



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **540/2023**  
**Expediente**                **359/2023**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Consellers y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Molt Hble. Sr. President.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.E.M., de 3 de mayo de 2023, (Registro de entrada del día 8 de mayo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por el Secretario Autonómico de la Conselleria de Presidencia, por delegación del Presidente, acerca de la consulta facultativa formulada por el Ayuntamiento de Albufera, sobre la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda implantar la carrera administrativa horizontal mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada del artículo 133.2 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

**Único.-** Con fecha 8 de junio de 2023 tuvo entrada en este Órgano consultivo petición de dictamen facultativo cursada por Presidencia, en relación con la consulta planteada por el Ayuntamiento de Albaterra, y que es la siguiente: *¿Puede el Ayuntamiento de Albaterra proceder a implantar la carrera administrativa horizontal mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada del artículo 133.2 de la Ley 4/2021, des 16 de abril, de la Función Pública Valenciana?»*.

Se incorpora al expediente el Informe de Secretaria de 20 de abril de 2023 y el Informe de la Dirección General de Administración Local, de 23 de marzo de 2015.

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Carácter del dictamen.**

La petición de dictamen tiene carácter facultativo de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

### **Segunda.- Planeamiento de la cuestión.**

Según consta en el escrito, de 21 de abril de 2023, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Albaterra, por escritos de fecha 01/04/2022 (n.º Registro, 2022-E-RE-1474), y 30/03/2023 (n.º Registro 2023-E-RE-1943), presentados por un funcionario municipal como Delegado de la Sección Sindical de FESEP, se solicitó a la entidad local lo siguiente:

*«Que teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo y tener por solicitado se inicien los trámites oportunos y se apruebe por el órgano competente, en plazo máximo de 6 meses, las normas reglamentarias por las que se establezca un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos en la forma que establece el art. 133.2 de la Ley 4/2021 de Función Pública Valenciana, y su desarrollo autonómico reglamentario, con abono a los empleados de las cantidades que les correspondan».*

*Los escritos van acompañados de diversas sentencias de juzgados de lo contencioso administrativo, así como Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. En esta sentencia, la Sentencia del TSJ n° 242/2022 rec. ap 310/2020 de 23/3/2022, se ordena al Ayuntamiento de Benidorm que proceda a la aprobación de un reglamento regulador de la carrera horizontal”.*

Concretamente, en la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, n° 242/2022, se señala que “(...) El art. 17 del TREBEP dispone que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera , y en ese orden de cosas, el art. 117 de la Ley 10/2010 , en su número 2º ordena que al objeto de la regulación de la " carrera profesional " "... reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional , regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva.".

*Es claro que nos hallamos ante una previsión de rango de ley que obliga a dictar disposición reglamentaria que establezca un sistema de grados de desarrollo profesional. No es potestativo, por tanto, frente a lo que se afirmó de contrario en la instancia, en cuanto a obligación de regulación, sin que la circunstancia de que no se establezca plazo para ello sea obstativo de esa apreciación..."*

Se incorpora, igualmente, al expediente el Informe de la Dirección General de Administración Local, de 23 de marzo de 2015, en el que se concluye lo siguiente:

*“(...) Cada Entidad Local en virtud del principio de autonomía local y de su potestad reglamentaria regulará los criterios y el procedimiento a seguir para promover la carrera profesional de sus funcionarios de carrera, mediante la implantación de un sistema objetivo y transparente de evaluación del desempeño de acuerdo con sus características y sus propias necesidades.*

*Por lo tanto, es cada Entidad local la que deberá adoptar las correspondientes decisiones y los consiguientes acuerdos por sus órganos competentes para llevar a cabo la carrera profesional, mediando la oportuna negociación con las organizaciones sindicales..."*

En el referido escrito de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Albufera, de 21 de abril de 2023, se indica que el Ayuntamiento ha iniciado los trabajos en orden al desarrollo de la carrera profesional, y para ello, en primer lugar, se solicitó el Informe al Área de Secretaría. Ahora bien, el Informe de Secretaría n.º 47/2023, de 20 de abril de 2023, se ha emitido en sentido desfavorable, advirtiendo la falta de competencia del Ayuntamiento para

realizar tal desarrollo reglamentario, así como para la implantación de la carrera profesional horizontal.

