pública y a sus trabajadores. Tras cuatro décadas de franquismo durante las que se acometen diversos cambios, en ocasiones inconexos, la llegada de la democracia trajo consigo un nuevo impulso en la voluntad de modernizar la legislación aplicable.

Así, si bien durante la década de los ochenta se impulsan diversas reformas que dieron continuidad a ese proceso de modernización, no es hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público cuando se reconoce de manera expresa el derecho del funcionariado a acceder a la que ya se denomina como carrera administrativa, distinguiendo entre las diversas modalidades de esta.

Sin embargo, mientras que a nivel estatal la positivización de la carrera administrativa tal y como se concibe actualmente no fue una realidad hasta el año 2007, la Comunidad Foral de Navarra sería pionera en esta materia, al reconocer el derecho a esta a favor del personal facultativo del Servicio Navarro de Salud.

Casi tres décadas después, el reconocimiento de este derecho no se ha hecho extensible al resto del funcionariado foral, una situación que, en cierto modo, ya no solo supone un agravio respecto al personal al servicio del Servicio Navarro de Salud, sino también a aquel adscrito a la Administración General del Estado.

Por ello, en este trabajo, partiendo del análisis tanto del marco jurídico que se aplica tanto al funcionariado foral al que se reconoce este derecho como a aquel al que el EBEP resulta de aplicación, se pretende articular una propuesta de carrera administrativa que pueda resultar, en el futuro, de aplicación a todos los trabajadores públicos de la Comunidad Foral de Navarra.

OBJETIVOS

El objetivo principal del presente Trabajo Fin de Grado radica en analizar de manera comparada el derecho a la carrera administrativa reconocida a nivel estatal en el Estatuto Básico del Empleado Público, estableciendo una comparativa con el supuesto específico en la normativa foral del Personal Facultativo del Servicio Navarro de Salud, con la finalidad de formular una propuesta de regulación aplicable al conjunto del funcionariado foral.

Para su consecución, se contemplan los siguientes objetivos secundarios:

- 1) Acometer un recorrido histórico acerca del reconocimiento del derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos.
- 2) Abordar el reconocimiento al derecho a la carrera administrativa en la legislación estatal y las modalidades previstas.
- 3) Examinar el Derecho Foral y la carencia de una regulación de la carrera administrativa en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, frente a la normativa estatal y a la de otras comunidades autónomas.
- 4) Comparar el reconocimiento del derecho en la normativa estatal y en la reguladora de la relación especial del Personal Facultativo del Servicio Navarro de Salud/Osasumbidea.

METODOLOGÍA

Para el cumplimiento de los diversos objetivos propuestos en relación del presente Trabajo Fin de Grado, se ha aplicado una metodología basada en las siguientes técnicas:

Lectura analítica de la legislación: por la propia naturaleza de la materia objeto de estudio, ha resultado fundamental llevar a cabo una recopilación no solo de aquellas normas que han venido a regular la carrera administrativa, de creación relativamente reciente, sino que también ha implicado un proceso de revisión de la normativa histórica

que ha permitido trazar un recorrido sobre cómo ha evolucionado el régimen jurídico de los trabajadores públicos desde la aprobación de la Ley de Bases de 1918 y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Revisión bibliográfica: con el fin de dotar a la investigación del rigor científico y crítico exigible, se ha llevado a cabo una exhaustiva búsqueda de publicaciones doctrinales que hayan abordado previamente las distintas dimensiones y cuestiones vinculadas con nuestro objeto de estudio, recurriendo para ello a las diversas bases de datos especializadas que se encuentran disponibles.

Análisis jurisprudencial: uno de los puntos de mayor interés en relación a la carrera administrativa radica en el tratamiento y control ejercido por la jurisprudencia en torno a la legalidad de las distintas normas –tanto a nivel estatal como en el caso autonómico- en virtud de las cuales se ha regulado este derecho.

1. LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS: PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1. Primeros antecedentes: la Ley de Bases de 7 de septiembre de 1918 y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero

Puede afirmarse que la Ley de Bases de 1918, también conocida a la sazón como “Estatuto de Maura” se erigió como la norma que vino a asentar los principios del sistema funcional español. Mediante esta, se establecía un sistema que orbitaba en torno al concepto de categoría, sin conectar con el nivel del puesto de trabajo que en concreto se ocupase.

Esto supuso que los ascensos vinieran determinados por mecanismos tales como la libre designación, la oposición restringida o, especialmente, la antigüedad, que pasó a

significarse como la circunstancia de mayor peso a efectos de emprender la carrera individual dentro de la organización pública¹.

Se ha destacado positivamente el hecho de que esta Ley de 1918 disociara la categoría profesional del puesto de trabajo que en concreto se desempeñase. No obstante, a efectos prácticos, quedó en una mera teorización, habida cuenta de que la existencia de categorías y clases no se regía por criterios de conexión, de modo que los ascensos no implicaban un cambio de destino y, por ende, el sistema se reveló disfuncional².

En todo caso, la novedad más valorable de este Estatuto radica en el hecho de que introdujo la inamovilidad como una característica intrínseca al funcionariado público, a la par que introducía las oposiciones, es decir, un sistema de selección basado en el mérito, como mecanismo procedimental para el ingreso en la carrera administrativa, asentando así las bases de la misma.

Para entender la evolución de esta materia en las décadas posteriores ha de tenerse en cuenta la inestabilidad política que caracterizó la evolución española. Los 33 meses de contienda que implicó la guerra civil acarrearón, a su vez, un freno a las carreras profesionales del funcionariado.

Algunos autores han destacado el proceso de depuración ideológica que tiene lugar a partir de 1939, suponiendo, a su vez, un corte radical al lento proceso de profesionalización de la Administración española, que deja atrás su cariz democrático para instalarse en el autoritarismo³.

Sin embargo, la década de los sesenta introduciría un cambio de tendencia, motivada por la voluntad del régimen de poner fin al aislamiento internacional que vivía España. De este modo, se opta por empezar a desagregar el régimen administrativo del régimen político al que se servía, dotando a la función pública, paulatinamente, de una mayor autonomía.

¹ SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R. “El sistema civil de carrera en España: Desde el franquismo hasta la democracia” en *Revista Enfoques*, vol. IX, núm. 14, 2010, pág. 184.

² PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, Madrid, 2021, pág. 24.

³ ALARCÓN MONTOYA, J. “El acceso a la Administración pública”, en VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J. y HERRERA DÍAZ-AGUADO, LL. (coords). *Cooperación en la formación entre instituciones*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, págs. 166-167.

Este viraje culmina con la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada en virtud del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, en la que se introducen novedades, sin duda, de notable calado que la doctrina, en relación al sistema de carrera, ha sintetizado en una serie de puntos⁴.

- En primer lugar, apuntaba a los puestos de trabajo como el elemento central de la carrera administrativa y, en paralelo, dotada de dimensión institucional a la técnica de clasificación, sin perjuicio de que esta nunca se llevase a cabo como tal. No obstante, sería clave a posteriori, dándole continuidad la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

- Se acomete la separación entre cuerpos generales y especiales, atendiendo a las funciones de cada cual y a los requisitos de acceso exigidos. Este elemento otorgaba certidumbre al funcionario en cuanto a las expectativas de carrera profesional y los puestos que podría ocupar a lo largo de la misma.

- Supresión de las categorías, de modo que, en un plano de igualdad formal, la diferenciación entre los miembros de un mismo cuerpo atendía a la naturaleza concreta de su puesto.

- Se introduce el concurso de méritos como sistema que rige la provisión de puestos, relegándose la libre designación como un mecanismo excepcional. Cabe puntualizar que esto ocurría sobre el papel, habida cuenta de que los concursos carecían de las garantías suficientes para garantizar esta separación de manera real.

- Únicamente en relación a los cuerpos generales y al ascenso al cuerpo inmediatamente superior, se establecen los turnos restringidos como sistema de promoción interna.

- El nivel directivo queda consolidado como cumbre de la carrera administrativa. Asimismo, se opta por potenciar la formación, extendiéndola tanto a los procesos de selección como a los de promoción y provisión.

⁴ SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R. "El sistema civil de carrera...*op. cit.*, págs. 185-186.

- Se reconocen una serie de garantías a favor de los funcionarios para garantizar la estabilidad del puesto, tales como el derecho de conservación del mismo, la propia localidad como límite geográfico para el traslado forzoso y la estabilidad funcional, quedando adscritos a un solo ministerio.

- Se supera la rigidez que operaba hasta el momento, en cuanto a que se exploran nuevas fórmulas de relación más allá de la funcionarial, introduciéndose así un primer antecedente a lo que hoy en día conocemos como personal laboral.

