



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de diciembre de 2022, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 591/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 591/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 58 artículos, estructurados en un título preliminar y dos títulos, cuatro disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.





El título preliminar consta de un único artículo, el primero del proyecto, acerca de su objeto y ámbito de aplicación.

El título I sobre la "Carrera horizontal" se estructura en cinco capítulos:

1) El capítulo I se ocupa de la "Definición, características y estructura" de carrera horizontal en los artículos 2 a 4.

2) El capítulo II regula el "Acceso al sistema de carrera horizontal" en el artículo 5.

3) El capítulo III se refiere a la "Progresión en el sistema de carrera horizontal" en los artículos 6 a 8.

4) El capítulo IV trata de la "Retribución de las categorías profesionales" en el artículo 9.

5) El capítulo V sobre "Situaciones particulares" contempla en los 10 a 17 las siguientes:

- Puestos con jornada de trabajo inferior a la ordinaria.
- Servicios especiales.
- Permiso por acción sindical.
- Incapacidad temporal.
- Excedencia por cuidado de familiares, por motivo de violencia de género, por razón de violencia terrorista y excedencia forzosa.
- Conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos.
- Jubilación parcial.
- Reingreso al servicio activo procedente de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.



El Título II relativo a la "Evaluación del desempeño" consta de los siguientes capítulos:

1) El capítulo I, "Disposiciones generales", regula en los artículos 18 a 25 el concepto, áreas y período de evaluación del desempeño; evaluados, evaluadores y sus funciones y las del responsable superior del evaluador; así como las unidades de evaluación.

2) El capítulo II se ocupa de la "Evaluación del desempeño de la conducta profesional" en los artículos 26 a 28.

3) El capítulo III se refiere a los "Criterios de valoración" en los artículos 29 a 32.

4) El capítulo IV trata del "Proceso de la evaluación del desempeño" en los artículos 33 a 35.

5) El capítulo V crea la "Comisión técnica de revisión" y determina su composición y funciones en los artículos 36 a 38.

6) El capítulo VI se refiere a la "Evaluación del cumplimiento de objetivos" en los artículos 39 a 45.

7) En el capítulo VII se regula la "Formación, innovación y transferencia del conocimiento" en los artículos 46 a 56.

8) El capítulo VIII determina los "Puestos de especial dificultad de desempeño" y sus efectos en la carrera horizontal, en los artículos 57 y 58.

Las cuatro disposiciones adicionales que establece el proyecto son las siguientes:

- Disposición adicional primera, "Derecho a la información y protección de datos".
- Disposición adicional segunda, "Procedimiento electrónico".
- Disposición adicional tercera, "Comisión de coordinación y seguimiento".





- Disposición adicional cuarta, "Repercusiones y resultados de la evaluación del desempeño".

El texto contempla a su vez las siguientes disposiciones transitorias:

- Disposición transitoria primera, "Procedimientos extraordinarios".

- Disposición transitoria segunda, "Convocatoria ordinaria para el acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional I, en el ámbito de la administración general de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos".

- Disposición transitoria tercera "Implantación progresiva del sistema de evaluación del desempeño y carrera profesional.

- Disposición transitoria cuarta "Certificado en competencias digitales".

Por su parte, la disposición final primera establece una habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de función pública para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto y para la aprobación anual de un plan de valoración.

La disposición final segunda, prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El texto se cierra con tres anexos con el siguiente contenido:

- Anexo I. Baremo de puntuación para la progresión en la carrera profesional horizontal.

- Anexo II. Descripción de las dimensiones evaluables.

- Anexo III. Baremo de puntuación para el bloque de innovación y transferencia del conocimiento.





Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, que fue remitido el 4 de noviembre de 2022, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el 1 al 13 de septiembre de 2022. Se efectuaron en este trámite dos aportaciones.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre el 28 de junio y el 8 de julio de 2022, en el que constan las aportaciones recibidas y la contestación a las mismas.

- Justificante de la remisión del proyecto de decreto a las Consejerías el 29 de junio de 2022 concediéndoles un plazo máximo de 5 días para la emisión de informe. No constan en el expediente remitido los informes emitidos.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 13 de julio de 2021, sobre la propuesta de Acuerdo de la Mesa General de negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos. No consta la emisión de informe por la Dirección General de Presupuestos sobre el proyecto de decreto.

- Certificado relativo al conocimiento del proyecto en las reuniones de la Mesa de Negociación de los Empleados Públicos de 27 de mayo y 3 de junio de 2022, acompañado de las actas de las sesiones.



- Certificado sobre el conocimiento del proyecto en la reunión del Consejo de la Función Pública de 10 de junio de 2022 y acta de la sesión celebrada.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia de 11 de octubre de 2022, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo y los elaborados en distintas fases de la tramitación, todos ellos sin fecha ni firma.

- Memorias del proyecto, la final firmada por el Director General de Función Pública el 3 de noviembre de 2022.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Tercero.- El 11 de noviembre de 2022 se recibe en este Consejo la siguiente documentación, que es remitida por el Secretario General de la Consejería proponente en oficio en el que insta la tramitación urgente.

- Informes emitidos en el trámite de audiencia interna por la Consejería de Movilidad y Transformación Digital y por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a través de la Dirección Técnica de Recursos Humanos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Esta última Consejería ha emitido en el procedimiento los informes en los que se evalúa el impacto de la norma en los aspectos relativos a la discapacidad, infancia, adolescencia y familias, el 4 de julio, y de género, el 11 de julio, todos de 2022.

- Informe de Dirección General de Presupuestos y Estadística de 19 de septiembre de 2022 sobre el proyecto de decreto, emitido al amparo del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en el que se remite al emitido el 13 de julio de 2021, sobre la propuesta de Acuerdo de la Mesa General de negociación al que se ha hecho mención anteriormente.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75 de la misma Ley, tras la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el



plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”.

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten

preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Para ello, deben considerarse particularmente los principios de buena regulación, determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aunque de esta regulación son inconstitucionales los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del artículo 129.4, de acuerdo con fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.

En la línea de esta legislación básica se situaba ya, en el ámbito autonómico, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.



B) En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1.- Deben incorporarse al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan pero que posibilitarán conocer con detalle la problemática que se solventa con la regulación proyectada y las eventuales soluciones a la misma. Esta utilidad se acrecienta en una materia que, como la presente, afecta a un gran número de destinatarios y de situaciones, por lo que las soluciones plasmadas en la norma deben fundarse en juicios técnicos solventes que, sin duda, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.

2.- Por otra parte, ha de incorporarse al expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el proyecto de decreto con carácter previo al inicio de su tramitación, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, en atención a la incidencia de aquel en el ámbito presupuestario.

El artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Gobierno dispone que, esta conocerá, previamente al inicio de su tramitación, los siguientes asuntos: "c) Los proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley, con incidencia en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario".

3.- Debe acreditarse documentalmente la realización de los trámites de audiencia e información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. La Memoria se refiere a su realización, pero no hay otra constancia en el expediente. Refiere al respecto que "el mismo fue realizado del 30 de junio al 9 de julio de 2022, no habiéndose recibido ninguna alegación o comentario ciudadano al respecto". (pág. 15).

4.- En cuanto a la evaluación de impacto normativo, si bien la Memoria indica que se entiende efectuada a su través, en este caso, no se ha considerado preceptiva por la Consejería proponente, pues no se ha recabado el informe del Consejo Económico y Social. En este sentido, el artículo 4.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, somete a evaluación de impacto normativo





los procedimientos de elaboración de “Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano”.

En cualquier caso, la Memoria se refiere al marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; a su necesidad y oportunidad, al cumplimiento de los principios de calidad normativa; a la estructura y contenido del proyecto; contiene también el análisis de los impactos de la norma en los aspectos de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias, administrativo, y otros, que descarta. La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos.

A este respecto, se debiera completar la Memoria en el sentido de motivar la admisión o el rechazo de las observaciones contenidas en los informes de las Consejerías. La Memoria remitida se limita a indicar sobre este particular que “Al amparo de las propuestas elevadas se modifica el texto”. De la misma forma debería proceder en relación con las observaciones efectuadas en las sesiones de la Mesa General de Negociación y del Consejo de la Función Pública, que tampoco se analizan. Por otra parte, incluye un anexo I que denomina “Estudio económico” en el que únicamente se transcribe el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de 23 de julio de 2021.

5.- En cuanto al impacto administrativo, en atención al objeto del proyecto constituido por la regulación de un nuevo procedimiento, ha de observarse lo dispuesto en el artículo 5 del citado Decreto 43/2010 respecto a la “Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos”, sobre la que se establece lo siguiente:

“El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que regulen un nuevo procedimiento administrativo deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento así como una descripción de sus datos, conforme determine la Consejería competente en materia de simplificación y racionalización de procedimientos.

»Asimismo, en el procedimiento de elaboración de la norma se justificará la necesidad de la existencia de este nuevo procedimiento





regulado, factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

»Conforme establece el artículo 35 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, las disposiciones de carácter general que regulen estos procedimientos contemplarán las medidas pertinentes para la puesta a disposición de los interesados de los modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica”.

La importancia que dicha evaluación proyecta sobre los principios de actuación de la Administración autonómica, en particular sobre los de proporcionalidad y accesibilidad, se explicita en el anexo de la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa.

En consecuencia, con anterioridad a la aprobación de la norma proyectada debe incorporarse al expediente o a la memoria, el código de identificación del nuevo procedimiento en la forma detallada en el artículo 5 del Decreto 43/2010, así como la justificación de los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo, y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión, de la que la memoria da escasa cuenta.

6.- El informe emitido sobre el proyecto de decreto por la Dirección General de Presupuestos y Estadística el 19 de septiembre de 2022, indica que “esta Dirección General ya valoró los efectos de la implantación de la carrera profesional, derivado del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, correspondiente a la carrera profesional horizontal, para este colectivo Se añade que la valoración concreta del impacto presupuestario de las convocatorias que se lleven a cabo en el marco del proyecto de Decreto sujeto a informe, deberá llevarse a cabo por las consejerías competentes, en el procedimiento de elaboración presupuestaria con la información específica de los efectivos con derecho a la carrera profesional en los términos aplicables”.

A este respecto, en el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos y Estadística el 13 de julio de 2021 al que ahora se remite, se efectuó una estimación general del coste de reconocimiento de las





categorías 1 a 3, considerando el número de efectivos y el coste de la carrera en los ejercicios 2021, 2023 y 2024.

7.- El artículo 37 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, (TRLEBEP), relativo a las "Materias objeto de negociación", determina que "1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos".

A este respecto, hay que tener en cuenta que, según el artículo 36.3 del TRLEBEP, "Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales una Mesa General de Negociación".

En este caso, se ha incorporado al expediente el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos de 23 de julio de 2021, anteriormente citado.

8.- Debe incorporarse al expediente el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, que el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, configura como preceptivo.

9.- Por último, el artículo 129.5 de la LPAC dispone que "En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". De este modo, conforme a los apartados c) y d) del artículo 7, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:





»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)".

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.

3ª.- Marco competencial y normativo.

La carrera profesional como derecho individual de los empleados públicos, "según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad" (artículo 14.1.c TRLEBEP), se integra en la materia "régimen estatutario de los funcionarios públicos" del artículo 149.1.18 CE, sobre la que el Estado dispone de la competencia exclusiva para establecer las bases.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aquella expresión "ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las corporaciones locales. Además, en relación con el contenido de la expresión "régimen estatutario de los funcionarios públicos", empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, "que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori", debiendo entenderse comprendida en su ámbito, "en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administración





públicas” (STC 17/2022, de 8 de febrero, que trae a colación, entre otras, a las SSTC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5, y 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Las fuentes reguladoras estatales específicas de la carrera profesional, que presentan carácter básico y común respecto de los sistemas autonómicos de carrera profesional y a partir de las que el legislador autonómico establecerá la correspondiente regulación sobre la expresada carrera de su personal, se contienen actualmente en el artículo 16 del TRLEBEP, que dispone que “1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional. 2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. (...)”, y luego establece que “3. A) Carrera profesional horizontal consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto”. Para ello, según estas remisiones normativas, se deberán valorar “la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida” (artículo 17.b); y “Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto” (artículo 20.3). (En este sentido, SSTSJ Galicia 670/2022, de 21 de septiembre y 556/2019 de 27 noviembre, esta última confirmada en casación por la STS, Sala 3ª, 430/2022, de 7 de abril).

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (y el posterior Texto Refundido de la misma) vino a superar el modelo de carrera administrativa anterior, en el que no existía una alternativa sólida a la carrera vertical, en base a la sucesiva ocupación de puestos de mayor jefatura.

Sobre ello, la exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, refiere que “en estas materias es preciso introducir algunas otras reformas, que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios”, corrigiendo los defectos que la utilización de un único modelo de carrera —el vertical— producían “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” dando entrada a modelos de carrera horizontal, “desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento”, pero sin que esto suponga abandonar la carrera vertical o incluso la combinación de ambas, siendo las distintas Administraciones Públicas las que lo decidan en uno u otro sentido teniendo en cuenta sus peculiaridades.

El modelo de carrera horizontal está abierto a la tipología y peculiaridades que determine cada Administración Pública, en atención a su realidad. Según el artículo 17 del TRLEBEP, “Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas: (...)”. De hecho, lo establecido en el TRLEBEP sobre la carrera profesional producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto, conforme establece su disposición final cuarta, apartado 1.

La disposición final segunda del TRLEBEP menciona las competencias autonómicas que pueden entrar en juego en relación con la materia que en ella se regula: “Las previsiones de esta ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución”.

A estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León vincula la competencia autonómica en esta materia, a la exclusiva definida en el artículo 70.1.1º. Así, el artículo 32.3 del Estatuto prevé que “Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución; (...)”.