El Informe que se adjunta a la consulta concluye en los siguientes términos:

*“1º.- El Ayuntamiento carece de la potestad normativa directa que le permita regular e implantar el régimen de la carrera profesional horizontal dado que como hemos advertido el sistema requiere un desarrollo normativo ya legal o reglamentario de quien tiene atribuidas las competencias en materia de desarrollo algo que se requiere en los artículos 6, 16.3 y 17 del TREBEP y que no se ha producido con la LFPV. El Ayuntamiento no puede convertirse de ese modo el legislador de desarrollo pues supondría una vulneración del sistema de distribución de competencias fijado en la CE, y el principio de reserva de Ley.*

*2º.- El régimen de la carrera profesional del personal laboral del Ayuntamiento de acuerdo a las previsiones de los artículos 7 y 19 del TREBEP es una cuestión que no requiere norma de desarrollo normativo autonómico, sino que queda al albur de las potestades del Ayuntamiento como “empresario”, y dentro del sistema retributivo respecto al personal laboral que haya decidido implantar el Ayuntamiento. Este sistema es objeto de negociación colectiva, y se puede regular, incluso mediante el convenio colectivo.*

*3º.- La implantación de la ‘Evaluación del desempeño’ es una obligación, - que sin perjuicio de la normativa aplicable,- que corresponde a cada “Administración Pública”, y por ello, el Ayuntamiento tiene un gran margen de maniobra a la hora de implantar sus sistemas de evaluación que tienen una relación directa con la carrera administrativa horizontal, pero también con el sistema retributivo variable previsto en el artículo 24.c TREBEP, el concepto tradicionalmente conocido como ‘productividad’ (complemento de actividad profesional -Art.87.2.c LVFP)”.*

En el escrito de la Alcaldesa se indica que “A la vista de los diferentes pronunciamientos existentes... no queda claro si el Ayuntamiento puede proceder a implantar la carrera administrativa horizontal, y si tiene la competencia reglamentaria para ello derivada de las previsiones del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (TREBEP), y la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. (LFPV)...”, por lo que se ha elevado a este Órgano Consultivo la siguiente consulta:

*¿Puede el Ayuntamiento de Albufera proceder a implantar la carrera administrativa horizontal mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada del artículo 133.2 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana?*

Dicha cuestión se analiza en la consideración siguiente.

**Tercera.- Competencia de las entidades locales de la Comunitat Valenciana para la regulación de la carrera profesional horizontal, ex artículo 133.2 de la Ley 4/2021, LFPV**

I. 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. Dichas bases se recogen actualmente en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

El citado TREBEP regula, en el Capítulo II de su Título III, el derecho de los empleados públicos a la carrera profesional y a la promoción interna. Ahora bien, como pone de relieve el Secretario en su informe de 20 de abril de 2023, es necesario distinguir entre el personal funcionario y el personal laboral, a efectos de la carrera profesional.

En relación con el personal laboral, y como se concluye en dicho informe, la regulación de la carrera profesional del personal laboral de las entidades locales, como del resto de las Administraciones Públicas, de acuerdo a las previsiones recogidas en los artículos 7 y 19 del TREBEP/2015 es una materia que no requiere de norma de desarrollo normativo autonómico, sino que queda dentro de las potestades del Ayuntamiento como “empresario”, a través de la negociación colectiva, en definitiva, de los convenios colectivos. Concretamente, el artículo 19.2 del TREBEP señala que *“La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos”*.

Por el contrario, y por cuanto se refiere a los funcionarios públicos, el TREBEP dispone, en su artículo 6, bajo el título “Leyes de Función Pública”, que *“En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas”*. Por su parte, el artículo 17 del mismo TREBEP dispone que las *“leyes de Función Pública”* que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional del funcionario público. A ello debe añadirse que, en el párrafo 2 de la Disposición Final Cuarta del TREBEP, se señala que *“Lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”*. El Capítulo II del Título III del TREBEP

regula la Carrera Profesional, concepto genérico que aglutina una serie de medidas entre las que se encuentra la carrera profesional horizontal.

De esta forma, en relación con la carrera profesional de los funcionarios públicos se exige por el TREBEP un previo desarrollo mediante “Ley de Función Pública” de las Comunidades Autónomas, de la carrera profesional. Se trata de una “reserva de ley” tal como se desprende también de determinadas resoluciones judiciales. Así, en la Sentencia nº 1055/2009, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se señala que “(...) *El legislador básico ha querido que sean los legisladores autonómicos, y el propio legislador estatal como legislador de desarrollo en relación a los funcionarios del Estado, los que, dentro de los principios y directrices de la ley básica, diseñen y perfilen la carrera profesional.*”

*No se puede por tanto hurtar a los representantes de la soberanía su potestad de efectuar ese desarrollo, no siendo en consecuencia la vía convencional, y ni siquiera la reglamentaria sin ese soporte legal previo, instrumentos ni cauces adecuados para establecer una carrera profesional, ni siquiera de forma provisional. Además es evidente que la percepción de unas determinadas cantidades en concepto de carrera profesional, como retribuciones que son, ha de responder a una estructura retributiva que tenga el consecuente respaldo legal, y no convencional.*

*Precisamente la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, demora la entrada en vigor de la Carrera Profesional y de las normas que la regulan hasta que no entren en vigor las Leyes de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, remarcando ese deseo de desarrollo legal de la Ley....”.*

A tal fin, el TREBEP establece las reglas a las que deberá ajustarse la regulación de la carrera profesional, con base en un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, y en la valoración de determinados méritos y aptitudes. Los preceptos estatales específicos de la carrera profesional, que presentan carácter básico y común respecto de los sistemas autonómicos de carrera profesional y a partir de los que el legislador autonómico establecerá la correspondiente regulación, se contienen en el artículo 16 del TRLEBEP, que dispone, en su apartado 1, que “*Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional*”. En su apartado 2 señala que “*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 en el apartado 3, dispone que la “*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, además, “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).*

De esta forma, el modelo de carrera horizontal está abierto a la tipología y peculiaridades que determine cada Administración Pública, en atención a su realidad. Esta normativa básica supone, de este modo, el cimiento de la regulación común de los empleados públicos, que será efectiva en la medida que se vaya aprobando las leyes autonómicas.

Expuesto lo anterior, con arreglo a la previsión contenida en los citados artículos 6 y 17.1 del TREBEP, Les Corts, en el ejercicio de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución de la Generalitat Valenciana, en cuanto al régimen estatutario de los empleados públicos, reconocida por el artículo 50.1. del Estatuto de Autonomía, aprobó la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, que supuso el primer paso para la implantación de la carrera profesional horizontal en las Administraciones incluidas en su ámbito de aplicación. En la parte expositiva de la citada norma se explicó que la ley regulaba *“uno de los aspectos que dotan de contenido al nuevo modelo de función pública valenciana iniciado con la presente ley, la promoción profesional del personal empleado público, que se concibe no sólo como un derecho de éste sino también como una necesidad estructural de cualquier sistema de organización, de la que no son ajenas las administraciones públicas valencianas y, por ello, elemento clave de cualquier política de ordenación de personal...”*.

Este paso fue confirmado con la aprobación de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat Valenciana, de la Función Pública Valenciana (LFPV) que mantiene la regulación de la carrera profesional de los empleados públicos en los términos de la anterior Ley 10/2010. En la parte expositiva de la citada Ley 4/2021 se indica que *“El título VIII es el dedicado a la promoción profesional. En el mismo, además de mantener la regulación existente en las diversas modalidades de carrera se apuesta decididamente por la evaluación del desempeño como sistema para individualizar y diferenciar el rendimiento del personal empleado público. Para ello, además de definir sus contornos se introducen los requisitos técnicos indispensables para el empleo de esta técnica con garantías”*.

En la parte dispositiva de la Ley 4/2021, el artículo 132.a) señala que la Carrera horizontal *“consistente en la progresión profesional a través de un sistema de grados, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”*. Por su parte, el artículo 133.1 señala que *“La carrera horizontal supone el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera como consecuencia de la valoración de su*

*trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la evaluación del desempeño, así como de aquellos otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida*". A tal objeto, el apartado 2 del mismo artículo 133 dispone que *"reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva"* (precepto idéntico al anterior artículo 117 de la Ley 10/2010).

En relación con el término "reglamentariamente", es cierto que, por regla general, las leyes valencianas se desarrollan por disposición reglamentaria del Consell, de conformidad con lo establecido en el artículo 18,f) de la Ley 5/1985, del Consell, teniendo en cuenta que le corresponde *"Ejercer la potestad reglamentaria, de acuerdo con la Constitución Española, el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y las Leyes"*. No obstante, la carrera profesional se ha desarrollado por Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, pero, únicamente, en relación con el personal funcionario de la administración de la Generalitat (anterior Decreto 186/2014, de 7 de noviembre). El Decreto 211/2018 excluye expresamente al personal de las entidades locales en su artículo 3.2.e).

La cuestión que, por tanto, se plantea en el presente Dictamen es si la regulación de la carrera profesional en el ámbito local exige la previa aprobación por el Consell de una disposición reglamentaria que desarrolle lo dispuesto en el citado artículo 133.2 de la Ley 4/2021, LFPV, o si es posible, en línea con el mandato que recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 242/2022, el desarrollo reglamentario de la LFPV por la entidades locales.