En definitiva, quedan establecidas unas bases mínimas que van dando forma tanto a la relación laboral de los funcionarios con la Administración como, especialmente, las normas que operan a la hora de emprender la que actualmente denominados como carrera administrativa.

1.2. Las previsiones sobre la función pública en la Constitución española de 1978

Abordamos en este epígrafe lo que sin lugar a dudas supuso un punto de inflexión para España, la promulgación de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE), que entraría en vigor el 29 de diciembre de este año, y consagraría los elementos fundamentales en lo tocante a la función pública para el nuevo régimen democrático. En este sentido, son esencialmente tres los preceptos que hemos de destacar.

El primero de estos preceptos se ubica en la Sección 1ª “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, dentro del Capítulo II del Título I, refiriéndonos, en concreto, al art. 23.2.

Este señalaba el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y ateniéndose a los requisitos legalmente establecidos. En este sentido, como expuso la STC núm. 10/1989, de 24 de enero en su FJ segundo rechaza que se ligue cualquier amparo que pudiera pedirse en relación a esta prerrogativa con el derecho de igualdad reconocido en el art. 14 CE, estableciéndose, por ende, como un derecho autónomo.

En la Sección 2ª “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, que sucede a la anterior, se reconoce a través del art. 35.1 el derecho y deber de trabajar de toda persona,

reconociendo la libertad para escoger profesión u oficio y, en lo que nos atañe, a la promoción a través del trabajo.

Pese a este reconocimiento, como ha advertido la doctrina, derechos como el de la promoción a través del trabajo –junto a otros muchos que no destacamos por no constituir el objeto de la presente investigación-, la plena aplicabilidad de los mismos de manera irrenunciable al personal funcionario está, aún a día de hoy, lejos de resultar clara y pacífica⁵.

En tercer lugar, el apartado tercero del art. 103 CE, localizado en el Título IV “De Gobierno y la Administración”, prevé la regulación mediante ley del estatuto de los funcionarios, así como del acceso a la función pública con arreglo a los principios de mérito y capacidad, cuestión que, como se verá, regulará con mayor precisión el EBEP.

Ha de tenerse en cuenta que estos principios han de mantener su vigencia, no únicamente en relación al ingreso a la función pública, sino rigiendo a lo largo de toda la prestación del servicio, para que pueda articularse de manera justa la denominada “carrera administrativa”⁶.

Sin perjuicio de ello, la STC núm. 192/1991, de 14 de octubre, reconocía una relajación en su intensidad cuando se trate de la promoción de la carrera administrativa, en comparación con el ingreso a la misma, en la medida en que es a través de este primer paso como han de acreditarse suficientemente el mérito y la capacidad.

No puede, por otro lado, obviarse que, entre el elenco de competencias que el art. 149.1.18 CE y, más concretamente, en su ordinal 18º, se reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las AAPP y el régimen estatutario de los funcionarios.

No obstante, limitándose a las bases, no será óbice para que se desarrollen normativas autonómicas en esta materia, como se tendrá ocasión de analizar con detenimiento en el caso que nos ocupa, el de la Comunidad Foral de Navarra.

⁵ PIÑA MIGUEL, J.” Derechos laborales del personal funcionario: a golpe de jurisprudencia del TJUE”, en *DS: Derecho y Salud*, vol. 27, núm. Extra 1, pág. 51.

⁶ FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pág. 58.

1.3. La Ley 30/1984, de 2 de agosto: la modernización democrática de la función pública

La reforma impuesta a través de la Ley 30/1984 evidencia cierta urgencia por parte del legislador a la hora de, como en su propio preámbulo se reconoce, “*suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución*” y, más allá de ello, asentar las bases para el desarrollo del estatuto funcional al que alude, como se ha visto, el art. 149.1.18 CE que, sin embargo, tardaría aún décadas en hacerse realidad.

Esta norma ha sido calificada por la doctrina como el verdadero punto de partida para consolidar el régimen legal de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, poniendo fin a la supresión que la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 había supuesto en la práctica para el sistema de categorías profesionales. Más allá de ello, también recuperaba y desarrollaba los elementos a través de los que articular el reconocimiento profesional⁷.

De forma resumida, en lo que a la investigación concierne, pueden rescatarse las siguientes novedades a partir del articulado de la Ley 30/1984⁸.

- La unidad básica queda constituida a través del puesto de trabajo, quedando los cuerpos, por norma general, reservados para la fase de selección de aspirantes, es decir, el itinerario de acceso.

- Se impulsa decididamente la carrera vertical del funcionariado, diseñándose un sistema con hasta treinta niveles, a través de los cuales podrán transitar, en el contexto de la carrera, asumiendo puestos de mayor nivel sucesivamente.

- El grado personal queda establecido como mecanismo para reconocer formal y legalmente la progresión en la carrera administrativa, con garantías tanto de consolidación como retributivas.

- El concurso de méritos se fija como sistema normal de provisión de puestos, a partir de la evaluación de los servicios prestados en los puestos anteriormente, así como

⁷ RECIO SÁEZ DE GUINOA, J. M. “Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 13, 2011, pág. 324

⁸ FERREZ FERNÁNDEZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Colección Estudios de Relaciones Laborales de la Diputación de Barcelona, Barcelona, 2006, págs. 39-40.

la antigüedad en la función pública, los cursos de formación y promoción realizados o las titulaciones que se posean.

- Se establecen una serie de requisitos para la promoción interna, es decir, para ascender desde tanto cuerpos como escalas de grado inferior a otros con un grado superior.

Pese a su planteamiento decidido, la reforma no trajo consigo los efectos esperados, en la medida en que su consecución práctica resultaba irreal si se atiende a los medios y las tecnologías de los que se disponía entonces. Incluso entre el funcionariado, que venía reclamando cambios en esta materia, resultó poco creíble, pues en la práctica, el decálogo de medidas introducido no se traducían en el verdadero desarrollo de una carrera profesional⁹.

1.4. La Ley 23/1988, de 28 de julio: una necesaria reforma a partir de la STC 99/1987, de 11 de junio

La promulgación de la 23/1988, de 28 de julio, mediante la que se modificaban determinados aspectos de la ya abordada Ley 30/1984, responde a causas esenciales distintas a esta, en la medida en que dichos cambios devinieron como impuestos a partir del pronunciamiento de la STC núm. 99/1987, de 11 de junio.

Por cuestiones esencialmente de competencia, se declaraba la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la norma, vinculados con las relaciones de puestos de trabajo (art. 15.1), la promoción profesional en relación a la garantía del nivel del puesto de trabajo (art. 21.2), o el fomento de la promoción interna (art. 22.2).

Las modificaciones introducidas por el legislador en la norma trajeron consigo tres cambios fundamentales en lo relativo a la carrera administrativa del funcionariado público¹⁰.

⁹ FERREZ FERNÁNDEZ, M. *La carrera administrativa...op. cit.*, pág. 40.

¹⁰ SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R. "El sistema civil de carrera...op. cit.", págs. 188-189.

- Se habilitaba la posibilidad de remoción de los funcionarios respecto de puestos obtenidos mediante concurso, de modo que el puesto dejaba de ser vitalicio o inamovible, pudiendo darse este cambio atendiendo tanto a la falta de capacidad manifiesta del trabajador público como a causas de índole organizativa.

- Se procede a suprimir la prohibición de que un funcionario pueda ser designado para ocupar un puesto de trabajo que resulte superior en tres o más niveles al que correspondería de acuerdo a su grado personal consolidado.

- Se fortalece el sistema de promoción interna como itinerario para cubrir aquellos puestos de trabajo ofertados que se encuentren vacantes.

2. LA CARRERA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: MARCO ESTATAL

2.1. El derecho a la carrera administrativa en la el Estatuto Básico del Empleado Público

Para abordar la configuración de la carrera administrativa a nivel estatal ha de partirse de lo dispuesto en el art. 14.1.c) EBEP, en el cual se reconoce como derecho de carácter individual:

“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.”

Más allá de la lógica referencia a los principios constitucionales consagrados en el art. 103.3 CE, el EBEP afronta el reto de establecer una serie de elementos vertebradores de la política de carrera para los empleados públicos, cuestión que se ve dificultada no solo por cuestiones históricas, sino por la propia arquitectura del propio EBEP.

No es baladí la apuntada remisión, habida cuenta de que establece una conexión constitucionalmente dimensionada entre el acceso a la función pública y la promoción

una vez que se ha producido el ingreso en la misma, cuando, hasta la fecha, era esta primera etapa la única que se regía por los referidos principios.

Y es que ha de tenerse en cuenta que, en la medida en que la carrera administrativa constituye un elemento estructuralmente característico del modo en que se ordenan las distintas organizaciones y, por ende, singular de estas mismas, su regulación en una norma general como el EBEP resulta compleja y limitada¹¹.

A la carrera profesional del empleado público le dedica el legislador de manera concreta el Capítulo II “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” en el marco del Título II, que sistematiza el conjunto de derechos y deberes.

El hecho de que la carrera profesional se plantee como un derecho básico de los empleados públicos constituye un hito en sí mismo, alineándose en cuanto a su reconocimiento legal con la promoción interna, y sin perjuicio del margen de maniobra que contempla el legislador a la hora de que se articule a través de distintas modalidades¹², la carrera profesional vertical y horizontal, que serán objeto de análisis en este mismo epígrafe.

Dada la brevedad de los apartados primero y segundo del art. 16, conviene volver sobre la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, versión anterior al actual EBEP, y en la que se introdujo por primera vez la regulación de la carrera administrativa.

En esta se aludía a la necesidad de introducir criterios semejantes a aquellos que regulan el acceso a la función pública para regular la carrera de los funcionarios y la provisión de puestos de trabajo, con el fin de “*mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios.*”

¹¹ PALOMAR OLMEDA, A. “Derechos, deberes y código de conducta: especial referencia a la carrera profesional y a la formación.” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 50, 2011, pág. 242.

¹² DE MIGUEL PAJUELO, F. Artículo 16. “Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera” en PALOMAR OLMEDA, A., SEMPERE NAVARRO, A. V. (dirs.) y YOLANDA QUINTANILLA (coord.). *Comentarios a la ley 7-2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2008, pág. 174.

Cabe recordar que, si bien la dotación de un marco jurídico para ordenar la carrera funcional resulta novedosa, no ocurre lo mismo con la promoción interna, una figura distinta y de mayor recorrido histórico.

Los defectos que se desprendían de esta superada unicidad no son ignorados por el legislador, que reconoce la voluntad de reducir *“la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo.”*

No se trata estrictamente de superar el modelo anterior, habida cuenta de que en la propia exposición se reconoce la posibilidad de que aquellas AAPP o áreas de empleo público que por su propia naturaleza lo consideren conveniente mantengan esta modalidad anterior, combinándola con *“elementos de carrera horizontal y vertical.”*

La reforma fue recibida positivamente por la doctrina, considerando que la pretendida renovación del sistema a través del EBEP de 2007 hubiera quedado incompleta de no abordarse y articularse a través de dos premisas básicas: una concepción de la carrera profesional basada en una gestión moderna de los recursos humanos y en la discrecionalidad, y un margen de flexibilidad suficiente para su concreción en cada caso concreto¹³.

A continuación, pasamos a abordar las distintas modalidades que, conforme al art. 16.3 EBEP, podrán desarrollar las leyes de función pública en relación a la carrera profesional que pueda aplicarse en cada ámbito, pudiendo, en pro de esa flexibilidad *“consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas”* de dichas modalidades.

2.2. Modalidades previstas en la carrera administrativa

2.2.1. Carrera profesional horizontal

La introducción a la carrera profesional horizontal se ubica en el apartado a) del art. 16.3, el cual señala que esta consistirá *“en la progresión de grado, categoría, escalón*

¹³ ARROYO YANES, L. M. “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, 2012, pág. 96.

u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.”

Partiendo de esta tipificación legal, la doctrina ha concebido la carrera horizontal como un derecho a progresar de escalafón, de manera individualizada, en forma de reconocimiento a su actividad profesional o desarrollo y, en todo caso, sobre la base de una evaluación objetiva y reglada¹⁴.

Coherente con el espíritu del EBEP en esta materia, el marco regulatorio de la carrera horizontal es de mínimos, de este concepto pueden extraerse una serie de notas características a partir de las cuales se articula la figura¹⁵:

- La estructuración de la carrera a través de escalones, grados, tramos o categorías, de forma que los empleados públicos tienen la posibilidad de progresar a partir de la superación de sucesivas evaluaciones, así como el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos.

En este sentido, no se mantiene el papel singular antes atribuido a la antigüedad, es decir, al haber prestado servicios en el escalafón anterior durante un periodo de tiempo mínimo y predeterminado.

- Contrastando con otras modalidades de carrera administrativa, en este caso, los ascensos se producen sin que sea necesario que tenga lugar un cambio en el puesto de trabajo desempeñado.

Este punto es el que implica la novedad más destacable en cuanto a la regulación de la carrera administrativa horizontal, suponiendo un cambio radical en cómo se había caracterizado esta históricamente, dado que, hasta la fecha, el elemento esencial estribaba en el cambio de puestos de trabajo.

- Los ascensos no se producen de manera automática, sino que se supeditan a que previamente se supere una fase de evaluación, valorándose elementos tales como la

¹⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios”, en *Justicia administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 47, 2010, pág. 9.

¹⁵ CÁMARA MÁS, R. “La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 121, 2021, pág. 303.

trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos que se han adquirido o los resultados de la evaluación del desempeño, entre otros méritos y actitudes.

Parece de este modo que la norma finalmente resultante, el EBEP de 2007, recogía el sentido con el que la Comisión de Expertos concebía la carrera horizontal, en cuyo punto 46 se exponía 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 aquella 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.”*

Para terminar de acotar esta figura y, lo más importante, extraer sus puntos clave de cara a una eventual extrapolación de la misma al Derecho foral, conviene a su vez abordar los criterios que, dentro del amplio margen de maniobra referido a favor de cada AAPP, pueden extraerse de la norma en cuanto a tendencias para una ulterior regulación¹⁶:

- Los ascensos de categoría deberán ser consecutivos, si bien se contemplan excepciones *per saltum* no especificadas, brindando así un mayor margen de autonomía al legislador de desarrollo, a la par que se habilita que, además de categorías generales, se creen modalidades de categorías especiales, correctamente delimitadas en cuanto a su naturaleza y su cupo.

- Otra evidencia de este marco flexible se desprende de que el legislador estatal omite el establecimiento de un periodo mínimo de permanencia en cada categoría, algo que ha sido objeto de crítica, considerando que puede distorsionar el propio sistema de carreras, exponiéndose a su colapso y pérdida de utilidad.

- Como expone el art. 20.2 EBEP y más adelante se analizará, se confía a cada administración el concretar los efectos que se reconozcan a la evaluación del desempeño,

¹⁶ ¹⁶ ARROYO YANES, L. M. “La carrera profesional y... *op. cit.*, págs. 103-104.

lo que implica no solo a su alcance, sino incluso a si constituirá una condición *sine qua non* para que se produzca la promoción de una categoría a otra.

- Ahondando en la valoración meritocrática para que tengan lugar dichos avances, cabe subrayar que, pese a que el inicial Proyecto de Ley incluía una especial mención a la antigüedad, el texto final se limitaba a plasmar una serie de conceptos, si bien cabría razonar que deberán recogerse parámetros vinculados a estos cuando el legislador de desarrollo se incline por impulsar esta modalidad de carrera.

En definitiva, la instauración de esta carrera horizontal, atendiendo a su estructura, consagra la recuperación del sistema que se venía empleando tradicionalmente en el marco de la función pública española para articular la carrera profesional¹⁷, renovándose a partir de una nueva concepción del puesto de trabajo, y profundizando en las utilidades del mismo¹⁸.

2.2.2. Carrera profesional vertical

La carrera vertical, conforme al art. 16.3.b), consiste en “*el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.*”

Se trata de una modalidad de carrera más acotada y objetivable que la horizontal, de modo que las leyes de desarrollo de la función pública a partir de EBEP parten de una estructura prefijada. Así, el art. 17.a) prevé su articulación a través de un sistema “*de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos.*”

Respecto de estos cuerpos y escalas, el art. 75.2 EBEP delega en el poder legislativo –Cortes Generales o asambleas legislativas autonómicas, en función de a quien venga atribuida la competencia- su creación, modificación o supresión. Sin perjuicio de ello, el art. 76 establece un sistema de titulaciones exigidas para el acceso a estos cuerpos y escalas que, en todo caso, han de respetarse:

¹⁷ Concretamente, hasta la reforma de 1963-1964.

¹⁸ *Ibidem*.

- El Grupo A (dividido en Subgrupos A1 y A2), para cuyo acceso se requiere estar en posesión de un título universitario de Grado, si bien se habilita la posibilidad de que sea otro tipo de título el exigido a través de la legislación específica.

- Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escala encuadrados en este el título requerido será el de Técnico Superior.

- Grupo C, dividido a su vez en C1 (para cuyo acceso se exige Título de Bachiller o Técnico) y C2 (siendo necesario únicamente el Graduado de Educación Secundaria Obligatoria).

De este modo, el hecho de que, a la hora de que la AP correspondiente establezca niveles para la ordenación de las distintas escalas, opera como un elemento que asegura unos mínimos y máximos a lo largo de la carrera profesional, desincentivando que puedan producirse cambios, sean estos en sentido descendente o ascendente, excesivamente acelerados¹⁹.

Una de las grandes incógnitas despejadas por el EBEP fue la posibilidad técnica de que el funcionario público pudiera compaginar la carrera horizontal, novedosa, con la carrera vertical, cuestión viabilizada por el hecho de que el sistema general de cualificaciones opera para acreditar destrezas y competencias exigidas no solo para superar ciertos tramos, sino también para el desempeño de un puesto de nivel superior al primero²⁰.

2.2.3. La promoción interna

Conviene hacer hincapié en que carrera profesional y promoción interna no constituyen conceptos análogos, sino que son distintos mecanismos ligados a la promoción profesional del trabajador público.

¹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. Tecnos, Madrid, 2018, pág. 152

²⁰ RODRÍGUEZ GURTURBAY, A. *Planificación de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, pág. 143.

Pese a que el EBEP no emplee estos términos expresos, la doctrina viene considerando que del art. 18 de este pueden distinguirse tanto una promoción interna vertical como horizontal.

La vertical se identifica con la progresión de un Grupo o Subgrupo a otro superior –mecanismo a través del que se jerarquizan las agrupaciones funcionariales–, mientras que la horizontal tendría lugar cuando dicha progresión se dé dentro del mismo Grupo o Subgrupo²¹.

Conforme al art. 18.1 EBEP, la promoción interna se configura en términos muy similares al acceso a la función pública, habida cuenta de que los procesos selectivos que se pongan en marcha a tal efecto han de regirse por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, junto a los previstos en el art. 55.2 EBEP²², además de la superación del proceso selectivo correspondiente.

Cabe destacar que, además de la observancia de los principios referidos y la posesión de los requisitos exigidos para el ingreso por parte de aquel funcionario que opte a la promoción interna, se requiere que este hubiera prestado, como mínimo, servicio activo durante dos años en el Subgrupo inferior.

Si bien es cierto que dicho requisito podría chocar con los principios consagrados por la CE en esta materia, pronunciamientos como la STC núm. 31/2006, de 1 de febrero han declarado la constitucionalidad del mismo.

2.3. La evaluación del desempeño: hacia un replanteamiento de la carrera administrativa

Nos centramos ahora en un mecanismo que, junto a la carrera administrativa horizontal, supuso la principal novedad que trajo consigo el EBEP de 2007, si bien, a diferencia de aquella, no contaba con antecedentes en la regulación histórica de la función pública española.

²¹ FUENTEJANA PASTOR, J. A. El Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pág. 494.

²² Estos son: a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases; b) Transparencia; c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Regulada finalmente en el art. 20 EBEP, en su apartado primero se reconoce la competencia de las AAPP para establecer los sistemas mediante los que se aplique la figura. La conceptualización que a continuación plantea el legislador en el mismo apartado la define como “*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.*”

No aporta el EBEP un decálogo de los criterios a los que habrán de atenerse las AAPP para el diseño de este sistema, más allá de invocar en su art. 20.2 la “*transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación*”, así como su aplicación “*sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.*”

Por su parte, la doctrina ha sugerido una serie de criterios, los cuales gozan de un consenso generalizado, para determinar la validez de una ED en concreto, y que serán de gran utilidad a la hora de formular una posterior propuesta²³:

- La relevancia, en el sentido de que los comportamientos objeto de medición deben ser realmente importantes para la organización, de forma que las omisiones o malas ejecuciones en ese ámbito puedan desencadenar consecuencias de cierta trascendencia.

- La fiabilidad, atendiendo a si se trata de una medida consistente, estable o sistemática, así como si distintos evaluadores podrían, respecto a un mismo trabajador, comportamiento y durante un periodo de tiempo determinado, extraer conclusiones análogas.

- La discriminación, debiendo la medida empleada generar variabilidad y establecer diferencias entre los trabajadores que permitan una ordenación de estos a partir de la ED.

- Practicidad, siendo claros aquellos parámetros objeto de medición y revistiendo validez aparente para el evaluado, el tiempo necesario para la misma, el coste que supone, etc.

²³ GORRITI BONTIGUI, M. “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón.” En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 13, 2011, pág. 301.

Para completar el análisis de la propuesta por parte del legislador estatal en relación a la ED, ha de tenerse igualmente en cuenta lo dispuesto en el art. 20.3 EBEP, en el cual se señala que los efectos de la ED se extenderán a *“la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias.”*

Del mismo modo, el apartado cuarto señala que cuando la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso, quedará vinculada a la ED con arreglo a los sistemas de evaluación previstos por cada AP, a la par que el art. 52 la liga a la aplicación del régimen disciplinario.

Considera la doctrina que la construcción conceptual del desempeño en el EBEP conecta con las propuestas surgidas del ámbito de la psicología del trabajo –y, por tanto, de los empleados en organizaciones privadas- en la medida en que se da una identificación tanto con la conducta profesional como con el rendimiento del funcionario²⁴.

Ahora bien, de nuevo nos enfrentamos a la falta de concreción acerca de la interpretación del concepto de “conducta profesional”, lo que obliga a extraer su definición a partir de lo dispuesto en relación al Código de Conducta, del que se ocupa el Capítulo VI del Título III.

Si bien se trata de una apreciación subjetiva, la doctrina ha destacado una serie de principios éticos que, a todas luces, han de ser tenidos en consideración a efectos de medir la ED²⁵.

- Que, conforme al art. 53.2 EBEP, con su actuación persigan *“la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.”*

- Que dicha actuación se ajuste a los principios de lealtad y buena fe con todos los demás agentes implicados, es decir, la ciudadanía, sus superiores, compañeros y subordinados, y la propia AP donde presten servicios (art, 53.3 EBEP).

²⁴ SALGADO VELO, J. y LUIS CABAL, A. Evaluación del desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias Análisis de las propiedades psicométricas. *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones*, vol. 27, núm. 2, 2011, pág. 84.

²⁵ *Op. cit.*, pág. 77.

- Que tanto en la consecución del interés general como de los objetivos de la AP donde desarrollen sus tareas, se ciñan a los principios de “*eficacia, economía y eficiencia*” (art. 53.8 EBEP).

- Por último, como señala el art. 53.10 EBEP, debe atenderse al cumplimiento diligente de las tareas asignadas y, cuando por razón de las actividades así proceda, la resolución dentro de plazo de los procedimientos o expedientes que correspondan al funcionario o equipo.

Los mismos autores han destacado algunos de los Principios de Conducta que recoge el subsiguiente art. 54 EBEP, como aquellos a los que cabe otorgar mayor protagonismo por su vinculación con el desempeño laboral²⁶:

- El trato atento y respetuoso a compañeros, superiores, y a la ciudadanía a la que se preste servicios (art. 54.2 EBEP).

- La diligencia en la ejecución, cumpliendo con la jornada y el horario que se establezcan, de las tareas que correspondan (art. 54.2).

- La austeridad y el cuidado en la conservación de aquellos bienes y recursos públicos que se administren (54.5 EBEP).

- El control en cuanto a que su formación y cualificación se mantengan debidamente actualizadas (art. 54.8).

- El cumplimiento de las normas de seguridad y salud laboral indicadas en cada caso (54.9 EBEP).

- En términos de comunicación, poner en conocimiento de los superiores y/o órganos competentes que correspondan las propuestas que, a su entender, resulten adecuadas para avanzar hacia un mejor desarrollo de las funciones propias de aquella unidad en la que estén asignados (art. 54.10 EBEP).

En definitiva, pese a que el EBEP no ofrece unas pautas expresas en cuanto a cómo ha de valorarse la ED, a partir de los deberes que se imponen a los funcionarios y

²⁶ *Op. cit.*, pág. 78.

de los principios rectores y de conducta que han de presidir su actuación, pueden extraerse elementos suficientes para el diseño, en el caso de cada AP, del sistema más adecuado para medir ese desempeño.

3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO FORAL

3.1. Regulación en el Decreto Foral Legislativo 251/1993

El “Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra” (en adelante, TREPAN), constituye la norma básica en esta materia a nivel autonómico, resultando, por tanto, de una antigüedad notablemente superior a la del actual EBEP.

Este TREPAN aborda en su Capítulo IV la Carrera administrativa, destacando en su art. 14 que esta consiste en *“la promoción de los funcionarios de un determinado nivel de los definidos en el artículo 12 a los niveles superiores y en el ascenso de grado y categoría, dentro de cada nivel.”*

Partiendo de dicha definición, cabría afirmar que –y aquí se refleja el desfase temporal existente- la norma foral identifica la carrera administrativa con la que el actual EBEP concibe como carrera vertical, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, limitándose a regular la promoción de nivel y los ascensos en grado.

De hecho, si reparamos en lo que el art. 15 dispone, encontramos que, en primer lugar, se recogen una serie de requisitos aplicables a la promoción de nivel, siendo los siguientes:

- a) Pertener a nivel inferior al de las vacantes convocadas.*
- b) Poseer la titulación exigida en la convocatoria y acreditar cinco años de servicios efectivamente prestados en las Administraciones Públicas de Navarra.*
- c) No hallarse en situación de excedencia voluntaria o forzosa.*

d) Superar las correspondientes pruebas selectivas.

Es decir, lo que este precepto recoge no guarda relación con el concepto de carrera profesional que en esta investigación se viene contemplando, sino que es una mera articulación del proceso de promoción interna, extrapolando lo dispuesto en el entonces en vigor EBEP a la normativa foral.

Por otro lado, el art. 16 reconoce la posibilidad de que el trabajador público ascienda a través de 7 grados distintos (1-7) dentro de su nivel respectivo, sin discriminar en base a la especialidad de su titulación, formación o profesión.

Junto a lo anterior, se establece el oportuno procedimiento para la articulación, con carácter anual, del ascenso en grado:

a) Será condición indispensable para el ascenso de grado la permanencia durante, al menos, dos años en el grado anterior.

b) Ningún funcionario podrá permanecer más de ocho años en un mismo grado, con excepción de quienes hubiesen alcanzado el grado 7.

c) Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos anteriores, un 10 por 100 de los funcionarios de los grados 1 a 6, ambos inclusive, serán ascendidos, por orden de antigüedad, al grado inmediatamente superior.

d) Previo concurso de méritos, que se realizará conforme a las disposiciones que se dicten reglamentariamente, podrán ascender al grado inmediatamente superior hasta un 10 por 100 de los funcionarios de los grados 1 a 6, ambos inclusive.

Sin entrar a valorar la idoneidad o no de las normas establecidas, lo cierto es que puede afirmarse que se trata de una regulación de la carrera administrativa –como se denomina en la propia norma, aunque, a la luz de los criterios actuales, resulte difícil definirla como tal- basada únicamente en la antigüedad del funcionariado.

Bien es cierto que, como también se recogía, parte de la doctrina ha advertido sobre la necesidad de desarrollar racionalmente la relativamente novedosa carrera horizontal, evitando que se produzcan ascensos fulgurantes. Sin embargo, una correcta

modernización de la carrera administrativa debería, como más adelante se justificará, permitir una convivencia armónica de ambas modalidades.

Más allá de este sistema, la regulación de la carrera administrativa del personal funcionario foral se complementa con dos artículos que, para mayor exhaustividad, examinamos sucintamente:

- El art. 17 incluye una suerte de fórmula a efectos de asignación del grado a aquel personal funcionario que ascienda de nivel, aduciendo que se le deberá asignar el grado resultante tras dividir entre ocho el número de años de servicios reconocidos. De nuevo, nos encontramos con que no se contempla criterio distinto al de la antigüedad como trabajador público.

- El art. 18 incorpora una remisión al art. 33 en lo relativo al concurso de méritos como procedimiento para que se lleve a cabo el ascenso de categoría dentro de un mismo nivel, a la par que, para cuando resulte aplicable, al art. 34 en relación a los puestos directivos de libre designación.

3.2. Ámbito subjetivo: delimitación del funcionariado foral

En cuanto a aquellos trabajadores públicos a los que el TREPAN resulta de aplicación, ha de atenderse a las disposiciones generales recogidas en el Título I. Concretamente, se refiere al personal al servicio de *a) La Administración de la Comunidad Foral; b) Las Entidades Locales de Navarra; c) Los organismos públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral o de las Entidades Locales de Navarra.*

En este punto, ha de tenerse en cuenta que el art. 3 reconoce como personal al servicio de las AAPP de Navarra tanto a los funcionarios públicos, como al personal eventual y al personal contratado. Naturalmente, en lo que a la carrera administrativa se refiere, resulta de aplicación únicamente al personal funcionario.

Por otro lado, el art. 2.1 incorpora una serie de exclusiones:

a) Los miembros de la Policía Foral. Es frecuente que en el ámbito del desarrollo legislativo autonómico y local, el personal funcionario perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reciba un tratamiento diferenciado al resto.

En este caso, sus competencias se encuentran reguladas en la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, diseminándose el resto de su régimen jurídico en normas tales como el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 72/2016 o el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, aprobado, en este caso, en virtud del Decreto Foral 79/2016, anulado judicialmente y posteriormente reemplazado por la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

En todo caso, el examen de las diversas disposiciones de legislación foral que resultan de aplicación a este cuerpo, evidencian que el legislador ha omitido la regulación de una carrera administrativa propia.

b) El personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Es este el único personal funcionario al que se reconoce como tal el derecho a la carrera administrativa. Destaca que no responde a una reforma legislativa que se produzca a partir del EBEP de 2007, sino que esta existe desde la entrada en vigor de la “Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, por la que se regula el sistema de carrera profesional del personal facultativo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea” y se desarrolla posteriormente en el Decreto Foral 376/2000.

c) Los funcionarios sanitarios municipales de Navarra. Respecto a estos, a los que no resultan de aplicación las disposiciones anteriormente referidas al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, tampoco se ha desarrollado marco jurídico alguno relativo a su carrera profesional.

3.3. El TREBEP como norma básica y su aplicación supletoria

Conforme a lo dispuesto en el apartado quinto del art. 2 TREBEP, el cual se ocupa de su ámbito de aplicación, el Estatuto *“tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.”*

Ello quiere decir que, más allá del personal funcionario cuyo régimen jurídico es expresamente el regulado en el TREBEP²⁷, lo dispuesto en la norma resultará de aplicación al conjunto del funcionariado en España en aquellas cuestiones que no regule de manera expresa la legislación que les resulte directamente aplicable.

La cobertura jurídica a este carácter supletorio encuentra fundamento de manera genérica en las competencias exclusivas que la CE reconoce al Estado en los apartados 7^a²⁸, 17^a²⁹ y 18^a³⁰ y, de forma expresa en lo tocante a la materia objeto de estudio, en el art. 103.3³¹.

A partir de este complejo sistema de atribución competencial, la doctrina considera que, en el marco de cuestiones tales como la carrera profesional, la promoción interna, la provisión de puestos de trabajo, la evaluación del desempeño que regula el TREBEP quedan condicionadas *sine die* por las leyes en materia de función pública que puedan dictar la AGE o las Asambleas Legislativas de las CCAA, desarrollando el propio Estatuto.³²

Esta cuestión ha sido abordada en pronunciamientos tales como la STC núm. 1/2003, de 16 de enero, resaltando que, conforme a los referidos principios constitucionales que informan la función pública, constituye una necesidad la existencia

²⁷Art. 2.1 TREBEP: Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; c) Las Administraciones de las entidades locales; d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas; e) Las Universidades Públicas.

²⁸Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

²⁹Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

³⁰Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

³¹La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

³²MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J. "El Estatuto básico de empleado público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos" en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2008, núm. 19, págs. 101-102.

de un núcleo normativo común al conjunto de la función pública, atendiendo a dos criterios:

- Un principio de carácter formal, en cuanto al procedimiento de aprobación de la norma, atendiendo al hecho de que su regulación únicamente puede desarrollarse en virtud de normas con rango de ley.

- Un principio formal, en lo tocante al contenido básico de la norma, que deberá ser común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica de los funcionarios, así como de la relación estatutaria de servicio.

Por tanto, como ha apreciado la doctrina, el Estatuto opera como un referente de mínimos comunes, de modo que, si otra AP en el ejercicio de sus funciones legislativas decide apartarse de lo regulado en el TREBEP, deberá desarrollar mediante norma con rango de ley todo ese contenido sustituido. Las cuestiones que no sean objeto de expresa regulación se regirán por lo dispuesto en el Estatuto³³.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso concreto de Navarra, han de introducirse algunas consideraciones de calado, como consecuencia de la singularización que suponen las competencias forales.

En este sentido, ha de colacionarse lo dispuesto en el art. 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Dicho precepto reconoce competencia en relación al *“Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.”*

Este precepto fue objeto de control de constitucionalidad a través de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, en la que se afirmaba que esta competencia derivaba de un derecho histórico, con las singularidades que ello implica.

³³ MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J. “El Estatuto básico...*op. cit.*, p. 103-104.

Ahora bien, del mismo modo, advertía que el ejercicio de competencias derivado de estos derechos históricos no era óbice para que deba respetarse la reserva de competencias a favor del Estado que recoge el art. 149.1 CE.

En todo caso, esta particularidad opera como un elemento más a la hora de explicar las sustanciales diferencias cuando del funcionariado foral se trata, y el hecho de que la innovación que supuso el reconocimiento de la carrera administrativa al personal facultativo tuviera como protagonista, precisamente, a un cuerpo funcional sometido a régimen foral.

3.4. Breve comparativa: el reconocimiento a la carrera administrativa en otras Comunidades Autónomas

Para acometer esta breve comparativa nos centramos en la legislación aplicable en esta materia en dos CCAA concretas: País Vasco – en la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca- y Cataluña, conforme al Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

En el supuesto vasco, la Ley 6/1989, de 6 de julio, dedica a la carrera administrativa su Capítulo IV, enmarcado en el Título III “De los funcionarios de las administraciones vascas.”

Conforme al art. 44, la carrera administrativa de los funcionarios que prestan servicio en el País Vasco se articula a través de tres elementos principales: el grado personal, el posible acceso, sea mediante concurso o libre designación, a otros puestos de trabajo, y la promoción interna a cuerpos del Grupo superior o del mismo Grupo.

No presenta particularidades destacables el régimen jurídico de la promoción interna. En cuanto al grado personal, conforme al art. 45.2, la adquisición del mismo se vincula únicamente a la antigüedad –dos años consecutivos o tres con interrupción-, así como a la superación de cursos específicos.

El aspecto más interesante del precepto radica en que, a los dos elementos anteriores, se añade la inclusión de “*otros requisitos objetivos que se determinen, previo*

informe del Consejo Vasco de la Función Pública, por el Gobierno Vasco o, en el ámbito de sus respectivas competencias, por los órganos de gobierno de las restantes Administraciones Públicas vascas.”

Esta redacción *numerus apertus* habilita la posibilidad de que las AAPP vascas competentes incorporen, entre estos requisitos, mecanismos que puedan vincularse a dimensiones como la de la evaluación del desempeño.

En el caso de Cataluña, el art. 92.e) del Decreto Legislativo 1/1997 reconoce como derecho del personal funcionario el de optar, siempre que se cumplan los requisitos legalmente previstos, tanto a la carrera administrativa como a la promoción interna.

Sin embargo, la norma únicamente regula de forma expresa la promoción interna, en sus arts. 59 y 60. De nuevo, nos encontramos con una legislación poco concreta, que se limita a supeditar esta posibilidad de promoción a la prestación de servicios durante dos años, contar con la titulación requerida y cumplir el resto de requisitos que contemple la convocatoria.

No ofrecen mayor concreción otras normas de aplicación a determinados funcionarios, como es el caso de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, cuyo art. 77.d) se limita a reproducir el derecho a la promoción interna y a la carrera administrativa en términos análogos a los contemplados en el art. 92.e) del Decreto Legislativo 1/1997.

4. EL CASO SINGULAR DEL PERSONAL FACULTATIVO DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD: LA LEY FORAL 11/1999, DE 6 DE ABRIL Y EL DECRETO FORAL 376/2000, DE 18 DE DICIEMBRE

4.1. El reconocimiento del Derecho en la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril

La aprobación de la Ley Foral 11/1999 supuso el punto culminante, como en su propio Preámbulo se apunta, del proceso de acoplamiento transitorio desarrollado entre

1992 y 1995 con el fin de desarrollar un marco jurídico que regulase el régimen específico y aplicable a la carrera profesional del personal facultativo sanitario.

Es importante puntualizar que este únicamente se extendía subjetivamente, como a continuación se detallará, a los profesionales que desarrollasen su actividad adscritos al Servicio Navarro de Salud-Osasunbide y no, por tanto, al conjunto del personal sanitario en la Comunidad Foral.

Lo anterior ponía a Navarra como CA a la vanguardia en esta materia, máxime si tenemos en cuenta que, mientras que en su caso la ley quedaría desarrollada con el Decreto 376/2000, siendo la CA de Canarias la siguiente, con el año 2004 como aquel en el que comenzó su periodo de acoplamiento³⁴.

El art. 2.1 de esta Ley Foral 11/1999 contenía la definición de la carrera profesional de los facultativos sanitarios del SNS, señalando que la misma suponía un reconocimiento a nivel individual, de carácter tanto económico como administrativo, y con ocasión de *“la permanencia y continuidad en su actividad, y, simultáneamente, por los méritos contraídos en el perfeccionamiento y actualización profesional y en los resultados asistenciales obtenidos.”*

Esta primera definición evidencia que, en los términos antes analizados, no se plantea una carrera vertical únicamente basada en la antigüedad y permanencia en el puesto, sino que hace referencia a los resultados obtenidos, es decir, aproximándose a una figura como la de la ED.

4.2. Ley Foral 11/1999, de 6 de abril y Decreto Foral 376/2000, de 18 de diciembre: análisis de cuestiones principales

4.2.1. Ámbito de aplicación

Respecto al ámbito de aplicación, contenido en el art. 1.1 de la Ley Foral 11/1999, este lo hace extensible al personal que se encuentre adscrito al SNS, imponiéndose dos requisitos. El primero de estos, que el acceso y nombramiento *“conlleve o haya*

³⁴ En el siguiente enlace, y a fecha de 2012, puede consultarse el calendario de implementación y otras cuestiones sobre la carrera profesional del personal médico en España y en cada Comunidad autónoma: https://www.semg.es/doc/sala_prensa/2012/carrera_profesional_2009_2012.pdf

conllevado la exigencia de hallarse en posesión del título de Licenciado en Medicina y Cirugía o Licenciado en Farmacia.”

Por tanto, plegándonos al sistema de grupos en función de la titulación que recoge el EBEP, la primera exclusión radica en que este reconocimiento de la carrera profesional queda restringido al personal funcionario de grupo A1 y A2, aquellos a los que se requiere titulación superior universitaria para el acceso al puesto.

Por otro lado, el propio art. 1.1 impone como segundo requisito para que pueda producirse el reconocimiento de la carrera profesional, el hecho de que el trabajador público cuente con la plaza en propiedad, lo que a su vez conlleva la exclusión del personal funcionario interino.

En relación a esto, ha de traerse a colación la relevante STSJ de Navarra 84/2020 de 5 de junio, en virtud de la cual se reconocían los servicios temporales prestados a efectos de carrera profesional por parte de facultativos que fueran ajenos al SNS.

El referido pronunciamiento, y en relación a personal médico que había prestado sus servicios en el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, consideraba que no procedía la aplicación de la Ley Foral 11/1999, sino de la “Ley Foral 7/2017, por la que se amplía el ámbito de aplicación del sistema de carrera profesional a otro personal no adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos.”

Y es que, conforme a la interpretación del TSJ navarro, no cabía afirmar que “a valoración de los servicios temporales que establece la Ley Foral 7/2017 *“solo a partir de su entrada en vigor es idéntica o equiparable a lo que antes hizo la Ley Foral 11/1999 de carrera profesional del personal de Osasunbidea, porque la Ley entró en vigor el 10 de abril de 1999 y, sin embargo, se reconocían los servicios temporales a efectos de carrera desde el año 1992.”*³⁵

Asimismo, rechazaba la sentencia en su FJ primero, contrariando lo interpretado por la sentencia de instancia, que no se daba razón alguna que justificase la diferencia de trato entre servicios temporales y con plaza en propiedad establecida por la Ley Foral 7/2017 y, que, por tanto, dicha distinción resultaba contraria a lo previsto en la “Directiva

³⁵ FJ primero de la sentencia.

1999/70 /CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.”

A partir de este, como explica BENAC BERIAIN³⁶ desde la asesoría jurídica del Colegio de Médicos de Navarra se interpusieron hasta 56 demandas –una de ellas, de carácter colectivo, promoviendo los intereses de 17 médicos colegiados- ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, habiéndose obtenido hasta entonces 41 sentencias favorables.

El principal contenido de estas sentencias pasaba por reconocer el derecho a acceder al sistema de carrera profesional del SNS a los facultativos que hubieran prestado sus servicios a través de contratos de duración temporal, y con carácter retroactivo de hasta cuatro años.

Por otro lado, en el caso de aquellos facultativos que, tras encontrarse en la situación anterior, hubieran obtenido su plaza en propiedad, se habían reconocido los efectos por los servicios prestados mediante vinculación temporal durante los últimos cinco años. En este contexto, la pretensión pasaba porque se recalculase su nivel, teniendo en cuenta la retroactividad de cuatro años.

Bien es cierto que esta cascada de pronunciamientos evitaba el especificar el nivel que debía reconocerse o la fecha a considerar, limitándose al reconocimiento del derecho, y remitiéndose a la valoración acometida por la Comisión de Evaluación, conforme a lo previsto en el art. 10 de la Ley Foral 11/1999.

4.2.2. Sistema de niveles: requisitos para el ascenso de nivel y periodos de permanencia

El sistema se estructura a través de cinco niveles (I-V), requiriéndose para el ascenso un total de puntos determinado en cada uno de los niveles, tal y como se recoge en el art. 6.1:

³⁶ BENAC BERIAIN, M. “Situación actual de las reclamaciones de carrera profesional por reconocimiento de los servicios prestados mediante contratación temporal”, en *PANACEA*, núm. 134, pág. 49.

	Puntuación necesaria por años de permanencia	Puntuación por baremo	Puntuación total exigida
En el nivel I	5	5	10
En el nivel II	7	7	14
En el nivel III	8	8	16
En el nivel IV	5	5	10
En el nivel 5	-	-	-

Fuente: Ley Foral 11/1999.

Como de la tabla anterior se desprende, el legislador optó por otorgar idéntica importancia a los méritos vinculados a la antigüedad y al baremo, buscando de este modo que permanencia y evaluación en actividad asistencial, junto al perfeccionamiento profesional, fueran igual de determinantes a la hora de reconocer los ascensos.

En cuanto al cómputo del periodo de permanencia, el cómputo resulta sencillo, en a medida en que cada año completo –desde la adquisición en propiedad de la plaza, aunque considerando el criterio adoptado por el TSJ de Navarra al que antes se hacía referencia- reporta un nuevo punto al facultativo.

Tal y como se deduce del art. 3.2 en el Decreto Foral 376/2000, no se exige el cumplimiento del año de servicio ininterrumpido para sumar el punto completo, sino que podrá reconocerse la parte proporcional del mismo para periodos inferiores.

Destacar que el hecho de prestar servicios especiales en puestos de libre designación no implica la interrupción del cómputo, al igual que en aquellos supuestos en los que los facultativos se encontrasen en situación de “*formación, perfeccionamiento e investigación.*”

4.2.3. Baremos y determinación de objetivos: sistemas de evaluación

Para examinar el diseño del baremo es necesario recurrir al desarrollo de la Ley Foral a través del Decreto Foral 376/2000, en cuyo apartado 4.1 distingue dos apartados generales en relación a esta puntuación:

- Por un lado, la actividad asistencial, ámbito en el que son tenidos en cuenta “*el nivel de consecución de los objetivos o pactos de gestión del equipo de trabajo y, por*

otro, el grado individual de corresponsabilidad y participación del profesional en el cumplimiento de tales objetivos.”

- Por otro, la puntuación por perfeccionamiento y actualización profesional, comprendería *“las actividades de formación, investigación, desarrollo técnico y dirección-gestión, que incluyen las actividades de formación continuada voluntaria, docentes y discentes, las actividades investigadoras, la elaboración y ejecución de proyectos de mejora que incidan directamente en la organización y sistemas de trabajo de los centros o servicios, y las actividades de responsabilidad directiva y de gestión.”*

De la lectura comparada se extrae que, si bien en primer lugar el legislador quiso procurar un punto de equilibrio entre ambos apartados, a la par que un margen de flexibilidad, con ocasión de su desarrollo en virtud del Decreto 376/2000, se inclinó por reforzar el protagonismo de la actividad asistencial.

De este modo, si inicialmente el art. 7.3 señalaba que dicho apartado debía aportar, como mínimo, la mitad de los puntos, en el Decreto este porcentaje se veía incrementado hasta las 2/3 partes. Junto a este requisito, se imponía un mínimo del 20% vinculado a perfeccionamiento y actividad profesional, mientras que el resto podía provenir indistintamente de cualquiera de ambos.

5. UNA PROPUESTA NORMATIVA PARA LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL FUNCIONARIADO FORAL

5.1. Hacia una definición de la carrera administrativa

La hipotética conceptualización de la carrera administrativa en una Ley Foral debería partir, inexorablemente, de lo dispuesto en el art. 103.3 CE, es decir, ligar la carrera administrativa a los mismos principios que rigen el acceso a la función pública, los de mérito y capacidad.

A lo anterior ha de ligarse un elemento fundamental apuntado por la doctrina, como es el conjunto de expectativas que, una vez se materializa el ingreso en la función

pública, mantiene el funcionario, desde un triple enfoque: económico, de seguridad y de reconocimiento³⁷.

No cabe duda de que, el propio marco jurídico que resulta de aplicación a la función pública ya satisface, *per se*, las expectativas de seguridad. La legislación consagra el carácter inamovible del nombramiento como funcionario de carrera una vez que se produce el ingreso, pudiendo, al margen de la renuncia voluntaria, revocarse únicamente en virtud de una sanción disciplinaria por comisión de infracciones muy graves, y si así se resuelve tras el correspondiente procedimiento disciplinario.

Por tanto, la conceptualización de la carrera administrativa ha de enfatizar dos aspectos fundamentales: el hecho de que la progresión en la misma supone un reconocimiento del funcionario dentro de la organización que presta servicios, por un lado, y la garantía de que el mismo traerá aparejadas mejoras económicas

A partir de todo lo anterior, una formulación del concepto de carrera administrativa podría quedar fijado en los términos siguientes:

“Se reconoce el derecho a la carrera administrativa del funcionariado que presta servicios en la Comunidad Foral de Navarra.

La carrera administrativa ha de interpretarse como la posibilidad de ascenso vertical, horizontal o simultáneo, como reconocimiento al valor de su desempeño profesional, a través de la satisfacción de las expectativas de mejora en las condiciones particulares y económicas inherentes a su puesto.”

5.2. Carrera administrativa horizontal y vertical

En este ámbito, la primera cuestión fundamental que debería abordar la eventual Ley Foral pasaría por delimitar conceptualmente de manera suficiente y sin dar lugar a ambigüedades cada una de estas modalidades de carrera administrativa.

Así, la carrera administrativa vertical podría quedar definida como *“el ascenso en la estructura dentro de la Administración Pública en la que se desarrolla la prestación*

³⁷ BLANCO GAZTAÑAGA, C. “La carrera administrativa” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 2005, pág. 200.

de servicios, transitando a puestos de trabajo de nivel superior.” El hecho de aludir a un “nivel superior”, sin hacer referencia explícita a determinados cargos orgánicos, operaría como una garantía para evitar limitaciones que lastrasen el ulterior desarrollo de modelos concretos.

La carrera vertical, a nuestro entender, ha de cobrar un mayor protagonismo que la carrera horizontal. En este sentido –lo que, por otro lado, supondría un compromiso con los principios de transparencia y publicidad- convendría que se establecieran distintos itinerarios con base funcional, y que respondiesen a las necesidades de la organización, proyectando, de este modo, posibles trayectorias de promoción para cada colectivo.

La delimitación de dichos itinerarios ligados a posibles trayectorias contribuiría, por otra parte, a ajustar los requisitos de formación, en función de las tareas y funciones del puesto que eventualmente se ocuparía. En el mismo sentido, contribuiría a diseñar una evaluación del desempeño en la que se priorizará el análisis de aquellas cuestiones directamente conexas con dicho puesto.

En este sentido, constituiría un avance que, sin obviarse su importancia, la antigüedad redujese su peso como parámetro a ponderar. Una posible propuesta pasaría por dotar de mayor protagonismo a la evaluación del desempeño, con un 40% sobre el peso total de los méritos para alcanzar dicho ascenso, asignando un 30%, respectivamente, a la formación específica y la antigüedad. No cabe precisar anualidades particulares, precisamente, porque se abogaría por especificarlo en cada itinerario concreto.

De otro lado, la carrera administrativa horizontal se plantearía como *“la posibilidad de progresar en grado, escalón, categoría u otros conceptos ordenadores de la función pública en la Comunidad Foral de Navarra, a partir del cumplimiento de los requisitos fijados a tal efecto, sin que necesariamente implique un cambio en el puesto de trabajo en el que se prestan servicios.”*

En este ámbito, de nuevo, se propone optar por la flexibilidad a la hora de delimitar categorías, grados o escalas. De nuevo, en ese marco adaptativo, la antigüedad no puede quedar invisibilizada, pero no ha de operar como un elemento que, de manera automática, y por la simple permanencia durante un periodo de tiempo determinado en un puesto,

habilite la progresión. Para ello, y como factor diferenciador, se debería establecer, en cada caso, un número mínimo de evaluaciones del desempeño resueltas positivamente a efectos de materializar la progresión.

Asimismo, se sugeriría una reducción del ingente número de niveles actualmente vigentes. Es decir, que se produjera un incremento en el nivel de exigencia –al ser de mayor magnitud la progresión a la que se accede- y que ello viniera acompañado de incentivos económicos con un impacto proporcionalmente superior.

5.3. Una cuestión para el debate: ¿extender la carrera administrativa a todo el funcionariado foral?

A la hora de abordar este dilema, conviene tener en cuenta tanto argumentos que abogarían a favor de una carrera administrativa aplicable de manera homogénea al conjunto del funcionariado foral, como otras razones que desaconsejarían optar por esta uniformidad.

La respuesta en cuanto a si debe extenderse al conjunto del funcionariado foral, en aras de la igualdad –que no debe confundirse con la homogeneidad- es positiva. Sin embargo, asumiendo que el conjunto de los trabajadores públicos tuviera posibilidad de optar a esta, al menos, en su vertiente vertical, conviene no establecer elementos que, por su carácter excesivamente específico, generen desequilibrios.

De manera coherente con lo expuesto en los dos apartados anteriores, en este caso, se abogaría porque el futuro Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en términos similares al TREBEP, pero con la regulación propuesta, reconociera este derecho al conjunto del funcionariado foral pero que, al mismo tiempo, fuera clarividente a la hora de remitirse a la legislación de desarrollo en cada Cuerpo a efectos de que fuera esta la que concretase el contenido de la carrera administrativa en cada caso.

CONCLUSIONES

I) La posibilidad de que el funcionariado público pueda medrar dentro de las AP en la que preste funciones ha sido una cuestión que, de un modo u otro, ha estado presente para el legislador desde principios del siglo XX. Si bien es cierto que la Ley de Bases de 1918, pionera en este aspecto, establecía un modelo que distaba sustancialmente del actual, ha de ponerse en su contexto, en un tiempo en el que el sistema de relaciones laborales, en un sentido amplio, era notablemente distinto del actual.

Por su parte, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado asentaba una serie de bases, como la estabilidad en el puesto, el concurso de méritos o el rango directivo como culmen de la carrera administrativa, que servirían de guía para asentar los principios rectores de la función pública y, con esta, la carrera administrativa, en la Constitución de 1978.

II) El desarrollo de la carrera administrativa como tal cristaliza a través del EBEP de 2007. Cabe afirmar que el diseño planteado por el legislador destaca por su carácter subjetivo, en la medida en que se configura como un derecho cuya titularidad recae sobre cada uno de los funcionarios públicos, desmarcándose así de una hipotética dimensión colectiva u objetiva.

En este sentido, cabe destacar la plena compatibilidad entre el desarrollo de las carreras administrativas vertical y horizontal. Es probablemente esta última la que se distingue con mayor evidencia del marco jurídico aplicado hasta entonces, en la medida en que se liga a la valoración de los servicios prestados por el funcionario, introduciendo el mecanismo de la evaluación del desempeño.

Sin embargo, cabe formular una crítica al marco de excesiva flexibilidad previsto por el legislador nacional, en la medida en que deja el desarrollo de la figura a disposición del criterio del legislador de desarrollo, lo que puede desembocar en una asimetría de difícil encaje entre las distintas AAPP.

Pero, más allá de eso, se corre el riesgo de que la articulación de la carrera vertical y, especialmente, de la evaluación del desempeño quede ligada a un sistema de grados que provoque que esta no traspase el ámbito de los incentivos mediante formulaciones

retributivas, como actualmente ocurre con los trienios, sujetos únicamente a la antigüedad en la función pública.

III) El reconocimiento al personal facultativo del Servicio Navarro de Salud de la carrera administrativa en el Derecho Foral supuso un hito a la vanguardia en el conjunto del ordenamiento jurídico nacional, introduciendo un sistema de evaluación que bien puede interpretarse como un precedente directo de la evaluación del desempeño. No obstante, casi tres décadas después, la evolución de la legislación tanto a nivel nacional como en otras CCAA ha provocado que quedase, en cierto modo, desfasada.

Por ello, como se ha defendido, el desarrollo de una futura Ley Foral en virtud de la que se regule la carrera administrativa, al margen de que alcance al conjunto del funcionariado foral o únicamente a parte de este, ha de asumirse como una oportunidad de modernización que devuelva su papel pionero al legislador foral en esta materia.

La propuesta aquí enmarcada aboga por incrementar la relevancia o, si se quiere, premiar, del desempeño profesional de cada funcionario, no únicamente ateniéndose a los resultados de las evaluaciones periódicas, sino también del tiempo y esfuerzo que el mismo esté dispuesto a invertir en mejorar su formación.

Son estos parámetros que, realmente, y si se aplican con acierto, pueden proyectar una imagen real de la contribución del funcionario a la organización en la que presta servicios y, por extensión, al conjunto de la ciudadanía que disfruta de los mismos. No se trata de abolir la antigüedad como un parámetro ponderable, pero sí de darle el valor que supone el hecho de que la misma responde a una circunstancia objetiva, el paso del tiempo, y que se encuentra desvinculada de cualquier mérito atribuible al propio funcionario.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos doctrinales

ALARCÓN MONTOYA, J. “El acceso a la Administración pública”, en VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J. y HERRERA DÍAZ-AGUADO, LL. (coords). *Cooperación en la formación entre instituciones*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, págs. 165-184.

ARROYO YANES, L. M. “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, 2012, págs. 94-128.

BENAC BERIAIN, M. “Situación actual de las reclamaciones de carrera profesional por reconocimiento de los servicios prestados mediante contratación temporal”, en *PANACEA*, núm. 134, págs. 48-49.

BLANCO GAZTAÑAGA, C. “La carrera administrativa” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 2005, págs. 199-210.

CÁMARA MÁS, R. “La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 121, 2021, págs. 295-336.

DE MIGUEL PAJUELO, F. Artículo 16. “Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera” en PALOMAR OLMEDA, A., SEMPERE NAVARRO, A. V. (dirs.) y YOLANDA QUINTANILLA (coord.). *Comentarios a la ley 7-2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2008, págs. 171-180.

FEREZ FERNÁNDEZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Colección Estudios de Relaciones Laborales de la Diputación de Barcelona, Barcelona, 2006.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Proposiciones para la carrera horizontal de los funcionarios”, en *Justicia administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 47, 2010, págs. 5-29.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

FUENTEJANA PASTOR, J. A. El Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, págs. 457-499.

GORRITI BONTIGUI, M. “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón.” En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 13, 2011, págs. 297-320.

MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J. “El Estatuto básico de empleado público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos” en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2008, núm. 19, págs. 93-132.

PALOMAR OLMEDA, A. “Derechos, deberes y código de conducta: especial referencia a la carrera profesional y a la formación.” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 50, 2011, págs. 215-268.

PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, Madrid, 2021.

PIÑA MIGUEL, J.” Derechos laborales del personal funcionario: a golpe de jurisprudencia del TJUE”, en *DS: Derecho y Salud*, vol. 27, núm. Extra 1, págs. 48-71.

RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M. “Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 13, 2011, págs. 321-355.

RODRÍGUEZ GURTURBAY, A. *Planificación de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R. “El sistema civil de carrera en España: Desde el franquismo hasta la democracia” en *Revista Enfoques*, vol. IX, núm. 14, 2010, págs. 177-193.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. Tecnos, Madrid, 2018.

SALGADO VELO, J. y LUIS CABAL, A. Evaluación del desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias Análisis de las propiedades psicométricas. *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones*, vol. 27, núm. 2, 2011.

Legislación citada

Constitución española de 1978.

Contemporánea (posterior a la promulgación de la Constitución española de 1978):

Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Directiva 1999/70 /CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

Ley Foral 7/2017, por la que se amplía el ámbito de aplicación del sistema de carrera profesional a otro personal no adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos.

Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

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.

Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Histórica (anterior a la promulgación de la Constitución española de 1978):

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Ley de Bases, de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Jurisprudencia

STC núm. 99, de 11/06/1987.

STC núm. 10 de 24/01/1989.

STC núm. 140, de 20/09/1990.

STC núm. 192, de 14/10/1991.

STC núm. 1, de 16/01/2003.

STC núm. 31, de 1/02/2006.

STSJ de Navarra núm. 84, de 5/06/2020.