Pues bien, tras el reconocimiento del derecho a la carrera profesional que ya declaraba el artículo 57.1.b) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, a través de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, se procede a la implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El objeto de esta Ley es el de “incorporar la modalidad de carrera profesional



horizontal para todos los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos en los términos previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público” (art. 1) y previene que “La carrera profesional horizontal tendrá carácter progresivo, será voluntaria y se organizará en cuatro categorías a las que se accederá mediante convocatoria previa una vez se haya evaluado positivamente el desempeño profesional” (art. 2).

La misma Ley 7/2019, en la disposición adicional segunda, procede a modificar el artículo 64 de la Ley 7/2005, que alude ahora a la carrera horizontal, junto a las demás modalidades de carrera profesional (carrera vertical, promoción interna vertical y horizontal), así como el artículo 76.3 de la misma Ley 7/2005, que entre los conceptos retributivos introduce, en la letra e), “el complemento de carrera profesional horizontal que retribuirá cada una de las categorías en las que se organiza, en función del grupo o subgrupo de pertenencia”.

Por último, la Ley 7/2019 incorpora un nuevo artículo 66 a la Ley 7/2005, relativo a la “Carrera profesional horizontal”, del siguiente tenor:

“1. La carrera profesional horizontal consistirá en la progresión de categoría sin necesidad de cambiar de puesto, tendrá carácter voluntario y estará ligada al reconocimiento de competencias y a la evaluación del desempeño.

»2. Con carácter general, la carrera horizontal se organiza en cuatro categorías y el ascenso de categoría requerirá haber alcanzado la categoría inmediatamente inferior. A cada categoría irá vinculada la cuantía del complemento retributivo de carrera profesional horizontal que corresponda.

»3. El acceso a las diferentes categorías requerirá de convocatoria previa. Tanto para alcanzar la categoría 1 como para los ascensos de categoría será necesario un tiempo mínimo de permanencia de cinco años al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el cuerpo, escala o especialidad de pertenencia.

»Para el cómputo del tiempo de permanencia de los trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta el tiempo que el trabajador haya permanecido de alta, pudiendo reglamentariamente, establecerse coeficientes de corrección del cómputo.



»4. Será requisito necesario para alcanzar cualquier categoría profesional la evaluación positiva del desempeño profesional. Deberá valorarse la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

»5. El personal docente que, estando percibiendo el complemento específico de formación permanente (sexenios), opte por la carrera profesional y no cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria para alcanzar la categoría I, tendrá derecho a seguir percibiendo los sexenios.

»6. En el supuesto de que un empleado público obtenga un nuevo puesto de trabajo por promoción interna o turno libre, mantendrá los importes que previamente se le hayan reconocido en concepto de carrera profesional en los términos que resulten en el desarrollo reglamentario de esta Ley”.

Junto a este bloque normativo debe tenerse presente el ya citado Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos de 23 de julio de 2021, inscrito en el Registro Central de Convenios Colectivos de Trabajo, de acuerdo con la Resolución de 25 de agosto de 2021, de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, que dispone igualmente su publicación, que tuvo lugar en el Boletín Oficial de Castilla y León de 2 de septiembre de 2021.

Este Acuerdo incluye en su ámbito de aplicación a los empleados públicos de la Comunidad y se refiere a las características de la carrera profesional horizontal; procesos de acceso, tanto ordinarios como extraordinario; al complemento de carrera profesional horizontal; y prevé, a su vez, que “Para dar cumplimiento a la proyección temporal del presente acuerdo, se iniciará con carácter inmediato la tramitación del proyecto de reglamento que regulará la carrera profesional, sin perjuicio de lo establecido para el Grado I extraordinario”.

Al desarrollo reglamentario de la carrera profesional se ordena el proyecto sometido a consulta, que deberá adecuarse en su contenido al marco normativo que ha sido someramente descrito, y lograr un buen diseño de la



carrera, pues ello permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y, en definitiva, la eficacia de la Administración.

A su vez, la salvedad mencionada en el Acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre el Grado I extraordinario debe ponerse en relación con la Orden PRE/1032/2021, de 9 de septiembre, que convoca el proceso extraordinario de acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional 1, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 10 de septiembre de 2021. Esta Orden posibilitaba solicitar el acceso a la categoría profesional 1 de la carrera profesional por este procedimiento extraordinario al personal al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos, en situación administrativa de servicio activo en la Administración autonómica, o en alguna situación administrativa o de suspensión del contrato de trabajo que conlleve reserva del puesto de trabajo. Esta Orden declara excluidos de esta convocatoria al personal estatutario que preste servicios en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León, al personal docente que preste servicios en centros e instituciones docentes de la Junta de Castilla y León y al personal que perciba algún complemento retributivo como complemento de carrera profesional horizontal o concepto equiparable.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En particular, con él se da cumplimiento, aunque con cierta demora, a la previsión de la disposición final segunda de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a cuyo tenor "En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, previa negociación en el seno de la mesa General de Empleados Públicos e informe del Consejo de la Función Pública, la Junta de Castilla y León aprobará su desarrollo reglamentario".



Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta de Castilla y León proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Por ello, al titular de la Consejería le corresponderá la firma del proyecto, sin que deba ser suplido formalmente en esta tarea por parte del titular de un órgano directivo de la misma.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.





En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que “La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco normativo en el que se inserta -en el que, no obstante, debiera hacerse mención a las competencias ejercitadas-, a la estructura de la norma, a los aspectos relevantes en la



tramitación, en particular los relacionados con su negociación, y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

En cualquier caso, convendría hacer una referencia a la justificación de las exclusiones del ámbito de aplicación del proyecto al personal sanitario y docente.

En lo demás, se recomienda una revisión detenida del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia una redacción susceptible de ser bastante mejorada, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

Articulado.

Con carácter general, cabe indicar que el proyecto reproduce en determinados preceptos la normativa estatal básica, técnica que exige observar las cautelas resultantes de la doctrina constitucional, de modo que aquella será válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico". (Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras).





Siguiendo la jurisprudencia constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones que, cuando pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, ha de garantizarse el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta.

Título Preliminar.

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación

Se debiera mejorar la redacción del artículo 1.3, referido al personal laboral, para adecuarla al objeto del proyecto que declara el apartado 1 (desarrollo de la carrera profesional horizontal y proceso de evaluación del desempeño), limitando a este aspecto la remisión que se efectúa con carácter general en cuanto a la promoción de aquel personal, promoción de la que la carrera horizontal constituye solo una de sus modalidades.

En todo caso, esta previsión deberá guardar concordancia con lo pactado en el Convenio Colectivo, puesto que, como señala el artículo 4 de la Ley 7/2019, "El régimen jurídico de la carrera profesional del personal laboral, será el establecido en el Convenio Colectivo correspondiente, que fijará asimismo el complemento de carrera para este personal".

Las exclusiones del ámbito de aplicación del decreto que contemplan los apartados 5 y 6 del artículo 1 del proyecto en relación al personal que preste servicios en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León y al personal docente, funcionario o laboral que preste servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería competente en materia de educación, deben justificarse en el expediente y responder al régimen jurídico previsto para este personal en el artículo 2 de la Ley 7/2005 que, en lo que interesa, dispone lo siguiente:

"2. Los preceptos de la presente ley, excepto los artículos 58.1 y 59.6 en relación con los días adicionales de vacaciones y asuntos particulares por antigüedad, serán de aplicación al personal docente no universitario en aquellas materias que no se encuentren reguladas por la normativa básica y específica que la desarrolla.



»4.- Los preceptos relativos a los Títulos IV y V contenidos en la presente Ley serán de aplicación al personal estatutario de los servicios de salud, siempre que sean compatibles con la naturaleza jurídica de su relación con la Administración y no contravengan su normativa propia, en los supuestos que se establezcan reglamentariamente.

»5.- En el ámbito de sus competencias, la Junta de Castilla y León podrá dictar normas específicas para adecuar esta Ley a las peculiaridades del personal docente, investigador y sanitario.

»Al personal sanitario funcionario que preste sus servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud les será de aplicación lo previsto en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud en todo aquello que no se oponga a la presente Ley y demás normativa específica de aplicación. La citada Ley 55/2003, de 16 de diciembre, será igualmente de aplicación al personal sanitario laboral que preste servicios en los centros y establecimientos sanitarios de la Gerencia Regional de Salud si así se prevé en el correspondiente convenio colectivo”.

Por otra parte, el proyecto debería ofrecer una regulación más acabada sobre la homologación de las categorías reconocidas en otras administraciones, a la que se refiere el artículo 1.7. De este modo, debería especificar, en cuanto a los convenios, la planificación o plazos para su celebración y condiciones mínimas a incluir en el acuerdo. En todo caso, la referencia a convenios de conferencia sectorial debe acomodarse a la terminología que emplea el artículo 151.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual, las decisiones que adopte la Conferencia Sectorial podrán revestir la forma de acuerdos o recomendaciones, en función del grado de obligatoriedad de los compromisos en ella adquiridos.

Hay que tener en cuenta además que, el artículo 88 del TRLEBEP, referido a la situación administrativa de “Servicio en otras Administraciones Públicas”, determina en su apartado 4 que “Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el artículo 84 del presente Estatuto. En defecto de tales convenios o instrumentos





de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración Pública en la que se produzca el reingreso”.

A este respecto, el artículo 84 del TRLEBEP señala que “1. Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración. 2. La Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad”.

De acuerdo con ello, el proyecto deberá regular el procedimiento de homologación aplicable en defecto de convenios o instrumentos de colaboración, en la situación prevista en el artículo 88.4 del TRLEBEP, especificando el órgano competente, plazo de su resolución y efectos de la declaración de la homologación.

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Título I. Carrera horizontal.

Artículo 2.- *Definición.*

A fin de garantizar el principio de reserva de ley en la configuración esencial de los derechos, para la determinación del concepto de la carrera profesional el reglamento debiera remitirse al previsto en la normativa básica y en el artículo 66 de la Ley 7/2005, de la Función Pública de Castilla y León.

Por otra parte, este precepto del proyecto incluye entre los aspectos de necesaria valoración, además de los determinados en el artículo 66.4 de la Ley 7/2005 (“la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño”), los conocimientos transferidos y el desempeño de puestos de especial dificultad. Esta inclusión parece encajar en la opción abierta por el mismo artículo 66.4 de la Ley 7/2005 que, en consonancia con el artículo 17.b) del TRLEBEP, permite considerar en la valoración asimismo “otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y





la experiencia adquirida”. Ahora bien, se debe aclarar en el proyecto si con los dos aspectos mencionados se completa el desarrollo de esta previsión legal puesto que, en otro caso, deberá ofrecer los parámetros que permitan su aplicación homogénea, mediante la delimitación del concepto de “especificidad” que ha de cualificar la función y la experiencia para su valoración.

Artículo 3.- Características.

El artículo 3 del proyecto transcribe las características de la carrera profesional horizontal que recoge la estipulación segunda del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de 23 de julio de 2021. No obstante, difiere en la delimitación de la característica de “consolidable”, que restringe a la obtención de otro puesto por promoción interna, mientras que en el Acuerdo se extiende a la obtención de otro puesto por proceso selectivo. El proyecto limita igualmente la previsión del artículo 66.6 de la Ley 7/2005: “En el supuesto de que un empleado público obtenga un nuevo puesto de trabajo por promoción interna o turno libre, mantendrá los importes que previamente se le hayan reconocido en concepto de carrera profesional en los términos que resulten en el desarrollo reglamentario de esta Ley”.

El desarrollo reglamentario previsto en el proyecto representa en la práctica una modificación legal vedada al reglamento ya que, al no especificar los términos para su aplicación en el supuesto de obtención de nuevo puesto por turno libre, limita la aplicación del artículo 66.6 de la Ley 7/2005, lo que resulta contrario a derecho.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 4.- Estructura y categorías de la carrera.

El reconocimiento de la carrera profesional como mérito en los procesos de provisión y promoción interna, al que se refiere el artículo 4.3.a) del proyecto, exigirá extremar la objetivación de la evaluación del desempeño y de la valoración de los demás factores considerados en el proceso de evaluación, en garantía de la preservación de los principios de acceso y promoción en la función pública de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.



Artículo 5.- Inicio de la carrera, solicitud y reconocimiento de las distintas categorías profesionales.

En relación con lo dispuesto en el artículo 5.2, que prevé el inicio del procedimiento mediante convocatoria, hay que tener en cuenta que, al no configurarse el reconocimiento de la carrera horizontal como un procedimiento en concurrencia competitiva, el procedimiento bien pudiera articularse por medio de una convocatoria abierta en la que la solicitud del interesado determinase el momento de su inicio y el plazo máximo de su resolución.

El artículo 5.3 reproduce, ahora literalmente, el artículo 66.4 de la Ley 7/2005, circunstancia que lo hace innecesario, pero que pone de manifiesto su discordancia con la previsión del artículo 2 del proyecto, anteriormente comentado, que incluye como aspectos de necesaria valoración los conocimientos transferidos y el desempeño de puestos de especial dificultad, los cuales, sin embargo, ahora resultan omitidos.

Junto a ello, el artículo que se comenta reitera una vez más la previsión legal de convocatoria previa, y especifica determinadas cuestiones de orden procedimental que, a juicio de este Consejo, debieran centrar su objeto, prescindiendo de la mencionada reiteración de preceptos legales. En esta línea sería conveniente revisar el título de este artículo, en cuanto refiere el inicio a la carrera en vez de al procedimiento.

Artículo 6.- Progresión en la carrera horizontal.

Para una adecuada delimitación de los méritos a considerar en la valoración, junto a la imposibilidad de reiterar los méritos que recoge el artículo 6.3 del proyecto, se deberían acotar con precisión el *dies a quo* y el *dies ad quem* de su obtención.

Artículo 7.- Período de permanencia necesario para el reconocimiento de categoría profesional.

El artículo 7.2 del proyecto indica que "Para el cómputo del tiempo de permanencia de los trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta todo el periodo de tiempo transcurrido de su prestación de servicios, incluyendo los periodos de inactividad".

Esta previsión es más amplia que la recogida en el artículo 66.3 de la Ley 7/2005, según el cual "Para el cómputo del tiempo de permanencia de los





trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta el tiempo que el trabajador haya permanecido de alta, pudiendo reglamentariamente, establecerse coeficientes de corrección del cómputo". En esta línea, también el artículo 107 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de esta, relativo a la "Proporcionalidad", indica que "Los derechos que legal, reglamentaria o convencionalmente tengan reconocidos los trabajadores, cuando fueran susceptibles de fraccionamiento, se concederán a los trabajadores fijos-discontinuos en la parte que proporcionalmente les corresponda".

Pese a ello, la previsión del proyecto se entiende acorde con la doctrina sentada a partir de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo nº 790/2019, de 19 noviembre, que modifica la doctrina anterior acerca de la forma de computar la antigüedad de los trabajadores fijos discontinuos a efectos de promoción económica (trienios) y promoción profesional. Esta doctrina sigue la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Auto de 15 de octubre de 2019 (asuntos acumulados C-439/18 y C-472/18), en el sentido de que no procede entender que a los trabajadores fijos discontinuos se les computa, a efectos de derechos económicos y de promoción profesional, únicamente el tiempo efectivamente trabajado, sino que ha de tenerse en cuenta todo el tiempo de duración de la relación laboral. (En el mismo sentido, SSTs 852/2019, 10 de diciembre, 363/2020, 19 de mayo, o 815/2020, de 30 septiembre).

Artículo 11.- *Servicios especiales.*

Con el fin de clarificar la situación regulada en este precepto, referida, por una parte, al cómputo del tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales y, por otra, al proceso de evaluación, convendrá precisar si para percibir el complemento de carrera reconocido a quien se encuentre en situación de servicios especiales se precisa el reingreso al servicio activo, y, por otra parte, si el pasar a la situación de servicios especiales afecta al derecho a la percepción del complemento de carrera reconocido con anterioridad.

Para ello deberá tenerse en cuenta especialmente lo dispuesto en el artículo 87 del TRLEBEP, cuyo apartado 2 dispone que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento. El tiempo que permanezcan en tal situación se





les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación. (...)" y en su apartado 3 prevé que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho, al menos, a reingresar al servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan. (...)"

Por su parte, el artículo 90 de la Ley 7/2005, sobre "Servicios especiales", en su apartado 2 solo dispone que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que ocupaban, siempre que aquél se hubiere obtenido por concurso o concurso específico. En caso de que el puesto de trabajo que ocupaban en el momento de su pase a la situación de servicios especiales hubiere sido obtenido por libre designación no tendrán derecho a la reserva del puesto, pero su reingreso al servicio activo se efectuará, al menos, a un puesto del mismo nivel y localidad que los del puesto que ocupaban.

»En todos los casos, el tiempo que permanezcan en situación de servicios especiales computará a efectos de trienios, consolidación del grado personal y derechos pasivos como si se hallaran en servicio activo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Artículo 16.- *Jubilación parcial.*

En este precepto se debe sustituir la referencia a la categoría "personal" por la "profesional".

Título II. Evaluación del desempeño.

Artículo 20.- *Período de las evaluaciones del desempeño.*

El último párrafo del apartado 2 del artículo 20 del proyecto, prevé que "En el supuesto de que por circunstancias excepcionales no pudiera llevarse a cabo en una determinada anualidad el proceso de evaluación en alguno de los factores de valoración que lo integran, las puntuaciones mínimas recogidas en el anexo I se reducirán proporcionalmente atendiendo a las puntuaciones máximas anuales asignadas a los factores de valoración no evaluados. La concurrencia de tales circunstancias será apreciada por resolución debidamente



motivada por el titular de la Consejería competente en materia de función pública”.

Sistemáticamente se considera que esta previsión debiera figurar como apartado 3 del precepto. Por otra parte, se debe acotar lo que se entiende por “circunstancias excepcionales” a estos efectos, con el fin facilitar y dotar de transparencia la aplicación del precepto.

Artículo 25.- Unidades de evaluación.

En el artículo 25 del proyecto, al tratar de la determinación del evaluador y del responsable superior del evaluador, se debería ofrecer una alternativa para el caso de que se aprecie en el procedimiento de evaluación una eventual causa de abstención o recusación, reguladas en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que les pudieran afectar en relación con empleados asociados a los mismos.

Por otra parte, la existencia de innumerables unidades de evaluación y de tareas y funciones de muy diversa índole a analizar parecen exigir, junto a la normalización de las dimensiones a evaluar que ensaya el proyecto, el establecimiento de criterios uniformes en su aplicación, así como el desarrollo de una labor de formación sobre la tarea de evaluación, que objetiven en el mayor grado posible su realización, para lograr la efectividad de los principios de igualdad y de seguridad jurídica, en línea con la caracterización de la carrera profesional horizontal prevista en el artículo 3 del proyecto.

Artículo 28.- Factor de desempeño contextual y organizacional.

La dimensión evaluable del factor de desempeño contextual y organizacional prevista en la letra a) del artículo 28.1 (“Orientación a objetivos y resultados”) se define en el Anexo II del proyecto como la “Actuación laboral basada en el establecimiento de objetivos y metas realistas, tanto parciales como finales, para orientar la actividad laboral, mostrando un interés explícito por la consecución de los objetivos y metas planteados y llevando un registro o anotación de los avances parciales hacia el logro de dichos objetivos”. De este modo, su aplicación parece exigir una labor de definición previa de los objetivos y metas a alcanzar; de su período de ejecución, que debiera contraerse al año evaluado; de la dimensión de la unidad organizativa que se deba tener en cuenta a los efectos de la medición; del órgano competente para su fijación; y por medio de qué instrumento o documento se procede a su establecimiento.





Artículo 34.- Informe de evaluación del desempeño.

El artículo 34 del proyecto, entre otras cuestiones, señala lo siguiente:

“6. La evaluación del desempeño se realizará en todo caso, tomando como referencia la composición de las Unidades de evaluación a fecha de 31 de diciembre de cada año.

»7. A efectos de lo señalado en el apartado anterior, los evaluadores que cesen en sus destinos con anterioridad al 31 de diciembre deberán informar al superior sobre las apreciaciones que, hasta la fecha de cese, hayan realizado de los evaluados de su Unidad”.

En el apartado 7 transcrito debe aclararse si el superior a quien se refiere es el responsable superior del evaluador, y prever una solución para cuando, cesando el evaluador antes de 31 de diciembre, la supervisión no se exija por concurrir el supuesto del artículo 22 del proyecto (“Esta supervisión no se exigirá cuando se encontrase vacante el puesto del superior jerárquico o su titular en cualquier situación que pudiera impedirle el desempeño de sus funciones durante un período temporal prolongado, así como en aquellos supuestos en que los empleados a evaluar dependan directamente de un alto cargo”).

A su vez, el artículo 34.8 del proyecto señala que “Por su parte, el empleado que cambie de destino con anterioridad al 31 de diciembre podrá solicitar del evaluador que hubiera tenido asignado, informe de sus apreciaciones, que conservará y aportará al nuevo evaluador en el momento de la entrevista. En estos casos el nuevo evaluador podrá servirse de cuantos otros informes considere oportunos”.

En estos supuestos de cambio de destino, para lograr la correcta evaluación del desempeño parece que debiera articularse un procedimiento en el que fuese preceptiva la emisión de un informe de evaluación, con la supervisión que corresponda, por cada uno de los evaluadores de los distintos puestos ocupados en el año de evaluación, siempre que en cada uno de los puestos se alcance el porcentaje de desempeño efectivo determinado en el artículo 21 del proyecto. En cualquier caso, este apartado no podría referenciar la entrega de los informes al momento de la entrevista, al ser esta voluntaria, de acuerdo con el artículo 33 del proyecto.



El artículo 34.9 del proyecto señala que “Por la Consejería competente en materia de función pública se determinará la sistemática general de los Informes de evaluación del desempeño, dictando las normas para su elaboración, custodia y utilización, asegurando su confidencialidad y la adecuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”. Para la simplificación del precepto se sugiere una redacción similar a la siguiente “Por Orden de la Consejería competente en materia de función pública se regulará la elaboración, custodia y utilización de los informes de evaluación del desempeño, asegurando su confidencialidad y la adecuación a lo dispuesto en la normativa reguladora de la protección de datos personales”.

Artículo 36.- *Comisión técnica de revisión.*

Conviene mejorar la redacción de este artículo, que puede proceder, sin más, a la creación de la comisión técnica de revisión, como órgano colegiado de carácter técnico para el desempeño de las funciones relacionadas en el artículo 38 del proyecto.

Además, la referencia de su segundo párrafo al régimen jurídico de los órganos colegiados contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se debe completar con el previsto para este tipo de órganos en el capítulo IV del título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con ello, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, entre los extremos que se deben prever necesariamente en la disposición por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica se encuentra, según el apartado e), “La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento”, al que el proyecto debe hacer referencia. Cabe recordar también que, conforme al artículo 55.1, “En cada órgano colegiado, corresponde al Presidente: d) Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales, en los que el voto será dirimente sólo si así lo establecen sus propias normas”; por lo que, a la vista del silencio del proyecto en este punto, el Presidente carecería de esta facultad.





Artículo 37.- Composición.

En relación con el Secretario de la Comisión, conviene recordar que carecerá de derecho de voto al no ser calificado como miembro del órgano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 3/2001: "1. Al Secretario del órgano colegiado, que deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario, le corresponde: a) Asistir a las reuniones con voz y voto si es miembro del órgano, y con voz pero sin voto si actúa como funcionario".

Artículo 38.- Funciones.

En este punto procede reiterar la observación efectuada en el informe emitido sobre el proyecto por la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia, que indica que "En el artículo 38 debería incluirse el régimen de recursos (tanto en vía administrativa como en vía judicial), que cabría interponer contra la resolución de las solicitudes de revisión formuladas por los evaluados frente al informe de evaluación del desempeño, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición ...".

La argumentación que contiene la Memoria (pág. 18) para descartar esta observación ("Órgano técnico que no emite resoluciones y por tanto no está sujeto al régimen de recursos") contradice la función asignada a esta comisión técnica en los artículos 36 y 38.1.a) del proyecto: "Resolver las solicitudes de revisión formuladas por los evaluados frente al Informe de evaluación del desempeño, (...)".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 40.- Establecimiento de objetivos individuales.

El artículo 40.3 del proyecto indica que "El titular de la Consejería competente en materia de Función Pública podrá sustituir la fijación de



objetivos individuales del evaluador por el señalamiento de objetivos generales de cumplimiento individual por los empleados. Estos objetivos serán de público conocimiento en el primer mes del período de evaluación”.

El proyecto debe especificar los presupuestos que deben concurrir para que se haga uso de esta facultad, a fin de delimitar su ejercicio. En cualquier caso, tales objetivos deberán publicarse con antelación suficiente al inicio del período de evaluación para garantizar su debido conocimiento y posibilitar su adecuado cumplimiento, no resultando, por ello, aconsejable que se proceda a realizar tal sustitución una vez iniciado el período de evaluación, como prevé el precepto.

Por otra parte, el artículo 40.5 señala que “Cuando el empleado no alcance el período mínimo de desempeño efectivo del puesto necesario para la fijación del objetivo individual, podrá realizar en el mes de enero de cada año un objetivo general consistente en una memoria de la experiencia profesional cuyo contenido se determinará por resolución del titular de la Consejería competente en materia de función pública”.

Se debe aclarar la redacción de este precepto para evitar la inseguridad en su aplicación, puesto que el proyecto no se refiere a períodos mínimos de desempeño del puesto para la fijación del objetivo individual sino para la evaluación (art. 21); además se vuelve a calificar un objetivo de “general”, aunque distinto a los que puede fijar el titular de la Consejería de acuerdo con el artículo 40.3, sin que aquellos cuenten con una definición en el proyecto; por último, no se especifican ni el carácter de esta memoria, en particular, si es sustitutiva del requisito cuya ausencia motiva su realización, ni los parámetros para la valoración de los méritos que en ella se puedan reflejar.

La seguridad jurídica es, según reiterada doctrina constitucional “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio” (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988). A nivel positivo, entre los principios de buena regulación establecidos en la LPAC está el principio de seguridad jurídica -por otra parte, garantizado en el artículo 9 CE- que exige “generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas” (artículo 129.4).





Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 41.- Valoración del cumplimiento de los objetivos individuales en la carrera horizontal.

Para la determinación de los que deben considerarse como días de trabajo efectivo durante el periodo de evaluación, resultaría conveniente la remisión a lo dispuesto en el artículo 45.3, que lo establece al tratar de los objetivos colectivos, si bien, por razones sistemáticas, lo más adecuado es que tal definición se recogiera en el artículo 41 y fuese el artículo posterior, en este caso el 45, el que se remitiera al que aparece en primer lugar.

Artículo 42.- Objetivos colectivos y unidades de gestión.

El artículo 42.2 del proyecto define las unidades de gestión tomando como referencia a los órganos administrativos (“la Unidad de gestión es la agrupación temporal y funcional de empleados públicos, coincidente con órganos preexistentes en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que comparten funciones y objetivos comunes”). En consecuencia, hay que tener en cuenta la limitación del concepto de órgano administrativo, más restringido que el de unidad administrativa, que resulta del artículo 44.2 de la Ley 3/2001, según el cual “Tendrán la consideración de órganos administrativos, además de los órganos superiores y directivos, aquellas unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

Por su parte, en el artículo 42.3 se debe especificar si es la Consejería la que fija la estructura, composición y número de las Unidades de gestión y el responsable de las mismas en la Administración periférica, a propuesta de las delegaciones territoriales.

Artículo 43.- Establecimiento de objetivos colectivos.

Existe una contradicción entre el artículo 43.1 del proyecto (“Los objetivos colectivos se fijarán por el responsable de la unidad de gestión durante el primer mes de cada ejercicio”) y el artículo 42.1 (“Los objetivos colectivos son actividades y acciones de mejora del servicio público orientadas a un resultado para cada Unidad de gestión, en un período determinado por el año natural, que deberán ser comunicados por su responsable a todos los empleados



públicos integrantes de la misma, antes del inicio del período de evaluación correspondiente”). A juicio de este Consejo, tal discordancia debe salvarse en favor del artículo 42.1, en la medida en que los objetivos debieran estar fijados y comunicados con anterioridad al inicio del período de evaluación, no dentro del período de evaluación como prevé el artículo 43.1.

El documento de objetivos colectivos se fija por el responsable de la unidad de gestión, por lo que no debiera denominarse “acuerdo” como prevé el artículo 43.2 del proyecto. Por otra parte, la firma de este documento por el titular de la secretaría o dirección general o por el órgano directivo que corresponda en los organismos autónomos que establece el artículo 43.3, puede poner en entredicho o generar dudas acerca de la competencia para su fijación, que en el artículo 43.1 del proyecto se asigna al responsable de la unidad de gestión.

En el artículo 43.3 se indica que “El número de objetivos colectivos a señalar será, con carácter general, de cinco y podrán ser de dos tipos:

»a) Objetivos de gestión relacionados con las competencias atribuidas a la Unidad.

»b) Objetivos estratégicos de mejora de los servicios públicos, alineados con el desarrollo de determinadas políticas públicas de especial interés.

En relación con ello, se debiera concretar en qué casos es posible apartarse de la regla general de establecimiento de cinco objetivos colectivos y si la distribución del número de los que correspondan a cada una de las modalidades que contemplan las letras a) y b) es de libre determinación por el responsable de la unidad de gestión, de modo que todos los objetivos pudieran corresponder a una sola de ellas.

Por otra parte, debe dotarse de mayor precisión a la previsión del artículo 43.4 que se limita a declarar que “Los objetivos colectivos serán cuantificables y medibles”. A su vez, según el artículo 3 del proyecto, los objetivos deben ser “realizables”.



Artículo 44.- Valoración del cumplimiento de los objetivos colectivos.

En el artículo 44.1 se hace referencia a unidades de gestión “de proyectos”, expresión que no es coincidente con la definida en el artículo 42. Por otra parte, la limitación a cuatro años de la obligación de conservar las actuaciones desarrolladas para la valoración de objetivos colectivos, que prevé el apartado 4 de este mismo artículo, se compadecería mal con una eventual revisión de oficio de aquella fundada en una causa de nulidad de pleno derecho, pues su ejercicio no está sometido a plazo de prescripción.

Artículo 45.- Efectos de los objetivos colectivos en la carrera horizontal.

El artículo 45.4 del proyecto señala que “Los empleados integrados en Unidades de gestión que se encuentren vinculadas a otras unidades orgánicas en la fijación de objetivos se les asignará la puntuación media que resulte de las puntuaciones obtenidas por las unidades de gestión incluidas en la Dirección General, Secretaría General u organismo al que se encuentren adscritas”. Ahora bien, parece que la asignación debería referirse a la puntuación media de las unidades de gestión que se encuentren vinculadas entre sí, que no necesariamente serán todas las incluidas en el Centro Directivo correspondiente.

En el artículo 45.5, al tratar de la fuerza mayor, debe eliminarse la palabra “otras” que la precede, pues el cambio de estructura no es causa de fuerza mayor, y sustituir la referencia a la dificultad o imposibilidad de previsión por la nota de inevitabilidad que caracteriza a la fuerza mayor pese a la posibilidad de su previsión, ello a salvo que, con la expresión de “difícil o imposible previsión”, el precepto se refiera a un tercer supuesto de causas de inejecución, distinto del cambio orgánico y de la fuerza mayor, lo que debería clarificarse. En todo caso, también se debe aclarar en el texto que la reasignación de puntos “al resto de objetivos” lo es a objetivos colectivos.

Capítulo VII. Formación, innovación y transferencia del conocimiento.

En relación con la regulación de las actividades de formación, innovación y transferencia del conocimiento que regula el capítulo VII del título II, el proyecto debe procurar, tal y como se ha demandado en el trámite de información pública, que la oferta de actividades de formación y que la





innovación y transferencia del conocimiento estén diseñadas con la amplitud y variedad suficiente para que consigan su objetivo y para que se ofrezca a todos los empleados, de cualquier grupo o subgrupo, la oportunidad de progresar en la carrera en base a ellas.

Artículo 52.- *Transmisión del conocimiento.*

En el artículo 52 se debe aclarar cuál la intervención de la ECLAP, prevista con carácter general en el artículo 47 del proyecto, en la actividad de la letra d) "Coordinación o participación en grupos de trabajo para la elaboración y puesta en práctica de un proyecto profesional sobre una temática de interés para la Administración".

Artículo 53.- *Innovación y gestión del conocimiento.*

En relación con el artículo 53.b), que valora la gestión del conocimiento, se deben definir los "documentos profesionales" e "informes organizacionales" a los que se refiera el apartado 2.2 del anexo III, al que se remite el artículo 55.

Artículo 54.- *Difusión del conocimiento.*

En relación con el artículo 54.c), que valora la obtención de reconocimientos públicos y premios, se debería revisar el apartado 3.3 del anexo III, cuando se refiere a reconocimientos o premios provinciales en una gradación en la que, tras los internacionales o nacionales, se olvidan los ámbitos autonómico y local.

Artículo 57.- *Definición y determinación de los puestos de especial dificultad de desempeño.*

En el artículo 57 se debieran objetivar con la mayor precisión posible las "condiciones de ubicación geográfica" y la "densidad de población" que cualifican la dificultad de desempeño.

A su vez se aprecia contradicción interna en la regulación de la competencia para la determinación de estos puestos, ya que el apartado 2.c), supone una excepción a lo dispuesto en el apartado 3.





Disposición adicional tercera.- *Comisión de coordinación y seguimiento.*

Esta disposición adicional dispone que "Con la finalidad de establecer unos criterios homogéneos en el funcionamiento de la carrera profesional horizontal de los empleados públicos, se crea una comisión de coordinación y seguimiento que realizará el seguimiento para su cumplimiento y propuestas de mejora del modelo de evaluación del desempeño y carrera profesional. En esta comisión participarán las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos.

»Por Orden del Consejero competente en materia de Función Pública se determinará su composición y funcionamiento".

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

- »a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.
- »c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- »d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.
- »e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento".

En consecuencia, el proyecto debe especificar las menciones de las letras b), c) y e) del artículo 53.1 de la Ley 3/2001 y mejorar la redacción de los fines o funciones que corresponden a este órgano.

No es posible diferir la determinación de estos aspectos a una Orden posterior, como se hace en el proyecto.





Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición adicional cuarta.- *Repercusiones y resultados de la evaluación del desempeño.*

La disposición adicional cuarta del proyecto establece que "La evaluación del desempeño del trabajo realizado en cuanto a sus repercusiones y resultados sobre la formación, sobre las retribuciones complementarias referidas al complemento de actividad profesional, y en relación con la provisión de los puestos de trabajo, se regularán en la normativa referida en materia de acceso y provisión de puestos de trabajo, sistema retributivo y formación, previa negociación colectiva".

En relación con ello, una vez más, se sugiere una redacción acorde a los criterios de técnica normativa, de modo que la regulación a la que se remite esta disposición siga el orden o secuencia de las cuestiones que detalla en primer término, en vez del inverso.

Disposiciones transitorias.

Las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución del Secretario General de la Consejería de la Presidencia de 20 de octubre de 2014, cuya lectura se recomienda, relaciona en su apartado I.6.b.4º los preceptos que deben catalogarse como disposiciones transitorias y señala también que "No pueden considerarse disposiciones transitorias las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma, sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejen de tener eficacia cuando se aplican una sola vez".

A la vista de tales Instrucciones, se entiende que carecen de carácter transitorio todas las incluidas en el proyecto salvo la prevista en el segundo párrafo de la disposición transitoria segunda.

Sin perjuicio de ello, se efectúan las siguientes observaciones a su contenido:



Disposición transitoria primera.- *Procedimientos extraordinarios.*

Este precepto se remite a la negociación colectiva en cuanto al establecimiento de criterios a la hora de efectuar las convocatorias de acceso extraordinario a la carrera, negociación en la que se debería tomar en consideración, para su solución, la desigualdad que se crea en la aplicación de la carrera para aquellos empleados que disponen, desde el inicio de su implantación (2021), de la antigüedad requerida para la promoción de categoría (15 o 20 años) según el anexo 1 del Acuerdo de 23 de julio de 2021, pero se les demora su reconocimiento según el calendario de apertura de categorías del anexo 3 del mencionado Acuerdo.

Disposición transitoria segunda.- *Convocatoria ordinaria para el acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional I, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos.*

La convocatoria extraordinaria de acceso a la categoría profesional I no está prevista en el calendario de apertura de categorías del anexo 3 del Acuerdo de la Mesa General de Negociación, si bien de ella se ha dado cuenta, sin oposición, tanto a esta Mesa como al Consejo de Función Pública a través del sometimiento del proyecto a su informe. Según consta en el acta de la sesión celebrada por el último de los órganos indicados (pág.13), esta convocatoria extraordinaria se justifica en las solicitudes realizadas por algunas organizaciones sindicales y por los propios trabajadores excluidos por el plazo, en la convocatoria de acceso a la carrera horizontal (categoría profesional I, convocada en el año 2021 con carácter extraordinario) que sí estaban comprendidos dentro del ámbito de aplicación y quedaron excluidos del reconocimiento debido a los escasos plazos.

El problema de brevedad de los plazos detectado en la anterior convocatoria extraordinaria del grado I, deberá tenerse presente para evitar que se reitere en las convocatorias extraordinarias de los grados II y III, previstas en el calendario de apertura de categorías en los años 2023 y 2024, pues el carácter extraordinario de estas convocatorias impone su interpretación estricta, en la medida en que suponen una excepción a la regla general del artículo 66.4 de la Ley 7/2005 ("Será requisito necesario para alcanzar cualquier categoría profesional la evaluación positiva del desempeño profesional").





Disposición transitoria tercera.- *Implantación progresiva del sistema de evaluación del desempeño y carrera profesional.*

Esta disposición transitoria establece que "La Administración de la Comunidad implantará progresivamente el sistema de evaluación del desempeño y carrera profesional previsto en este decreto. A tal efecto, la dirección general competente en materia de función pública, previa negociación colectiva, aprobará un plan que desarrollará e implantará de forma gradual las áreas de evaluación y sus correspondientes factores o, en su caso, el elemento o elementos a valorar de las mismas, así como la puntuación mínima necesaria para poder acceder a la categoría profesional I, hasta la implantación completa del sistema previsto en este decreto".

La Dirección General de la Función Pública carece de potestad normativa, por lo que debe limitarse a planificar la implantación de las áreas y elementos de valoración, pues el desarrollo normativo de estos debe corresponder a los órganos que detenten la referida potestad.

Por otra parte, debe fijarse un plazo para la aprobación del plan, a fin de evitar que la demora en este ejercicio impida la aplicación de la norma y, en definitiva, perjudique los derechos de los empleados públicos.

Disposición transitoria cuarta.- *Certificado en competencias digitales.*

La disposición transitoria cuarta del proyecto señala que "El Certificado en competencias digitales del personal al servicio de la administración de Castilla y León previsto en art. 52.c. de este Decreto, no será valorado hasta la entrada en vigor de la norma que lo regule".

Al igual que en el caso comentado en la disposición anterior, en el presente, deben fijarse plazos ejercicio de la potestad reglamentaria sobre este particular. Por otra parte, se debe determinar a qué otros apartados del mismo u otro ámbito de valoración, de los previstos en el artículo 51 del proyecto, se asignará entre tanto la puntuación máxima anual que se atribuye a dicho certificado en competencias digitales en el anexo III del proyecto (5 puntos), a semejanza, por ejemplo, del proceder establecido en el supuesto de inejecución de objetivos colectivos del artículo 45.5 del proyecto.





Disposición final primera.- *Desarrollo normativo.*

El apartado segundo de esta disposición establece que “El titular de la Consejería competente en materia de función pública aprobará anualmente, previa negociación con los sindicatos más representativos, un plan de valoración que establecerá o modificará los requisitos y méritos a valorar, la puntuación que corresponde a cada uno de ellos y la puntuación mínima del proceso de valoración necesaria para acceder al nivel superior de carrera profesional horizontal”.

La potestad reglamentaria del titular de la Consejería es derivada, por lo que carece de la competencia que le asigna esta disposición para establecer o modificar los requisitos y méritos a valorar, la puntuación que corresponde a cada uno de ellos y la puntuación mínima del proceso de valoración necesaria para acceder al nivel superior de carrera profesional horizontal. Tampoco sería procedente el empleo para ello de una norma programática como es un plan.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Disposición final segunda.- *Entrada en vigor.*

El proyecto dispone la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

La existencia de urgencia en la aprobación de la norma, que permitiría exceptuar la aplicación del plazo general de *vacatio legis* de 20 días previsto en el artículo 2 del Código Civil, se contradice en el texto del proyecto que, antes al contrario, difiere, sin acotación temporal alguna, la implantación completa del sistema en los términos expuestos en los comentarios a las disposiciones transitorias tercera y cuarta y final primera.





III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Una vez que se complete la tramitación del proyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen, atendidas las observaciones efectuadas a los artículos 1.7, 3, 38 y 40.5, a la disposición adicional tercera y a la disposición final primera del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León"; y consideradas las restantes observaciones, podrá elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la administración de la comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