**II.** En primer lugar, no debe perderse de vista que el Consell de la Generalitat, pese a lo dispuesto en el referido artículo 18.f) de la Ley 5/1983, no monopoliza el ejercicio de la potestad reglamentaria. El orden constitucional de distribución de competencias en materia de función pública se basa en el reconocimiento de tres ámbitos normativos que corresponden a la legislación básica del Estado (Artículo 149.1.18ª CE), a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma, en nuestro caso, de la Comunidad Valenciana (Ley 4/2021), y, en un tercer nivel, a la normativa local.

El artículo 6, y más concretamente, el artículo 17 del TREBEP, remiten para el desarrollo de la carrera profesional de los funcionarios públicos a las "leyes de función pública", por lo que el desarrollo y concreción de la carrera profesional del personal funcionario debe hacerse, en primer lugar, por ley autonómica (reserva de ley), lo que ha tenido lugar, en la Comunitat Valenciana, mediante la anterior Ley 10/2010 y la vigente Ley 4/2021, de

Función Pública Valenciana, en los términos expresados anteriormente. Por consiguiente, con tales disposiciones legales se dio cumplimiento a lo establecido en la legislación básica, optando el legislador autonómico por reconocer la carrera profesional del personal funcionario incluido en su ámbito de aplicación, entre los que se encuentra, el personal funcionario de las entidades locales (artículo 3.1,d de la Ley 4/2021). Tanto la anterior Ley 10/2010 como la vigente Ley 4/2021, LFPV, no solo han introducido las modalidades señaladas en la normativa básica estatal, sino que las ha dotado de contenido, dejando, no obstante, a las diferentes Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana –como expresamente quedó reflejado en la parte expositiva de la anterior Ley 10/2010-, la elección de la modalidad más idónea de acuerdo con sus necesidades organizativas.

Expuesto lo anterior, y a los efectos de efectuar un pronunciamiento sobre la competencia de las entidades locales en esta materia, es necesario recordar que las entidades locales, según prevén los artículos 137 y 140 de la CE, gozan de autonomía "*para la gestión de sus respectivos intereses*". Concretamente, los municipios gozan constitucionalmente de esa autonomía (artículos 137 y 140 CE) y por ello ostentan potestad reglamentaria, tal como resulta del artículo 4.1 a) de la Ley estatal 7/1985, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (RBRL). Dicha potestad reglamentaria está conectada directamente con las competencias de cada entidad local (artículo 4.1. a) de la LBRL) al ser un instrumento al servicio de dichas entidades. La autoorganización de los entes locales se encuentra situada en la médula de la autonomía local, según se infiere de lo dispuesto, entre otros, en los artículos 20 y 32 de la LBRL. Esta caracterización de la autoorganización resulta acorde con la Carta Europea de Autonomía local, en cuyo artículo 6.1 dispone que las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

En definitiva, la potestad de autoorganización, según declara el Tribunal Constitucional, es "*inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada*" en el artículo 137 CE (entre muchas, STC 111/2016, de 9 de junio y STC 101/2017, de 20 de julio). En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha venido señalando que la "*potestad de autoorganización de los Ayuntamientos es una de las manifestaciones más características de la autonomía municipal que comprende el establecimiento y regulación de las relaciones de ámbito interno, funcionalmente requeridas para el desenvolvimiento de la actividad cuya gestión autónoma se encomienda al Ente local*" (STS de 21 de septiembre de 1998 recurso de casación nº 7057/1992).

Como se ha indicado anteriormente, la propia exposición de motivos de la anterior Ley 10/2010 ya puso de relieve cuál fue la voluntad del legislador autonómico al señalar –en relación con la carrera profesional- que "*El texto*

*no sólo introduce las modalidades enunciadas en la normativa básica estatal, sino que las dota de contenido, dejando, no obstante, a las diferentes administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, la elección de las más idóneas de acuerdo con sus necesidades organizativas*"; voluntad legislativa de la que no parece haberse separado el legislador de la Ley valenciana 4/2021. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitución 36/1981, de 12 de noviembre, Fundamento Jurídico 7º, "el preámbulo no tiene valor normativo aunque es un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las Leyes", por ello, a nivel interpretativo, la parte expositiva tiene, en este caso, un papel fundamental ya que revela el propósito de legislador y cómo debería aplicarse e interpretarse el artículo 133.2 de la LFPV (anterior artículo 117 de la Ley 10/2010), en una interpretación finalista de la normativa legal dentro del máximo respeto a la autonomía y a la competencia de autoorganización de los entes locales.

Lo anterior debe conjugarse con lo dispuesto en el artículo 3.1 del TREBEP/2015, referido al personal funcionario de las entidades locales, en el que se efectúa un llamamiento expreso a la autonomía local, al señalar que "El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local". Al carecer precisamente las entidades locales de potestad legislativa se reducen las posibilidades de desarrollo directo de la normativa estatal por parte de dichas entidades, lo que justifica que el TREBEP invoque expresamente el respeto a la autonomía local como principio informador de la potestad legislativa autonómica.

Además, el artículo 14 de la vigente Ley valenciana 4/2021 dispone que "Las competencias que la presente ley atribuye a los órganos de la Administración de la Generalitat, deberán entenderse referidas a los correspondientes órganos de las Instituciones Estatutarias de la Generalitat a las que se refiere el artículo 20.3 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, administraciones de las entidades locales y universidades públicas situadas en el territorio de la Comunitat Valenciana, que tengan atribuidas las mencionadas competencias en materia de personal, de conformidad con la normativa vigente". Este precepto supone que las competencias del Consell para la implantación de la carrera profesional en relación con su personal deben entenderse atribuidas a los órganos competentes de las entidades locales para su personal.

Debe advertirse, por otro lado, que la Disposición Final Tercera de la Ley 4/2021 no reserva expresamente al Consell de la Generalitat el desarrollo reglamentario de la carrera profesional horizontal, como sí lo ha hecho en relación con otras materias como son: la regulación del requisito lingüístico; el sistema y el procedimiento para la evaluación del desempeño previsto en el artículo 137 de la LFPV; el capítulo III del título VI de la citada Ley, y los

procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos en la misma y el empleo público de las personas con discapacidad. No resulta tampoco suficiente la habilitación genérica al Consell que prevé el apartado 1 de la referida Disposición Final Tercera de la LFPV, al tener que interpretarse dicha habilitación conjuntamente con el principio de autonomía local que recuerda el mencionado artículo 3.1 del TREBEP.

A lo anterior debe añadirse que este Órgano consultivo estima que la regulación contenida en la Ley 4/2021, LFPV, en los artículos 132 y 133, constituye una regulación suficiente que, respetando la autonomía de cada entidad local, asegura una cierta homogeneidad en la aplicación de la carrera profesional horizontal. Y ello porque, al someter la carrera profesional horizontal a “reserva de ley” autonómica, con exclusión de la posibilidad de desarrollo directo por parte de las Entidades Locales, los legisladores autonómicos no pueden vulnerar la competencia local sobre Función Pública, inherente a su potestad de autoorganización, lo que obliga al legislador autonómico a la determinación y regulación de los elementos esenciales del régimen jurídico, en este caso, de la referida carrera profesional horizontal (como así se ha hecho en la Ley 4/2021), reconociendo un mayor margen de actuación al reglamento local. La inserción de una norma reglamentaria del Consell de desarrollo adicional del artículo 133.2 de la LFPV que se interpusiera entre lo dispuesto en la citada Ley y la potestad de autoorganización de las Entidades Locales, debe ser objeto de interpretación restrictiva, al limitar, precisamente, la capacidad de autoorganización de dichas Entidades.

Con arreglo a lo expuesto, dado que el legislador autonómico ha dado cumplimiento a la reserva de ley efectuada por los citados artículos 6 y 17 del TREBEP, garantizado la necesaria homogeneidad mediante los criterios establecidos en los artículos 132 y 133, los entes locales pueden –a juicio de este Consell y en línea con el mandato que recoge la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 242/2022-, regular la carrera profesional de su empleados públicos, cumpliendo la advertencia expresa del respeto a la autonomía local que hace el artículo 3.1 del propio TREBEP.

A modo de conclusión, y en la medida en que no exista un pronunciamiento del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en sentido contrario, este Consell interpreta que las entidades locales ostentan potestad reglamentaria para regular la carrera profesional de su personal funcionario con fundamento en el artículo 133.2 de la LFPV (anterior artículo 117 de la Ley 10/2010), siempre que su contenido respete los contornos establecidos en esta materia en el TRLEBEP y en la normativa autonómica, constituida, actualmente, por la Ley 4/2021, LFPV.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que, en la medida en que no exista un pronunciamiento del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en sentido contrario, las entidades locales ostentan potestad reglamentaria para regular la carrera profesional de su personal funcionario, siempre que su contenido respete los contornos establecidos en esta materia en el TREBEP y en la normativa autonómica, constituida, actualmente, por la Ley 4/2021, LFPV.

V.E.M., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 5 de julio de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA**