

Dictamen n.º: **416/25**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **18.08.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de agosto de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto sobre la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 428/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 18 de agosto de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, tiene por objeto regular el proceso de evaluación del desempeño y el desarrollo de la carrera profesional horizontal del personal del sector de Administración y Servicios de la Comunidad de Madrid, desarrollando lo establecido en los artículos 16.3.a), 17 y 20 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en lo sucesivo TREBEP),

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, una parte final y tres anexos.

Así, el articulado está dividido en tres títulos, con el siguiente contenido:

El título preliminar comprende dos artículos referidos a su objeto y ámbito de aplicación.

El título I lleva por rúbrica “*Evaluación del desempeño*”, y está dividido en los siguientes seis capítulos:

Capítulo I, con la denominación de “*Definición, fines, criterios y principios*”, comprende los artículos 3 y 4.

Capítulo II, comprende de los artículos 5 a 7, y regula los intervinientes en el proceso evaluador.

Capítulo III, relativo al “*Plan individual de trabajo: objetivos y factores de evaluación*”, se extiende de los artículos 8 al 15.

Capítulo IV, sobre el proceso de evaluación, comprende los artículos 16 a 19.

Capítulo V, tiene por objeto los efectos del proceso evaluador, comprendiendo los artículos 20 a 25.

Capítulo VI, del seguimiento y control, tiene únicamente los artículos 26 y 27.

El título II, lleva por rúbrica “*Carrera profesional horizontal*”, y comprende los siguientes capítulos:

Capítulo I, que se ocupa en sus artículos 28 y 29 de la definición, fines y principios de la carrera profesional horizontal.

Capítulo II, recoge en sus artículos 30 a 45, la “*Estructura y progresión en el sistema de carrera profesional horizontal*”. Este capítulo se divide en tres secciones, y la sección tercera se subdivide, a su vez, en seis subsecciones.

Capítulo III, tiene por objeto el procedimiento para el acceso a los distintos niveles de carrera profesional horizontal, y se extiende del artículo 46 a 50.

Capítulo IV, que regula los efectos del reconocimiento de la carrera profesional horizontal en los artículos 51 a 53.

Capítulo V, que se ocupa, en los artículos 54 a 64, de los supuestos singulares.

La parte final está integrada por cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Finalmente, el proyecto incorpora tres anexos: anexo I relativo al listado de factores de evaluación cualitativos, anexo II correspondiente al listado de factores de evaluación relacionados con las habilidades y actitudes del empleado, y anexo III sobre la homologación de niveles de carrera profesional horizontal del personal procedente de otras administraciones públicas o procedentes de otros sectores de la Administración de la Comunidad de Madrid con otros modelos de carrera profesional horizontal.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Índice del expediente administrativo.
- Memoria justificativa de la tramitación por vía de urgencia del proyecto de decreto, de la Dirección General de Función Pública, con fecha 23 de mayo de 2025.
- Orden de declaración de urgencia de la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo, firmada por delegación el 26 de mayo de 2025.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 27 de mayo de 2025.
- Informe de 28 de mayo de 2025, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 29 de mayo de 2025.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 4 de junio de 2025.

- Comunicaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales; de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y de Sanidad, en las que manifiestan la falta de observaciones al proyecto.

- Informe de observaciones del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

- Informe de observaciones de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), fechado el 4 de junio de 2025.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido el 3 de junio de 2025, adjuntado informe de observaciones de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 4 de junio de 2025.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 2 de junio de 2025.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, firmado el 3 de junio de 2025.

- Informe 26/2025, de 3 de junio, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Resolución de 23 de junio de 2025, de la directora general de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), por la que se somete al trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante un plazo de siete días hábiles.

- Alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de julio de 2025.

- Informe de la Abogacía General, fechado el 18 de julio de 2025.

- Certificado de la Mesa Sectorial de Negociación del personal funcionario de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, de fecha 21 de julio de 2025.

- Informe de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 23 de julio de 2025, al Consejo de Gobierno sobre necesidad de solicitar dictamen a la Comisión Jurídico Asesora en relación con el proyecto de decreto.

- Certificado de 23 de julio de 2025, de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

- Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la directora general de Función Pública, de fechas 26 de mayo, 23 de junio, 7 de julio y 10 de julio de 2025.

- Cuatro versiones precedentes del proyecto de decreto.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por la directora general de Función Pública, de fecha 20 de julio de 2025.
- Proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento”*. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos *“cuyo cometido es*

desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.

Por su parte, sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados "reglamentos ejecutivos" de los "reglamentos organizativos”.*

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley" y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005 , Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009 , precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».

El decreto proyectado se dicta en desarrollo de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 (en adelante, Ley 9/2024), que ha

modificado la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, la LFPCM), introduciendo una disposición adicional decimocuarta, en la que prevé la instauración de un sistema de evaluación del desempeño del puesto por determinados empleados públicos de la Comunidad de Madrid y los criterios que han de regir la carrera profesional horizontal, en desarrollo de la legislación básica estatal contenida en los artículos 16.3.a), 17, 20.5 y 24 a) del TREBEP. En el apartado cuarto de esa disposición adicional, se establece: *“Reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de la evaluación del desempeño y de la carrera profesional horizontal, dentro del marco contenido en la presente disposición”*.

Por tanto, el proyecto normativo objeto del presente dictamen viene a desarrollar y dar cumplimiento a la previsión contenida en la analizada disposición adicional decimocuarta de la LFPCM, lo que no deja lugar a dudas de que estamos ante un reglamento ejecutivo y, por ende, la procedencia la emisión de este dictamen.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 352/21, de 13 de julio y en el Dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos*

para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

En concreto el artículo 11.1 del Decreto 52/21, circunscribe la tramitación urgente a dos únicos supuestos, a saber:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

Por tanto, la tramitación urgente, que debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, solo cabe cuando concurren circunstancias extraordinarias sobrevenidas que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan esa aprobación urgente de la norma o cuando fuera preciso por cumplimiento de plazo previsto en normas de la Unión europea.

En el presente supuesto, por medio de la Orden de 26 de mayo de 2025, se realiza la declaración formal de urgencia por la consejera competente, motivándose en los siguientes términos: *«La Comunidad de Madrid aprueba, mediante la disposición final primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025, la modificación de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.*

Dicha modificación añade una nueva disposición adicional decimocuarta, que regula el marco normativo legal aplicable en estas

materias, así como un mandato expreso al Consejo de Gobierno para que dicte la normativa reglamentaria que permita la implantación plena de ambos sistemas, de evaluación del desempeño y de carrera profesional horizontal, a los empleados públicos del ámbito de Administración y Servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, en el marco negociador con las organizaciones sindicales, el 10 de diciembre de 2024 se alcanza un “Acuerdo sobre los criterios generales de regulación de la evaluación del desempeño y la carrera profesional del personal funcionario y laboral del sector de administración y servicios”, con el voto unánime a favor de todas ellas. En el apartado V de dicho acuerdo se recoge el compromiso de que la primera convocatoria para la adquisición de nuevos niveles de carrera horizontal se lleve a cabo en el año 2027 y que, en dicha convocatoria, se consideren como mérito los resultados de la evaluación obtenidos por el empleado en el año 2026».

La ausencia de los presupuestos para la declaración de urgencia resulta palmaria, en tanto la modificación introducida en la LFPCM para dar cumplimiento a una previsión del legislador estatal contenida ya en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, no fija plazo alguno para su desarrollo, amén de no ser una norma del Derecho europeo. Por tanto, es loable que el órgano promotor, después de tantos años sin desarrollo autonómico de la normativa básica estatal, quiera implementar la evaluación del desempeño del puesto y la carrera horizontal de los empleados públicos, pero ello no ampara acudir indebidamente a la tramitación de urgencia.

En todo caso, si los hitos que determinan la declaración de urgencia son el acuerdo alcanzado con las organizaciones sindicales el 10 de diciembre 2024, y la aprobación de la Ley 9/2024, de 26 de

diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025, que modifica la LFPCM, no se atisba razón alguna para demorar el inicio de la tramitación hasta el 26 de mayo de 2025.

A este respecto, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente traer a colación el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia”. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.

- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.

- *Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa».*

Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: *“Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”.*

Cabe recordar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los informes por los distintos intervinientes en un plazo excesivamente reducido, lo puede redundar en la calidad normativa de esta Administración y en una posible vulneración del derecho a la audiencia e información pública.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Por lo que se refiere al título competencial, no ofrece duda que la regulación proyectada afecta a la materia de Función Pública sobre la cual, el artículo 149.1.18 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de sus funcionarios *“que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”.*

Sobre la distribución competencial en la materia se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en su Sentencia de 3 de noviembre de 2016 (recurso 4530/12) cuando dispone que *“al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma... el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial”*.

Asimismo, el mismo Tribunal Constitucional en sus sentencias 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5, y 156/2015, de 9 de julio, en relación con 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, dice: *«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 administraciones públicas»*.

Sin necesidad de adentrarnos en las primeras leyes de función pública dictadas tras la aprobación de nuestra Constitución, el vigente régimen jurídico básico de los empleados públicos se contiene en el ya citado TREBEP, cuya disposición final segunda establece que: *“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”.

En ese texto legislativo se regula, con carácter básico y común, la carrera profesional, disponiendo en su artículo 16: “1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.

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

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

El apartado 3 de ese precepto distingue entre carrera vertical y horizontal, definiendo esta como “*la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo*”.

Para ello, el artículo 17 letra b) del artículo 17 del mismo TREBEP, establece: “*Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:*

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

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”.

Por su parte, el artículo 20 dispone la evaluación del desempeño que deberán implementar las administraciones públicas atendiendo a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

En este punto, cabe recordar el artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica estatal analizada, el régimen estatutario de sus funcionarios.

En desarrollo de esa competencia autonómica se dictó la citada LFPCM que, si bien por su fecha de aprobación no contiene un desarrollo completo y sistemático de la legislación básica estatal que haría precisa una nueva ley de función pública autonómica, ha visto introducida una nueva disposición adicional decimocuarta que establece: “1. La regulación contenida en esta disposición adicional será aplicable al personal funcionario y laboral de administración y servicios, cualquiera que sea la naturaleza, permanente o temporal, de su vinculación jurídica, así como al personal eventual.

No obstante, la carrera profesional horizontal del personal laboral se ajustará, en su caso, a lo que se establezca en el convenio colectivo que resulte de aplicación y a lo previsto por la legislación básica.

2. La evaluación del desempeño se ajustará a lo previsto en el artículo 20 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del

Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, tendrá carácter anual y preceptivo para todos los empleados, y será motivada.

En todo caso, la evaluación del desempeño será exigible para posibilitar avances en la carrera profesional horizontal y la percepción del complemento retributivo asociado a la misma, así como para el abono del complemento de productividad o concepto equivalente.

3. La carrera profesional horizontal se ajustará a lo dispuesto en los artículos 16.3.a), 17, 20.5 y 24.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La estructura de la carrera horizontal se articulará a través de distintos niveles dentro de cada Subgrupo o, en su caso, Grupo cuando el mismo no cuente con Subgrupos y el número de niveles será igual en cada uno de ellos; los ascensos de nivel se producirán de forma consecutiva y exigirán, al menos, un periodo mínimo de permanencia en el nivel inmediatamente anterior y acreditar el número de evaluaciones de desempeño positivas que al efecto se determinen. Los avances de nivel se sujetarán a convocatoria pública y a la obtención de la puntuación mínima que se establezca, y la participación será voluntaria.

El reconocimiento de un determinado nivel dará derecho, en su caso, a la percepción del complemento de carrera profesional horizontal correspondiente al nivel reconocido.

La cuantía de este complemento, que tiene el carácter de retribución complementaria de naturaleza personal, se establecerá para cada nivel y será igual para todo el personal funcionario de cada Subgrupo de clasificación profesional o del Grupo, si éste no tuviera Subgrupos, que tenga reconocido el mismo nivel.

Dicha cuantía se determinará mediante un porcentaje, establecido reglamentariamente, del sueldo anual previsto en el artículo 73.a) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, sin comprender, por tanto, la parte de las pagas extraordinarias.

4. Reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de la evaluación del desempeño y de la carrera profesional horizontal, dentro del marco contenido en la presente disposición.

Esta disposición reglamentaria podrá prever, excepcionalmente, que se pueda reconocer al personal funcionario que, a la fecha que se fije en la misma, se encuentre en situación de servicio activo, o en otra situación administrativa que comporte el cómputo de su duración a efectos de antigüedad y de carrera, la adquisición directa de niveles de carrera horizontal superiores al inicial, atendiendo al tiempo de servicios prestados y a la conducta profesional anterior al comienzo de dicha vigencia, con efectos económicos y administrativos desde el 1 de enero de 2025”.

Por tanto, a la habilitación competencial de la Comunidad de Madrid se une la habitación legal específica para la aprobación de este proyecto de decreto, prevista en la trascrita disposición adicional de la LFPCM.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, que tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), recoge dentro de las

atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el decreto como instrumento normativo empleado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que

el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no contempla expresamente el proyecto de decreto que nos ocupa. No obstante, su necesidad se encuentra suficientemente motivada al exponerse que su tramitación se justifica en la aprobación por la disposición final primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025, por la que se introduce en la carrera profesional LFCM, sin que antes concurriera el necesario marco normativo legislativo.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora, sin perjuicio del deber de motivar en su caso la exclusión. En este caso, la MAIN da la siguiente motivación: *“No se estima necesario llevar a cabo la evaluación ex post de esta norma, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4, 7.4.e) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en la medida en que no se prevén efectos sobre la economía general, ni afectación a la unidad de mercado, ni efectos significativos sobre la competencia. Tampoco afectará a las cargas administrativas y carece de impacto alguno en materia de género, infancia, menores, adolescencia o familia”.*

Esta motivación, al margen de no ser exacta en tanto la norma sí presenta impacto en materia de género e implica cargas administrativas *ad intra*, entra en contradicción con la opción del órgano proponente por la memoria extendida, modalidad prevista en el artículo 7 del Decreto 52/21, para los proyectos normativos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, tal y como recoge la propia MAIN.

En todo caso, la norma proyectada, además de tener un indudable impacto presupuestario, introduce en nuestra Administración, al margen de la prevista para el personal estatutario, la evaluación del desempeño de los empleados públicos y su carrera profesional horizontal que, como dice la parte dispositiva, tiene como objetivo *“la mejora de la motivación y satisfacción del personal, la promoción de la formación continua y el desarrollo profesional, y la alineación de los objetivos individuales con los estratégicos de la organización”*. Así, se dice también que *“estos objetivos buscan no solo incrementar el rendimiento individual y fomentar la progresión profesional del personal, sino también fortalecer la capacidad institucional de la Comunidad de Madrid para responder a los desafíos actuales y futuros de la sociedad madrileña en su conjunto”*. Y se llega a exponer: *“medidas contenidas en este decreto responden abiertamente a una incuestionable voluntad de avanzar de forma continua en un modelo de excelencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos y, gracias a ello, de incrementar constantemente sus niveles de calidad de vida”*.

Ciertamente, analizar la eficacia de la norma proyectada para fines tan ambiciosos parece ineludible para una buena administración.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La MAIN justifica su ausencia diciendo: *“Se ha omitido el trámite de consulta pública de conformidad con lo previsto en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, pues no tiene impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones destacadas a sus destinatarios, así como en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, al haber sido declarada su tramitación por vía de urgencia”.*

Sobre el motivo de la declaración de urgencia recogida en el último inciso, como dice la Abogacía General de la Comunidad de Madrid recordando el criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, la misma no está prevista en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en los proyectos de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia.

Ciertamente, la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, a la legislación estatal no básica, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general,

que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos. Esa previsión reglamentaria contradice la ley propia y se remite indebidamente de manera supletoria a la legislación estatal que no es de aplicación, por lo que no cabe sustentar la falta de consulta pública en la declaración de urgencia que, por otra parte, y como hemos ya analizado, resultaba injustificada.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, conforme al artículo 1 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica, que le atribuye las competencias en materia de recursos humanos y función pública, siendo la Dirección General de Función Pública, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, el órgano directivo al que corresponde su tramitación, de acuerdo con el artículo 15 del citado decreto de estructura.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el Decreto 52/21 prevé dos modalidades, la ejecutiva y la extendida. La opción por la primera corresponderá adoptarla al órgano proponente cuando estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos, tal y como dispone el artículo 6 de la citada norma reglamentaria.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011: *“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible,*

en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.

En el presente procedimiento, se ha optado por la memoria extendida, con cinco versiones sucesivas, en tanto que, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 52/2021, se derivan impactos presupuestarios significativos, decisión que resulta sin duda acertada.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 20 de julio de 2025, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto presupuestario para exponer que el proyecto normativo tendrá un coste presupuestario de 16.045.490,69 de euros, para el año 2025, y de 57. 352.226,65 de euros, para el periodo 2025-2029. Esta cuantificación se trasladada desde el informe emitido por la Dirección General de Recursos Humanos, debiendo reseñarse que, dada la relevancia presupuestaria, hubiera sido conveniente una mayor precisión y desglose de los datos, desconociéndose incluso el número de funcionarios, personal laboral y personal eventual al que afecta la norma.

Por otra parte, según la MAIN, carece de impacto significativo sobre la economía general y sobre el mercado y la competencia.

La MAIN no hace referencia alguna a las cargas administrativas. A este respecto, si bien no impone trámite alguno a los ciudadanos

que no sean empleados públicos de esta Administración ni a las empresas, hubiera sido conveniente un análisis de las cargas administrativas internas, que resultan evidentes, al establecerse un complejo sistema de evaluación del conjunto de los empleados públicos con un control específico posterior, además de introducir la carrera horizontal que conllevará la tramitación de numerosas solicitudes y posibles recursos administrativos y judiciales.

La MAIN sí contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021).

Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto la MAIN indica que el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito, tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 28 de mayo de 2025.

Consta asimismo en la MAIN el examen del impacto por razón de género, remitiéndose al informe de la Dirección General de Igualdad de 27 de mayo de 2025, afirma que el proyecto de decreto tiene impacto positivo por razón de género, en tanto reconoce el tiempo de excedencia por violencia de género o sexual para el computo de permanencia necesario para carrera horizontal.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de

la norma, con una adecuada motivación, tal y como exigen los apartados 4 y 5 del artículo 7 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

También consta, como hemos recogido anteriormente, los informes de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Presupuestos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Obra también el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de conformidad con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del

Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han contestado en el sentido recogido en los antecedentes

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid su informe fechado el 18 de julio de 2025, en el que concluye con su parecer favorable, sin perjuicio de formular una consideración esencial y diversas observaciones. En concreto, se recogía con carácter esencial que no considera ajustada a derecho la habilitación que se realizaba a favor de la dirección general competente en materia de función pública para modificar los anexos I y II, observación que ha sido asumida y no se recoge en el texto remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que promueve la aprobación de la norma.

6.- Por otra parte, es preciso recordar que el artículo 37 del TREBEP, recoge como materias objeto de negociación preceptiva, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, entre otras, las siguientes materias: *“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.*

d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño”.

A este respecto, hay que tener en cuenta que, según el artículo 36.3 del TREBEP, *“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 un certificado de la Mesa Sectorial de Negociación del personal funcionario de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, fechado el 21 de julio de 2025, en el que se hace constar: *«Que con fecha de 14 de mayo de 2025, se ha reunido la Mesa Sectorial de Negociación del personal funcionario de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, habiéndose tratado como segundo punto de su orden del día el siguiente “Continuación de la negociación del Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid ”.*

Dicho punto del orden del día concluyó con la aprobación del referido Proyecto de decreto, al obtener el voto favorable de la Administración y de todas las Organizaciones Sindicales presentes en la referida Mesa, esto es, CSIT UNIÓN PROFESIONAL, CSIF, CCOO y UGT».

Por tanto, se acredita no solo la negociación sino también el acuerdo con el proyecto normativo que establece la evaluación del desempeño de empleados públicos y la carrera profesional horizontal.

7.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública.

Así, mediante Resolución de la directora general de Función Pública, se acordó someter al trámite de información pública el proyecto de decreto durante el plazo de siete días hábiles previsto para la tramitación urgente, que comenzaron a contar a partir del día 27 de junio de 2025, en el que se procedió a su publicación en el Portal de Transparencia.

En ese período presentaron alegaciones personal funcionario y estatutario de la Comunidad de Madrid y la Unidad Sindical de Madrid Región de CCOO, siendo objeto de análisis en la MAIN.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada, debiendo recordarse que no corresponde a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

El título del proyecto de decreto describe correctamente y de forma concreta su objeto y contenido esencial, si bien sería más preciso sustituir la preposición “sobre” por la expresión “*por el que se regula*”.

En cuanto a la parte expositiva, cabe analizarla a la luz de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa. A tenor de la directriz 15 y teniendo en cuenta la extensión de la parte expositiva no parece precisa su división en apartados.

La valoración anterior se vería también sustentada en que el contenido resulta en algunos casos reiterativo.

La habilitación legal y competencial se recoge correctamente en el apartado I, si bien se intercala un párrafo de contenido claramente laudatorio referido a las estrategias que se dice se vienen “*decididamente*” implementando en materia de recursos humanos.

Por otra parte, los fines de la norma proyectada se recogen de manera hiperbólica, exponiendo de manera algo desmesurada en los apartados II y III los objetivos que se dicen perseguir. Cabe recordar que la parte dispositiva tiene una finalidad explicativa de la norma, no promocional.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, intenta justificar la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

En lo referente a los trámites, se recogen correctamente los tramites seguidos para la definitiva aprobación del decreto.

Respecto a la fórmula promulgatoria, con referencia al dictamen de este órgano consultivo, se hace de manera adecuada.

En lo que respecta al articulado, en las disposiciones generales contenidas en el título preliminar, se concreta que el proyecto de decreto tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, regular el proceso de evaluación del desempeño y el desarrollo de la carrera profesional horizontal del personal del sector de Administración y Servicios de la Comunidad de Madrid, y ello de acuerdo con el marco legal estatal y autonómico antes analizado.

En su artículo 2, se hace constar su ámbito de aplicación. Comienza citando al personal funcionario y laboral del sector de

administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entes públicos, cualquiera que sea la naturaleza permanente o temporal de su vinculación jurídica, así como al personal eventual.

Esta mención expresa al personal con vinculación temporal es destacable ya que, si bien el artículo 17 del TREBEP parece limitar la carrera horizontal al funcionario de carrera, a raíz de la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011 (asunto C-177/2010), recogida posteriormente por nuestro Tribunal Supremo (STS 29 de octubre de 2019 o 14 de julio de 2025), no ofrece dudas que la participación en un sistema de carrera profesional y las consecuencias económicas derivadas de ella están incluidas en el concepto '*condiciones de trabajo*' de la cláusula 4 del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70 del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, sin que pueda ser excluido del mismo el personal que no haya adquirido la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, por no admitirse que ese condicionamiento integre una causa objetiva que justifique la diferencia de trato.

Respecto a otros modelos de carrera, resulta novedosa la introducción del personal eventual, cuya vinculación no es permanente y no está sujeta a ningún proceso de selección basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad. En tanto esa inclusión en el ámbito de aplicación está prevista en la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM ninguna objeción nos cabe hacer, si bien debe reseñarse la posible contradicción entre los efectos en los procesos de promoción interna que tiene la evaluación del desempeño y el nivel de carrera profesional, con la prohibición expresa contenida en el artículo 12.4 del TREBEP, de que la condición de personal

eventual pueda constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

Por lo que respecta al personal laboral, su inclusión viene muy matizada en tanto, como no puede ser de otra forma, la aplicación del decreto proyectado está condicionado a lo que establezcan sus convenios colectivos.

El apartado tercero del artículo 2 hace mención al personal estatutario, de Justicia y docente no universitario, disponiendo que le será de aplicación el decreto cuando ocupen puestos de trabajo de naturaleza funcional de administración y servicios y no perciban complemento de carrera, sexenios, o similares. Por tanto, como regla general, a ese personal no les será de aplicación el sistema de evaluación y carrera previsto en la norma, lo que convendría explicitarlo en la redacción de ese apartado.

En el apartado cuarto del citado artículo 2, se prevé la aplicación supletoria del decreto al personal de la Asamblea de Madrid, sin que ello se prevea en la disposición adicional decimocuarta de la LOFPCM. A este respecto, debe recordarse que el Consejo de Gobierno carece de toda competencia normativa sobre el régimen del personal de la Asamblea, siendo la misma a la que corresponde establecer las condiciones de trabajo de su personal y el régimen supletorio, como así se hace en el artículo 3 del Acuerdo de 28 de noviembre de 2001, del Pleno de la Asamblea de Madrid, por el que se aprueba el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid; pero sin que el decreto proyectado pueda imponer su aplicación supletoria, en tanto que con ello vulneraría la autonomía interna de la cámara legislativa, que deriva del artículo 72 de nuestra Constitución y el 12 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad.

Por tanto, la mención al personal de la Asamblea de Madrid de Madrid debe ser suprimida, siendo esta consideración de carácter esencial.

El título I lleva por rubrica *“la evaluación del desempeño”* que, en sus seis capítulos, viene a regular lo que define en el artículo 3, como *“el mecanismo mediante el cual anualmente se mide el rendimiento o el logro de resultados del empleado y se valora su conducta profesional, al objeto de mejorar tanto su productividad como la eficiencia de la unidad donde se encuentre destinado y de contribuir a ordenar el desarrollo de su carrera administrativa”*.

En el apartado segundo del mismo artículo 3 se recogen los fines de la evaluación, materia que no es propia de la parte dispositiva que debe centrarse en regular los aspectos materiales y formales del objeto de la norma, no los propósitos que tiene. En todo caso, para favorecer la interpretación del articulado, podría hacerse una mención somera a esos fines en la definición, pero no recoger de manera exhaustiva y con gran extensión hasta seis fines diferentes.

Por otra parte, para clarificar y proporcionar elementos interpretativos, el artículo 4 ya recoge los principios y criterios generales de la evaluación.

El capítulo II regula los intervinientes en el proceso evaluador, distinguiendo entre el personal evaluable y el evaluador, recogiendo en el artículo 7 las funciones del titular de órgano directivo, que son esencialmente de supervisión de la labor de evaluación.

En el apartado 3 del artículo 6, al recoger las excepciones en las que el superior jerárquico no pueda realizar la evaluación, sería aconsejable incluir la concurrencia de alguna de las causas de abstención o recusación previstas en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El capítulo III se ocupa en sus artículos 8 al 15 de los planes individuales de trabajo, y los objetivos individuales y colectivos que deben contener, así como los factores de evaluación. Como valoración global de la regulación contenida en este capítulo no podemos dejar de recordar que las normas deben procurar la mayor claridad y sencillez para facilitar su aplicación y su comprensión por sus destinatarios. La regulación que analizamos, por el contrario, resulta excesivamente compleja y farragosa, lo que puede dificultar su aplicación por el personal evaluador, al margen de imponerle unas cargas relevantes añadidas a su trabajo habitual, además de poder dar lugar a litigiosidad.

El proceso de evaluación se detalla en el capítulo IV, especificando su plazo, cálculo de sus resultados y las posibles reclamaciones contra la evaluación, que deberá ser motivada, estableciéndose el silencio negativo en el artículo 19.4, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El capítulo V se ocupa de los efectos de los procesos de evaluación, distinguiéndose en el artículo 20, entre colectivos e individuales. Sin embargo, en realidad, no se concreta ningún efecto colectivo, limitándose a ser indicadores de nivel de eficiencia y de eficacia.

Los efectos individuales se concretan en lo sucesivos artículos.

Así, el artículo 21 se refiere a la carrera horizontal configurando la evaluación del desempeño como el elemento esencial de la progresión en aquella, exigiéndose un número de evaluaciones positivas anuales en el período objeto de consideración igual al número de años de permanencia mínima en cada nivel.

El artículo 22 prevé los efectos sobre la permanencia en el puesto, en concreto la posibilidad de remoción del puesto. Esta posibilidad tiene su previsión legal en el artículo 20.4 del TREBEP. No obstante, debe revisarse la redacción de su apartado primero, en tanto señala que se acordará la remoción cuando se acumulen “*tres o más evaluaciones*” negativas en un periodo de cinco años consecutivos; si es preceptivo el proceso de remoción con tres evaluaciones negativas, no es posible que haya más.

Asimismo, el inciso final de 22.1 del proyecto parece limitar la remoción del puesto por concurso de méritos al personal funcionario, cuando, aunque sea algo excepcional, puede tratarse de puestos de trabajo abiertos a otros empleados públicos, como laborales o estatutarios. Por tanto, sería necesario eliminar esa referencia explícita al personal funcionario.

Los artículos 22, 23 y 24, relativos a los efectos en la formación, en los complementos de productividad, y en la movilidad y promoción, no merecen especial observación, siendo coherentes con el instrumento de la evaluación del desempeño.

En relación con los artículos 25 y 27, relativos al sistema de seguimiento y control de las evaluaciones, es destacable que la dirección general competente en materia de Función Pública deba dictar instrucciones sobre los criterios aplicables a la evaluación, dada la excesiva complejidad de la regulación que, sin duda, daría lugar a interpretaciones muy diversas. No obstante, esta previsión es más adecuada recogerla en una disposición adicional y, de hecho, así se recoge en la disposición adicional quinta, lo que debe llevar a suprimir el apartado primero del artículo 27.

El título II regula la carrera profesional horizontal, dedicando su capítulo I a dar la definición, y recoger los fines y principios generales de la misma.

Así el artículo 28, en su primer apartado, da la definición legal, que se corresponde con lo previsto en el artículo 16.3 a) y 17 del TREBEP. No obstante, omite su naturaleza jurídica que es la de ser un derecho individual del empleado público, tal y como lo recogen los artículos 14 y 16 del TREBEB. Por tanto, la definición del citado artículo 28 del proyecto debería precisar mejor la definición de la carrera profesional, explicitando que es el derecho individual del empleado público a la progresión voluntaria de nivel, dentro del grupo o subgrupo al que esté adscrito el cuerpo y, en su caso, escala y especialidad al que pertenezca el funcionario, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

Respecto a los fines que se enumeran en el segundo apartado del mismo artículo 28, debemos reiterar que las partes dispositivas de las normas no tiene un fin didáctico o explicativo, sino que atienden al objeto de regular la materia en cuestión.

Los principios generales de la carrera profesional, recogidos en el artículo 29, se corresponden con el marco legal de su regulación contenida en el TREBEB y la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM.

El capítulo II se ocupa de la estructura del sistema y las condiciones generales de progresión, optándose por una carrera horizontal de cinco niveles, frente al habitual de otras comunidades autónomas, que establecen cuatro niveles de progresión. En todo caso, ningún reproche merece esa estructura en tanto ni la legislación básica estatal ni la LFPCM imponen un número determinado de niveles, dejándolo a la negociación colectiva y la decisión final del Consejo de Gobierno.

La progresión se condiciona a la permanencia en un determinado número de años establecidos en el artículo 33, en concreto en seis

años salvo el acceso al primer nivel, que se fija en cinco desde el ingreso. Tampoco merece ninguna objeción este requisito, que está previsto con carácter general en la legislación marco, pero sin fijar el número de años de permanencia exigible para la progresión de nivel.

La valoración de los méritos para la progresión se hace a través de cinco bloques, que recoge el artículo 36, a saber:

Los bloques de valoración en el sistema de carrera horizontal serán los siguientes y tendrán la puntuación máxima que así mismo se señala:

a) Bloque I: evaluación del desempeño.

b) Bloque II: formación, innovación, transferencia y difusión del conocimiento.

c) Bloque III: compromiso con el servicio público.

d) Bloque IV: puestos de especial desempeño.

e) Bloque V: nivel de absentismo.

Sin entrar en valoraciones de la oportunidad, que no nos corresponde analizar, en la medida en que afecta a los principios generales de la carrera horizontal, sí debemos poner de manifiesto la excesiva preponderancia que se da a aquellos méritos vinculados a las competencias de la dirección general competente en materia de Función Pública. Sirva de ejemplo, dentro del bloque de transferencia del conocimiento, regulado en el artículo 42, que solo valora la intervención en congresos, jornadas, seminarios u otras acciones de alta especialización, organizados por la dirección general competente en materia de Función Pública, excluyendo así la intervención en otro tipo de foros profesionales, nacionales o internacionales, ajenos a la

dirección general, pero de indudable prestigio en cada ámbito del conocimiento.

Por otra parte, se echa en falta la valoración de méritos claramente vinculados con la transferencia del conocimiento, como la publicación de libros o artículos relativos al ámbito profesional del empleado público.

Los artículos 46 a 50, que constituyen el capítulo III de este título II, regulan el procedimiento para el acceso a los distintos niveles de carrera horizontal. Se opta por un sistema de convocatoria anual frente a otros modelos de carrera de convocatoria abierta. En tanto que ni el TREBEP ni la LOFPCM se pronuncian sobre este aspecto, nada cabe objetar al sistema previsto, motivándose además en la MAIN que: *“El sistema de apertura anual de un plazo de solicitud responde a criterios de eficiencia administrativa y de planificación presupuestaria. Permite a la Administración organizar de forma ordenada la evaluación y resolución de solicitudes, garantizando la equidad en el tratamiento de los expedientes y evitando cargas administrativas desproporcionadas”*.

El procedimiento en sí se ajusta a la LPAC y solo cabría objetar un exceso de remisiones a disposiciones generales que no resultan imprescindibles.

El capítulo IV tiene por objeto los efectos del reconocimiento del nivel de carrera, y establece en su artículo 51, que los efectos se retrotraen a primer día del año en que se haya formalizado la solicitud, lo que es congruente con el carácter anual del procedimiento.

Respecto a los efectos económicos, cabe recordar que, conforme a la disposición adicional decimocuarta de la LOFPCA, el

reconocimiento de determinado nivel da derecho al complemento retributivo de carrera profesional horizontal, que se determinará mediante un porcentaje, establecido reglamentariamente, del sueldo anual previsto en el artículo 73.a) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, sin comprender, por tanto, la parte de las pagas extraordinarias. Así, estos porcentajes se fijan en el artículo 52 del proyecto que nos ocupa en virtud de la anterior habilitación reglamentaria.

Por último, se prevé que el nivel de carrera horizontal pueda ser valorado a efectos de la promoción interna y los procesos de provisión de puestos, según lo que se determina en cada convocatoria.

El capítulo V se ocupa de los que denomina “*supuestos especiales*”. Con ello se intenta prever la casuística que puede darse en la aplicación de la carrera horizontal. Así, se regula las situaciones singulares como: el personal interino (artículo 54), personal eventual (artículo 55), personal dispensado de acudir al trabajo por razones sindicales (artículo 56), personal en situación de servicio activo que no preste servicios efectivos (artículo 57), funcionarios de carrera que acceden tras haber prestado servicios temporales (artículo 58), promoción interna (artículo 59), personal procedente de otras administraciones públicas (artículo 60), homologación de otros sistemas de carrera profesional (artículo 61), personal de situación de servicios especiales (artículo 62), personal en situaciones administrativas con reserva de puesto de trabajo (artículo 63) y personal en situaciones administrativas sin reserva de puesto (artículo 64).

Respecto al artículo 59, cabe observar que, acertadamente, establece la misma regulación para el acceso a otro cuerpo o escala por promoción interna como por acceso libre. Ello hace conveniente cambiar el título del artículo de manera que comprenda los dos

supuestos de acceso a otro cuerpo o escala. De la misma manera, debe simplificarse el artículo, suprimiendo el apartado tres y recoger en el apartado primero tanto al personal que accede a otro cuerpo o escala por promoción interna como por acceso libre.

Respecto al artículo 60, que regula la carrera profesional horizontal de los funcionarios de carrera pertenecientes a cuerpos, escalas o especialidades de otras Administraciones Públicas que accedan a la Administración de la Comunidad de Madrid, es preciso recordar que el artículo 84 del TREBEP 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 conformidad con este artículo reseñado, la regulación que se establece en el proyecto solo sería aplicable en defecto de criterios de la Conferencia Sectorial, convenios o instrumentos de colaboración. Este carácter supletorio deberá expresarse en el artículo analizado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al margen de la consideración anterior, el citado precepto del proyecto supedita el reconocimiento de la carrera profesional al principio de reciprocidad. Sin embargo, este principio, propio del derecho internacional, no puede aplicarse para regular el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas,

en tanto implicaría dar un trato desigual a los empleados públicos por razón de la Administración de origen, vulnerándose con ello el principio de igualdad y no discriminación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La parte final del proyecto consta de cinco disposiciones adicionales, y sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria, y dos disposiciones finales

La disposición adicional primera establece un régimen no progresivo en la carrera horizontal, basado en la antigüedad y aplicable de oficio. Se trata, como su propia rúbrica califica, de un régimen especial de aplicación, que obedece a la implantación del modelo de carrera profesional; excepcionalidad que tendría amparo en el artículo 17 a) del TREBEP, y en la disposición decimocuarta, apartado 4, de la LFPCM, que establece: *“Esta disposición reglamentaria podrá prever, excepcionalmente, que se pueda reconocer al personal funcionario que, a la fecha que se fije en la misma, se encuentre en situación de servicio activo, o en otra situación administrativa que comporte el cómputo de su duración a efectos de antigüedad y de carrera, la adquisición directa de niveles de carrera horizontal superiores al inicial, atendiendo al tiempo de servicios prestados y a la conducta profesional anterior al comienzo de dicha vigencia, con efectos económicos y administrativos desde el 1 de enero de 2025”*.

Nada cabe objetar a las disposiciones adicionales segunda y tercera, en tanto fija el inicio del sistema de evaluación previsto en el título I en el año 2026 y la implantación del sistema de reconocimiento de la carrera profesional en el año 2027. Ello, cabe entender, que obedece a evidentes razones de gestión.

Por su parte, la disposición adicional cuarta, prevé una implantación progresiva de los efectos económicos de la carrera horizontal, que responde a comprensibles razones presupuestarias, tal y como viene a recoger la MAIN, al decir que esa modulación se establece: *“con la finalidad de garantizar la sostenibilidad del esfuerzo financiero preciso para la implementación completa del sistema de carrera profesional horizontal”*.

La disposición quinta prevé la emisión por parte de las direcciones generales competentes en materia de recursos humanos y función pública de instrucciones técnicas para la aplicación homogénea del sistema de evaluación y de carrera horizontal. Ciertamente, dada sus funciones de coordinación en sus respectivos ámbitos competenciales es razonable, e incluso imprescindible, la emisión de criterios de homogenización en la aplicación del decreto; sin embargo, la remisión al artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no es procedente dado que ese precepto se refiere a las instrucciones dirigidas a los órganos jerárquicamente dependientes, y en este caso, los criterios generales estarían dirigidos a unidades y órganos directivos de otras consejerías, que pueden ser de igual rango como son las secretarías generales técnicas. Por tanto, las instrucciones técnicas a las que se refiere la disposición adicional quinta del proyecto responde a las funciones de coordinación de la política de la Comunidad de Madrid en materia de personal que prevé el artículo 15 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, no a razones de jerarquía. En consecuencia, debe suprimirse la referencia al precepto legal contenida en la disposición analizada.

La única disposición transitoria prevé la absorción progresiva de los complementos personales transitorios, hasta que se aplique el nuevo sistema de carrera horizontal.

En tanto estamos ante la implantación de dos instrumentos novedosos en el régimen de los empleados públicos de la Comunidad de Madrid, con la excepción de lo regulado para el personal estatutario, el ordenamiento, no se prevé ninguna derogación expresa. No obstante, la MAIN dice que, *ad cautelam*, se incorpora una disposición derogatoria genérica. A este respecto recordar, que las Directrices de Técnica Normativa del Estado considera que deben evitarse esas cláusulas genéricas de derogación; si bien su inclusión continúa siendo uso habitual en la elaboración normativa.

Por lo que se refiere a la disposición final primera, habilita para su desarrollo a la persona titular de la consejería competente en materia de recursos Humanos y Función Pública, lo que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda sigue lo previsto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía respecto a las leyes, al establecer que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

El texto normativo se acompaña de tres anexos relativos al listado de factores de evaluación cualitativos (anexo I), listado de factores relacionados con las habilidades y actitudes del empleado (anexo II), y el previsto en los artículos 60 y 61, relativo a la homologación de niveles de carrera horizontal del personal procedente de otras Administraciones Públicas o procedente de otros sectores de

la Administración de la Comunidad de Madrid con otros modelos (anexo III).

Respecto a estos anexos, no se observa ninguna cuestión de índole jurídica que deba ser puesta de manifiesto.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

Con carácter general, y sin dejar de resaltar la labor normativa realizada, que es sin duda compleja y ha exigido prever numerosas singularidades, sería recomendable un intento de concreción, síntesis y simplificación del texto, tanto en su parte expositiva como dispositiva, evitando contenido innecesario que, en parte, ya hemos ido refiriendo.

Debe revisarse el uso de mayúsculas y minúsculas. Así, de acuerdo con las normas ortográficas de la Real Academia Española, los cargos como “*consejera*”, y los órganos administrativos en plural como “*direcciones generales de Recursos Humanos y Función Pública*”, deben ir en minúscula.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, tres de ella de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto del “*decreto sobre la evaluación del desempeño y la carrera*”

profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid”.

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

Madrid, a 18 de agosto de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 416/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid