

Trabajo Fin de Grado

La Carrera Administrativa de los Funcionarios Públicos

Autor

Emilio Carrión del Real

Director

Miguel Ángel Solans Latre

Facultad de Empresa y Gestión Pública de Huesca

2014

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. CUESTIONES GENERALES.....	5
2.1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL	5
2.2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO.....	7
3. EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA PREVIA A LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	12
3.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	12
3.2. LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO.....	13
3.3. LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	15
3.4. LEY 23/1988, DE 28 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LMRFP	17
4 LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	21
4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS	21
4.1.1. <i>El Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.....</i>	21
4.1.2. <i>Previsiones constitucionales sobre función pública</i>	23
4.1.3. <i>La cuestión competencial en el empleo público. El EBEP como norma básica.</i>	24
4.2. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	27
4.3. PRESUPUESTOS Y MODALIDADES DE CARRERA.....	29
4.3.1. <i>La carrera profesional horizontal</i>	29
4.3.2. <i>La carrera profesional vertical.....</i>	30
4.3.3. <i>Simultaneidad de modalidades de carrera</i>	32
4.3.4. <i>La promoción interna vertical.....</i>	32
4.3.5. <i>La promoción interna horizontal.....</i>	35
4.4. GARANTÍAS JURÍDICAS DE LA CARRERA	36
5. UN NUEVO CONCEPTO DE CARRERA ADMINISTRATIVA, LA PROGRESIÓN EN EL PUESTO.....	38
5.1. LA CARRERA PROFESIONAL	38
5.2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	43
5.3. EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL	47
5.4. PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	49
6. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO	53
6.1. EMPLEO PÚBLICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	53
6.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	54
6.1.1. <i>Asturias.....</i>	54
6.1.2. <i>Castilla-La Mancha.....</i>	57
6.1.3. <i>Extremadura</i>	59
6.1.4. <i>Galicia</i>	60
6.1.5. <i>Valencia.....</i>	62
6.1.6. <i>Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés</i>	63
6.1.7. <i>Un resultado dispar</i>	64
7. CONCLUSIONES.....	67
8. BIBLIOGRAFÍA	72

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende realizar un acercamiento al concepto de la carrera administrativa de los funcionarios públicos. Se tratará de analizar la evolución de los modelos de carrera administrativa en la función pública española, haciendo una reseña desde sus orígenes (Estatutos de Bravo Murillo y Maura) hasta nuestros días, en los que se sitúa como elemento central el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP).

Como punto de partida es necesario indicar que existe un amplio consenso entre los expertos sobre la inexistencia de un modelo definido de carrera administrativa durante los siglos XIX y XX, a pesar de los muchos intentos que se han realizado para su implantación. El EBEP se presenta como un conjunto de reformas, entre las que ocupa un lugar central el tratamiento de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, así como la evaluación del desempeño, como instrumentos efectivos de modernización del conjunto de la función pública española.

Si bien se describirán las distintas modalidades de carrera administrativa contempladas en el EBEP, así como otros aspectos relacionados con la misma, como la provisión, movilidad o traslado del puesto de trabajo, el aspecto que se presenta como más novedoso y, a su vez, más interesante, es la introducción de la carrera horizontal y su vinculación a la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, por lo que dedicaremos una especial atención a esta materia.

Pero, dado el carácter básico de esta norma, y la regulación abierta y poco concreta que realiza de este nuevo modelo de carrera profesional, trataremos de analizar el incipiente desarrollo normativo en el ámbito autonómico, donde, aunque sea pronto para extraer conclusiones definitivas, se puede observar la concreción real de este modelo en las alternativas, de entre las que ofrece el EBEP, elegidas por las Comunidades Autónomas que han emprendido dicho desarrollo.

En definitiva, se tratará de discernir si estamos ante un nuevo intento legislativo de difícil o imposible aplicación práctica, en el que se vuelven a repetir los errores y patologías históricas de nuestra función pública o de si, por el contrario, estamos ante un verdadero cambio en la cultura organizacional de las Administraciones Públicas. En este sentido, realizaremos una valoración sobre las posibilidades de implantación efectiva de un nuevo modelo de carrera administrativa que, tanto desde una perspectiva

objetiva, como instrumento de gestión, capaz de dar una eficaz y eficiente respuesta a la ciudadanía, así como desde una perspectiva subjetiva, como expresión del derecho de progreso y promoción profesional de los funcionarios públicos, pueda llegar a suponer un verdadero avance administrativo y, por tanto, social.

2. CUESTIONES GENERALES

En primer lugar, debemos dejar constancia de que, aunque la carrera profesional se presenta en el EBEP como un derecho de todos los empleados públicos, en este trabajo, teniendo en cuenta las diferencias de regulación y mecanismos de funcionamiento respecto al personal laboral, nos hemos centrado en el personal funcionario.

Por otro lado, tampoco hemos entrado en considerar la idoneidad del modelo funcionarial o laboral en determinados ámbitos de la Administración. Tal como indica Palomar Olmeda¹, en las organizaciones públicas podemos encontrar ámbitos de funciones burocráticas y funciones de garantía, en las que existe consenso (avalado por el propio Tribunal Constitucional²) sobre la necesidad de su ejercicio por funcionarios públicos, pero también encontramos variadas funciones prestacionales, que abarcan importantes ámbitos de la Administración, que podrían ser prestadas, salvaguardando en todo caso los principios constitucionales inherentes al empleo público, por personal en régimen laboral. Aunque la naturaleza de la relación puede tener incidencia en determinados aspectos de la carrera administrativa, tanto en su dimensión subjetiva como objetiva, entendemos que no entra dentro del ámbito de análisis de este estudio.

2.1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL

De entrada puede afirmarse que, al menos hasta ahora, no ha existido en nuestros legisladores una concepción clara de qué significa la carrera administrativa. De las sucesivas reformas que se han llevado a cabo, se puede deducir que, si bien ha habido mayores o menores consensos y expresiones de buena voluntad, no ha llegado a materializarse un verdadero acuerdo sobre el modelo de carrera que se debe, al menos, perseguir. Por ello, como punto de partida debemos tratar de centrar el objeto de estudio, tanto desde la perspectiva de cualquier organización, ya sea pública o privada, como en el específico ámbito público.

La elección e implantación de un modelo de organización de los recursos humanos es fundamental para cualquier organización, ya sea pública o privada. Tal como indica Palomar Olmeda³, la necesidad del establecimiento de un sistema de carrera profesional

¹ PALOMAR OLMEDA (2007: 207)

² STC 99/1987, de 11 de junio

³ PALOMAR OLMEDA (2007: 200)

en la política de recursos humanos se presenta como una necesidad estructural de cualquier sistema de organización.

En todo caso, resulta indiscutible que es en el ámbito privado donde se han realizado verdaderos avances en este terreno, encontrándose la Administración Pública peor preparada para afrontar este desafío. Pero, incluso en el ámbito público, tal como indica Gutiérrez Reñón, “*en España no ha cristalizado un modelo de carrera administrativa de solidez comparable al que existe en otros países de nuestro entorno europeo (...)*”⁴.

Por tanto, un tema central para el buen funcionamiento de las Administraciones Públicas, como es la carrera administrativa y la gestión de los recursos humanos, parece encontrarse peor estructurada que en otros entornos públicos y privados. Como punto de acotamiento de la carrera profesional, ya sea en ámbitos públicos o privados, resulta interesante el modelo presentado por Palomar Olmeda sobre el trabajo de Byars y Rue⁵, quienes destacan dos notas características: en primer lugar, la base de la planificación de la carrera pertenece al propio empleado, que es quien realmente sabe qué espera obtener de la organización, sin que puedan establecerse modelos generales igualmente útiles para todos; por otro lado, la organización tiene la responsabilidad de asesorar y comunicar al empleado las distintas opciones de carrera con las que cuenta, tratando de establecer objetivos realistas sobre opciones y oportunidades al alcance del mismo. Sobre esta base plantean la carrera como un conjunto ordenado de expectativas de los empleados de progresar dentro de la organización. En este modelo aparecen dos elementos fundamentales, el jerárquico y el salarial.

Siguiendo a Palomar Olmeda, la combinación de estos dos elementos a lo largo de la vida profesional da lugar a “mesetas”, entendidas como momentos en los que las posibilidades de ascenso jerárquico son escasas o nulas. Estas mesetas pueden ser de tipo coyuntural, en cuyo caso se puede compensar la falta temporal de expectativas con determinadas técnicas retributivas, y mesetas no coyunturales, en las que el individuo se encuentra en “el tope” de sus aspiraciones profesionales, al borde de la ineficiencia, planteándose entonces otras posibilidades, como el ofrecimiento de medios alternativos de reconocimiento, condiciones más satisfactorias en el puesto de trabajo, nuevas tareas, etc.

⁴ GUTIÉRREZ REÑÓN (1987: 30)

⁵ BYARS y RUE (1996)

En todo caso, existe cierto consenso entre los estudiosos en recursos humanos en que es el sistema retributivo la herramienta más eficaz de incentivación de los empleados durante las citadas mesetas, al menos respecto a aquellos trabajadores que resulten realmente necesarios para la organización y que se encuentren interesados en pertenecer y participar activamente en la misma.

Desde esta perspectiva, siguiendo a Palomar Olmeda, podemos concluir que *“las organizaciones privadas del mundo del trabajo consideran la carrera profesional como el conjunto de expectativas razonables y establemente establecidas por la organización, y cuya realización permite la satisfacción del empleado a lo largo de su vida laboral, bien sea mediante mecanismos de ascenso jerárquico, bien sea mediante elementos sociológicos o de entorno, y, sobre todo, con factores retributivos”*⁶.

Al tratar de acotar y concretar un término tan ambiguo como la “carrera” en el ámbito de la función pública nos encontramos con la terminología clásica, la “carrera administrativa”, y otra más moderna, quizá con connotaciones ligadas a la eficiencia y a la profesionalización, la “carrera profesional” de los funcionarios públicos. Tal como indica Jiménez Asensio⁷, es tal el cúmulo de fracasos que acumula la implantación de un modelo eficaz de carrera en el ámbito público, que se hace necesario introducir una nueva terminología que haga albergar esperanzas de mayores éxitos futuros.

En todo caso, siguiendo al mismo autor, en la carrera podemos observar dos dimensiones diferenciadas; una subjetiva, en la que ésta se presenta como el conjunto de derechos y garantías de los empleados públicos en un plano jurídico, y una dimensión objetiva, entendiendo la carrera como elemento estructural en el diseño del sistema de función pública, visión ésta mucho más novedosa y ligada a la necesidad de contar con una Administración Pública eficaz, eficiente y productiva, y, en definitiva, con la profesionalización del empleo público.

2.2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO.

Cuando se habla de la carrera administrativa en el ámbito público aparece un asunto tan reiterado como la propia reforma siempre inacabada de la Administración Pública, situándose dicha carrera como elemento central de la misma. Pero suele ocurrir que, en

⁶ PALOMAR OLMEDA (2007: 204)

⁷ JIMÉNEZ ASENSIO (2008)

cualquier acercamiento teórico a la reforma administrativa, inmediatamente surgen cuestiones colaterales que no ayudan a facilitar la cuestión. Como vemos, el solo hecho de pensar en un estatuto del funcionario público, desemboca en una reforma integral de la Administración, y, como algo inseparable, una reforma del propio sistema de función pública y, en cierto modo, del modelo de Estado. Es decir, lo primero que debemos resolver es si nuestro modelo administrativo (del que partimos hacia el ideal que queremos alcanzar) se encuentra más cerca del concepto, en palabras de Barzelay⁸ "Government is a Business" frente a la concepción tradicional "la Administración no es una empresa".

En este sentido, se puede citar el estudio de Francisco Longo sobre la reforma del empleo público en el que denuncia la incapacidad del modelo burocrático para dar respuesta a una Administración cada vez más compleja⁹. Para Longo, nuestro modelo de empleo público se encuentra regulado por un Derecho público profundamente garantista, orientado a la protección del funcionario, frente a los abusos del poder político, lo que va en detrimento de la eficacia de los procesos de gestión de recursos humanos (GRH). En dicho trabajo se ponen de manifiesto una serie de "patologías" asociadas al empleo público, como la repetición (o clonación) de modelos organizativos en organizaciones profundamente diferentes, el desconocimiento de la función directiva, la concepción de la movilidad del funcionario como un derecho de éste, en detrimento de la lógica de la gestión, el empleo vitalicio, o inamovible, frente a la visión de empleo estable, y así se podrían seguir citando elementos fuertemente arraigados y que debían ser tenidos en cuenta en una reforma de la función pública en profundidad.

Tal como indica Manuel Férrez Fernández¹⁰, en la carrera administrativa podemos apreciar una triple dimensión: como institución, como derecho individual y como subsistema de gestión de personas.

En relación con la dimensión institucional, el autor cita a Gutiérrez Reñón, quien entiende que la carrera administrativa no puede limitarse a ser el cauce formal de desarrollo profesional de los funcionarios, sino que debe extenderse a la garantía de estabilidad en el funcionamiento de las instituciones en un Estado democrático. El objetivo fundamental de la carrera administrativa debe ser el de proporcionar a la

⁸ BARZELAY (1994: 18)

⁹ LONGO MARTÍNEZ (1995)

¹⁰ FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 22)

Administración las personas con la capacidad necesaria para asegurar la gestión eficaz de los intereses públicos¹¹.

Esta dimensión presenta una carrera compleja, en la que el modelo de recursos humanos debe conseguir retener a los mejores, ofreciéndoles una garantía de progreso profesional, y, a su vez, conflictiva, en tanto debe combinar las legítimas expectativas de progreso y estabilidad de los funcionarios con los intereses de la organización.

La dimensión institucional se concreta principalmente en una serie de reglas formales, recogidas en el correspondiente marco jurídico, que definen el conjunto de principios, posibilidades de progresión, estructura de progresión, garantías de progresión y estabilidad, techo, movilidad inter e intra administrativa, frontera entre el mérito y la confianza, etc.

Una segunda dimensión sería la carrera profesional como derecho individual. Si bien la Constitución Española (CE) no hace una especial referencia a este derecho, existe acuerdo doctrinal sobre el derecho a la promoción profesional concretado en expectativas legítimas. Como se verá más adelante, esta dimensión de la carrera queda claramente recogida en el artículo 16 EBEP.

La tercera dimensión de la carrera profesional es la de la gestión. Siguiendo a Longo¹², la carrera debe enmarcarse dentro del subsistema de gestión del desarrollo (dentro del sistema integrado de gestión de recursos humanos), cuya finalidad principal es la de *"estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles, expectativas y preferencias individuales"*. Es en esta dimensión donde radica la viabilidad del modelo de carrera, en la medida en que se consiga compaginar las necesidades organizativas con el encauzamiento de las expectativas de los funcionarios.

Por otra parte, como se ha dicho, al hablar de la carrera profesional en el ámbito público, debemos tener en cuenta la gran complejidad y diversidad que engloba el conjunto de actividades de las distintas Administraciones Públicas, situación que, además, al tratarse del elemento “vivo” de la organización, se encuentra en continuo cambio y adaptación a una realidad también cambiante. Esto hace que quepa plantearse

¹¹ GUTIÉRREZ REÑÓN (1987: 61-62)

¹² LONGO MARTÍNEZ (2004: 142)

hasta qué punto resulta posible aplicar reglas rígidas y homogéneas a realidades tan diversas, y, también, si no ha sido este uno de los errores que han hecho fracasar de forma reiterada los intentos de implantación de un modelo de carrera administrativa eficaz.

Siguiendo al Palomar Olmeda¹³, en el empleo público se pueden distinguir tres tipos de funciones:

Funciones burocráticas, las cuales se asocian con servicios comunes, centralizados, de policía, planificación, inspección y ejercicio de potestades públicas. Este tipo de funciones, tal como ha quedado fijado por la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), es principalmente de carácter funcionarial, teniendo el personal laboral una existencia de carácter residual.

Funciones prestacionales, en las que debe primar la satisfacción de las necesidades de los usuarios, y donde puede tener cabida la “laboralización” del empleo público. Pero, al encontrarnos en todo caso en dicho ámbito público, deben respetarse determinadas premisas, como el acceso mediante sistemas que garanticen el mérito y la capacidad, un marco específico de derechos y deberes, con especial incidencia en el régimen de incompatibilidades, un sistema adecuado de protección social, etc.

Funciones de garantía, representadas por el conjunto de los empleados públicos encargados de garantizar la continuidad, normalidad y efectiva realización de los servicios públicos. En tanto estas funciones conllevan el ejercicio de potestades de control y supervisión de la actividad de terceros, deben ser también ejercidas por funcionarios públicos.

En la medida en que diferenciamos estos tres grupos de funciones públicas, se pueden también concebir determinados modelos de carrera que, como se ha dicho, no pueden ni deben ser iguales. Para el modelo burocrático puede resultar efectivo el establecimiento de una serie de tramos por el que el funcionario va pasando, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, por medio de un sistema de valoración en el que se compaginen la antigüedad y la evaluación del efectivo desempeño de su actividad. En cambio, para las funciones de tipo prestacional se deberá buscar el incremento de la productividad, en una visión mucho más dinámica que para el modelo anterior, por lo que resultará mucho más efectivo un sistema de carrera basado en la consecución de objetivos. Por último,

¹³ PALOMAR OLMEDA (2007: 207)

para el grupo de funciones de garantía, cabría el establecimiento de un modelo con elementos de los dos anteriores, que prime la continuidad en las funciones del empleado público, a la vez que se establezcan mecanismos de evaluación y de cumplimiento de objetivos.

3. EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA PREVIA A LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

3.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Antes de analizar la situación actual de la carrera administrativa, resulta conveniente describir, aunque sea a grandes rasgos, la evolución que ha experimentado la misma desde sus primeras regulaciones. Para ello debemos partir de la construcción del Estado Liberal, durante el siglo XIX, cuando los funcionarios se encuentran sumidos en el fenómeno de las “cesantías”, viéndose condicionada su movilidad a los vaivenes políticos de la época, y donde el acceso se realiza al margen de procesos selectivos en los que se contemplaran criterios de igualdad, mérito o capacidad (aunque existiera una exigencia normativa en este sentido).

La carrera, asociada al concepto de inamovilidad en el puesto, solo se concibe en el seno de los cuerpos especiales, surgidos por influencia del sistema francés, por lo que se podrá hablar más de una carrera dentro del cuerpo que dentro de la propia Administración.

No obstante, desde Bravo Murillo (1852) y, de forma más definida, en el Estatuto de Maura de 1918 (Ley de Bases de 22 de julio de 1918), se va dibujando un sistema de categorías, relacionadas con los correspondientes niveles jerárquicos. Durante el periodo de vigencia de dicho Estatuto se consolida el derecho a la inamovilidad de los funcionarios, incluso los de los cuerpos generales.

Según Gutiérrez Reñón¹⁴, esa última Ley consagró definitivamente la inamovilidad, como base indispensable que permita hablar de una verdadera carrera administrativa, así como el ingreso a través de un procedimiento de selección basado en el mérito, generalizando el sistema de “oposiciones”. La evolución de esta norma se vio supeditada, como no podría ser de otra forma, por las convulsas contingencias históricas acaecidas durante sus cuarenta y seis años de vigencia (dictadura de Primo de Rivera, II República y dictadura franquista). Pero, además de factores políticos, esta norma mostró grandes debilidades, como la tendencia a sobrecargar los niveles superiores con un sistema de promoción basado exclusivamente en el criterio de la antigüedad, la no

¹⁴ GUTIÉRREZ REÑÓN (1987: 35)

adaptación de los cuerpos especiales al sistema general de categorías o la falta de correlación entre las escalas, categorías y clases en que se articulaba la carrera y las funciones y puestos de trabajo de la estructura administrativa. En definitiva, antes de la reforma de 1964, como indica Jiménez Asensio¹⁵ el sistema de categorías estaba muerto y la carrera administrativa diseñada en su día completamente arruinada.

Entre este momento y la aprobación del EBEP, podemos distinguir dos bloques normativos diferenciados, el bloque normativo de 1964, materializado principalmente en el Texto articulado de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964 (LFCE), y el bloque normativo de 1984, representado sobre todo por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto (LMRFP).

3.2. LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

El contexto en el que surge la LFCE es muy diferente al de la reforma de 1918, vinculada con las reivindicaciones, en muchos casos violentas, de los funcionarios, mientras que ésta es fruto de un planteamiento tecnocrático. Esta reforma se inscribe dentro de otra, de carácter general, que dio lugar a la creación de nuevas leyes de la jurisdicción contencioso-administrativa, régimen jurídico de la Administración del Estado o de procedimiento administrativo.

Como se ha dicho, el punto de partida de esta reforma es una Administración fragmentada en cuerpos y de una carrera administrativa degradada, por lo que sus objetivos fundamentales fueron el robustecimiento de la unidad de la Administración y la revitalización de sus funciones.

Para ello, optó por generalizar determinadas características que habían resultado exitosas para los cuerpos especiales, manteniéndose la agrupación en cuerpos, la rígida exigencia de titulación y el acceso a través de procesos selectivos rigurosos. A este planteamiento se añadirán la formación permanente del funcionariado y el carácter interministerial de los cuerpos de Administración general.

Entre las principales novedades introducidas por la LFCE podemos citar:

1. Se produjo una supresión de las categorías, lo que no se hizo de explícitamente, sino de forma tácita. Si bien esta medida resultaba controvertida, era tal la desconexión entre

¹⁵ JIMÉNEZ ASENSIO (2008: 8)

las categorías y las aptitudes y formación para el desempeño de los funcionarios, que dicha eliminación se consideró la mejor solución posible. Pero esta solución, si bien resultó beneficiosa a corto plazo, fue una de las mayores debilidades de la LFCE a largo plazo.

La situación profesional del funcionario quedaba marcada por el cuerpo de pertenencia y el puesto ocupado, pudiendo accederse a determinados puestos en función de dicho cuerpo de pertenencia. Por ello, su primer objetivo fue lograr una racional adscripción de los puestos de trabajo a los distintos cuerpos en función de la formación exigida, así como a través de la adscripción indistinta para flexibilizar la compartimentación existente. Por primera vez se institucionalizaba la técnica de la clasificación de puestos de trabajo. Tal como indica Férrez Fernández¹⁶ esta novedad se convertiría a la vez en la gran apuesta y el gran fracaso de la reforma.

Dentro de cada cuerpo, ante la desaparición de las categorías, será el puesto ocupado el que marcará la posición jerárquica del funcionario, pero esta circunstancia quedó muy matizada debido a la falta de garantía de estabilidad en el mismo y por unas retribuciones mucho más condicionadas al cuerpo que al puesto de trabajo.

2. Para acceder a cada puesto, la LFCE contemplaba dos vías, una ordinaria, el concurso y otra extraordinaria, la libre designación. La ineficiencia en la gestión de recursos humanos y, sobre todo, la tendencia a la arbitrariedad y al amiguismo dieron lugar a la generalización de lo que se suponía el procedimiento extraordinario. Como dice Escuín Palop¹⁷, en la aplicación del concurso lo excepcional se convirtió en regla general.

En teoría, los puestos de mayor responsabilidad en el cuerpo general técnico estarían reservados a los funcionarios que contaran con “diploma directivo”, pero esto no llegó a ocurrir, ya que no se identificaron los puestos objeto de esta previsión, ni se realizaron convocatorias, ni se desarrolló el otorgamiento de dichos diplomas. El problema del encuadramiento de la función directiva dentro de la carrera administrativa se ha presentado, en mayor o menor medida, a lo largo de todas las reformas efectuadas, siendo en la actualidad un asunto plenamente vigente. En relación con esto, cabe citar a Jiménez Asensio¹⁸, quien, al menos antes de la aparición del EBEP, ponía de manifiesto

¹⁶ FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 29)

¹⁷ ESCUÍN PALOP (1986: 112-119)

¹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO (1998: 299)

la inexistencia de una función pública directiva en ningún momento de la función pública española.

A modo de conclusión se puede decir, siguiendo a Cádiz Deleito¹⁹, que, en relación con la carrera administrativa, la LFCE no presentó un modelo acabado, sino que dio lugar a una pluralidad de sistemas, que, respetando el statu quo de los cuerpos especiales, permitió la entrada de nuevos efectivos, normalmente en los niveles básicos de cada cuerpo, quienes luchaban luego de acceder a los puestos superiores, lo que dio lugar a un importante crecimiento orgánico.

En definitiva, como dice Alejandro Nieto²⁰, se puede decir que la LFCE suprimió de facto la carrera administrativa, al no sustituir el sistema de carrera por el sistema de puestos de trabajo, sino por un sistema basado en la movilidad corporativa.

3.3. LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

A partir de mediados de los años 70 resurge con intensidad la reivindicación de la carrera administrativa cuando, según palabras de Cádiz Deleito, *“el deterioro y las insuficiencias del Estatuto funcional de 1964 empiezan a ser notorias y cuando los factores de inseguridad profesional comienzan a ser evidentes”*²¹. Pero, a pesar de la casi unanimidad en la necesidad de regular esta materia, existen infinidad de visiones sobre qué es la carrera y cómo debe articularse. Siguiendo el análisis de dicho autor, *“poco tiene que ver la carrera profesional de un Catedrático de Universidad con la de un Diplomático y no digamos nada con la de un funcionario del Cuerpo Auxiliar”*.

En este sentido se pueden destacar las conclusiones que presenta Férez Fernández²² sobre dos encuestas realizadas en los años 1982 y 1983. Para la mayoría de los funcionarios de aquellos años existe coincidencia en que el núcleo central de la carrera se materializa en el concepto de progresión vertical; la segunda, con el reconocimiento formal de esa progresión (restablecimiento de las categorías profesionales) y la tercera, la progresión por el mérito, basada principalmente en la preparación del funcionario y en su capacidad de iniciativa, frente al protagonismo de la antigüedad.

¹⁹ CÁDIZ DELEITO (1987: 100)

²⁰ NIETO GARCÍA (1993)

²¹ CÁDIZ DELEITO (1987: 98)

²² FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 37)

En este contexto, la LMRFP se presentó como una “Ley de medidas urgentes”, remitiéndose a un futuro (hoy sabemos que habría que esperar veintitrés años) Estatuto de los funcionarios públicos, en cumplimiento del mandato constitucional del art. 149.1.18 CE.

De forma resumida, continuando con Férrez Fernández, de la redacción de la LMRFP se pueden destacar los siguientes elementos:

- El puesto de trabajo se presenta como unidad básica, en convivencia con los cuerpos, los que, en general, quedan relegados a la fase de selección.
- Como regla general, la adscripción de los puestos es indistinta dentro de cada grupo de titulación. Únicamente por motivo de especial naturaleza o función los puestos podrán situarse en el ámbito de un cuerpo o escala.
- Se hace una clara apuesta por el modelo de carrera vertical. Los puestos se clasifican en treinta niveles, consistiendo la carrera en la sucesiva ocupación de puestos de mayor nivel.
- El reconocimiento formal de la progresión dentro de la carrera se realiza por medio del grado personal. Este reconocimiento formal conlleva una garantía de tipo retributivo, la garantía del nivel del puesto en sentido tanto ascendente como descendente.
- El sistema normal de provisión es el concurso de méritos, valorándose el trabajo realizado en los puestos anteriores, los cursos de promoción y perfeccionamiento, las titulaciones y la antigüedad.
- Se fomenta la promoción interna desde cuerpos o escalas del grupo inferior a otros correspondientes al grupo superior, con determinados requisitos.
- Se contempla la movilidad interadministrativa, principalmente entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Entre otros elementos caracterizadores de esta ley podemos citar la previsión de tratar de abarcar, contra lo que ocurrió con la LFCE, la mayor parte de funcionarios posibles, aunque se contempla la posibilidad de dictar normas especiales para determinados colectivos, como el personal docente e investigador, el sanitario, el de servicios postales o el destinado en el extranjero. También se buscó el establecimiento de mecanismos que posibilitaran la progresiva incorporación de personal sujeto a régimen laboral en lugar del tradicional personal funcionarial sujeto al Derecho administrativo, lo que

posibilitaría el desempeño, por parte de personal laboral, de funciones tradicionalmente reservadas a personal funcionario. Esta nueva tendencia, unida a las cada vez mayores restricciones presupuestarias, actuó en contra de la carrera administrativa de los funcionarios, tanto en sentido vertical o como horizontal.

Pero puede afirmarse que la LMRFP tampoco obtuvo en su aplicación y desarrollo los efectos esperados en relación con la carrera administrativa de los funcionarios. Entre otras posibles causas, Sánchez Morón²³ pone de manifiesto la falta de garantías de mérito y capacidad en el acceso a los puestos superiores ante la generalización de la libre designación, el débil desarrollo de la Ley en aspectos clave o las restricciones presupuestarias derivadas de las necesidades de reducción del déficit público. También señala este autor cómo, en el grupo superior de la función pública se fue elevando el nivel de los puestos de ascenso, por lo que estos funcionarios alcanzaban en muy poco tiempo su techo profesional. Por otro lado, dado que la única forma de ascender que se le ofrece al funcionario es a través del cambio de puesto de trabajo, se produjo un excesivo e indeseado aumento de la movilidad voluntaria incluso entre especialidades, lo que en Administraciones pequeñas ni siquiera es posible.

Por su parte, Férrez Fernández señala cómo, a los pocos años de su entrada en vigor, esta Ley ya se presentó como un fracaso legislativo, imposible de llevar a la práctica, incoherente y poco creíble para los propios funcionarios.

3.4. LEY 23/1988, DE 28 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LMRFP

El origen de esta reforma debemos buscarlo en la necesidad de modificar la LMRFP como consecuencia de los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional 99/87, de 11 de junio, aunque esta circunstancia fue aprovechada por el legislador para intentar corregir algunos de los errores detectados en la aplicación de la Ley 30/84.

Así, se trata de corregir disfunciones en la aplicación del modelo de carrera, intentando poner fin al abuso de la libre designación mediante la limitación de la discrecionalidad en el diseño de las relaciones de puestos de trabajo; se quiere dar más credibilidad a los concursos de traslado, eliminando las referencias a los méritos preferentes y revisando la regulación de los méritos; se establecen algunas limitaciones a la promoción interna, como el acceso únicamente al grupo inmediatamente superior o la obligación de permanecer al menos dos años en el grupo de procedencia; y, en fin, se plantea lo que

²³ SÁNCHEZ MORÓN (2011: 146)

puede ser considerado un germen de la carrera en el puesto, la exigencia de lograr los grados superiores del grupo mediante la superación de cursos y otros méritos basados en criterios mérito y capacidad.

3.5. REFORMAS ENTRE 1993 Y 2005

El comienzo de este periodo se encuentra fuertemente marcado por la profunda crisis económica que “apareció” tras los eventos de 1992, y por la necesidad de cumplir con los requisitos de convergencia con la Unión Europea, lo que implicará la adopción de importantes medidas para la reducción del déficit. Tal como apunta Férez Fernández²⁴ el sector público había experimentado un importante crecimiento, pasando en quince años del 33 al 50% del PIB. En este escenario se aprobará la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo. En la Exposición de motivos de esta ley podemos apreciar la introducción de nuevos elementos, que suponen un cierto punto de inflexión en la concepción de la Administración Pública, incluso aceptados por los propios sindicatos: *“resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos (...) sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal”*. Es decir, se introducen conceptos de la denominada “nueva gestión pública” o “*management*”, como la planificación, la eficacia, la optimización de costes, la eficiencia de los recursos humanos, etc.

Pero, es a la hora de materializar la teoría cuando surgen las complicaciones. De nuevo puede citarse a Férez Fernández²⁵ quien lo expresa con mucha claridad:

La pregunta obligatoria ahora es: ¿qué incidencia ha tenido esta nueva concepción gerencial sobre nuestra “comatosa” carrera? Y la respuesta resulta (...) bastante desoladora, porque contribuye a agrandar todavía más el abismo entre la teoría y la práctica, hasta el punto de dejar la carrera en un puro “estado vegetativo”.

Los planes de empleo, que se presentaron como “instrumentos esenciales” en la política de recursos humanos, tuvieron una utilización residual a nivel nacional y casi nula en

²⁴ FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 49)

²⁵ FÉREZ FERNÁNDEZ (2006, 51)

ámbitos autonómico y local. Su complejidad y potencial conflictividad, además del contexto económico, hicieron que fueran prácticamente inaplicables.

Para los años 1995-1997 se firmó el “Acuerdo Administración-Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública” que, una vez más, demostró mejor voluntad que aplicación práctica, dando lugar únicamente a dos novedades: la posibilidad de realizar convocatorias independientes para promoción interna y la sustitución de la titulación por antigüedad para acceder del grupo D al C (que no del C al B, como también se proponía en el citado acuerdo). Importantes medidas acordadas como el refuerzo del grado como posición profesional, la definición de ámbitos de desarrollo de la carrera profesional o la estructuración de una carrera directiva quedaron en el papel.

Por último se puede citar un nuevo acuerdo entre la Administración y los Sindicatos para el bienio 2002-2004, en el que se vuelve a incidir en parecidas líneas rectoras, y en el que se incluye expresamente un apartado relativo a la carrera administrativa, pero que tampoco fue en general llevado a la práctica.

En definitiva, la situación de la carrera administrativa en ese momento encerraba fuertes disfunciones. La única forma de promocionar en la Administración era a través de la carrera vertical, lo que ha provocado que las estructuras administrativas de todos los ámbitos territoriales hayan experimentado una fuerte “inflación”. Por otro lado, en muchos cuerpos superiores de la Administración la carrera profesional se hace especialmente corta, al accederse a la función pública en puestos de nivel 26 o superior. Por lo que se refiere a la provisión de puestos de trabajo, el concurso es una herramienta rígida y lenta y, por lo que se refiere a la libre designación, en general no garantiza los principios de mérito y capacidad. Por otro lado, la comisión de servicios se ha convertido en una vía “alternativa” utilizada en muchos casos para cubrir puestos de trabajo, sobre todo para puestos de responsabilidad.

Como conclusión, podemos citar a Jiménez Asensio²⁶, quien, respecto a la carrera administrativa en ese momento, afirma que *“es un modelo agotado y que ha fracasado por completo. O no hay carrera, o hay carreras cortas, o existen carreras fulgurantes. No tenemos término medio. Los efectos sobre el conjunto del sistema son desmotivadores, sobre todo con los núcleos profesionales más cualificados”*.

²⁶ JIMÉNEZ ASENSIO (2008: 12)

Este es el escenario en el que el legislador afronta la tarea de, casi tres décadas después, dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 103.3 de la Constitución Española, lo que analizamos a continuación.

4 LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de entrar en el análisis de la regulación de la carrera administrativa en el EBEP consideramos necesario realizar una última aproximación a las bases de las que parte la nueva regulación. En primer lugar, debemos citar el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del EBEP, en el que se realiza un interesante diagnóstico de la situación previa del empleo público y que hace importantes aportaciones, muchas de las cuales (con matizaciones) fueron finalmente incorporadas a la norma. Posteriormente se “recuerda” el mandato constitucional retomado ahora por el legislador, así como la distribución competencial recogida en la CE en materia de empleo público, tanto respecto a los funcionarios de carrera como al personal laboral al servicio de la Administración Pública.

4.1.1. El Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta “Comisión de expertos”, presidida por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá, Miguel Sánchez Morón, elaboró un Informe entre los meses de octubre de 2004 y abril de 2005 que incluía una serie de propuestas que, durante el proceso de elaboración del Anteproyecto y, posteriormente, en la tramitación del Proyecto de Ley, vio cómo muchas de ellas se fueron desfigurando o perdieron fuerza en sus elementos más innovadores, principalmente en la negociación con los sindicatos y en los debates parlamentarios, tanto en el Congreso como en el Senado.

Respecto a la promoción profesional de los empleados públicos, en este Informe se pueden señalar las siguientes aportaciones:

- Se destaca la importancia de la promoción profesional en el empleo público, tanto para los funcionarios de carrera como para el personal laboral indefinido. En este sentido, se señalan dos razones fundamentales: en primer lugar, *“un buen diseño de carrera permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y, en definitiva, la eficacia de la Administración”*; en segundo lugar, porque de ello *“depende*

la motivación y satisfacción profesional de cada empleado e inclusive, en muchos casos, la permanencia misma en el empleo público”²⁷.

- La carrera de los funcionarios públicos obliga a éstos a cambiar continuamente de puestos de trabajo para poder progresar profesional y económicamente, lo que genera una movilidad artificial y excesiva. Además, al vincularse la promoción económica al puesto de trabajo se produce una *“espiral artificiosa de creación de puestos que no difieren sustancialmente en sus contenidos y a los que se otorga, sin embargo, un diferente complemento de destino o complemento específico, con el propósito de que los funcionarios, sin alterar los requerimientos y exigencias profesionales, obtengan una mejora económica y puedan ser retenidos por la organización en la que prestan servicios”*. Por otro lado, tanto en organizaciones pequeñas como para determinadas categorías, principalmente de Grupo A, este modelo de promoción resulta de difícil o imposible aplicación.

- Se plantea una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos. Mediante este sistema se persigue que el reconocimiento por parte de la organización del desarrollo profesional pueda realizarse sin cambiar de puesto de trabajo. Esta promoción horizontal debe estar vinculada al desarrollo de las correspondientes competencias relacionadas con el puesto de trabajo, y llevar aparejado un reconocimiento formal (como categoría o similar) y un incremento retributivo.

- Este modelo debe ligarse a la evaluación del desempeño de los funcionarios. Según el Informe, *“la evaluación del desempeño está llamada a ser, si se aplica bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público”*, situándose como elemento central de cualquier reforma modernizadora de las Administraciones Públicas.

- Respecto a la promoción profesional del personal laboral, el Comité recomienda que se remita a la negociación colectiva, sin perjuicio de su adaptación a los principios y criterios aplicables a los funcionarios.

- En cuanto a la promoción interna, si bien se considera un sistema adecuado de promoción profesional, se recomiendan algunas modificaciones, como asemejar las

²⁷ Ministerio de Administraciones Públicas. 2005. *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*.

oportunidades de promoción de funcionarios y laborales (promoción cruzada); eximir del requisito de titulación para acceder a determinados Grupos, con ciertos requisitos de antigüedad; eliminación de determinadas pruebas para acreditar capacidades y conocimientos ya demostrados para acceder a la categoría de origen; la introducción de cursos selectivos, siempre que exista algún tipo de prueba de actividad o la adopción de medidas encaminadas a fomentar y facilitar la promoción interna de los empleados públicos a través de licencias, reducciones de jornada o becas de formación.

- Por último, la Comisión recomienda que se haga referencia en el EBEP a la necesidad de dedicar a la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos los recursos necesarios, sometiéndose las actividades *“a los criterios de programación, gestión y evaluación pertinentes para el logro de sus fines”*.

En todo caso, este Informe, siguiendo a Cortés Carreres²⁸, se configura como un documento que debe ser tenido en cuenta en los análisis de los asuntos relacionados con el empleo público en la actualidad, por dos motivos: por el diagnóstico que realiza sobre la situación del empleo público y porque muchas de las propuestas que en él se formularon fueron recogidas posteriormente en el texto final del EBEP.

4.1.2. Previsiones constitucionales sobre función pública

En relación con la función pública, la Constitución Española (CE) establece en su art. 103.3 que *“la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”*.

Es precisamente la primera parte de este artículo, la reserva de ley contemplada para el estatuto de los funcionarios públicos, la que ha sido llevada a la práctica a través del EBEP, habiéndose adoptado durante casi tres décadas soluciones legislativas provisionales, parciales y, en algunos casos, preconstitucionales, como se ha visto en el apartado anterior.

También se establece en este artículo el acceso de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, principios que deben ser contemplados en conexión con el *“derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”* (art. 23.2 CE).

²⁸ CORTÉS CARRERES (2009)

Por último, hay que citar el artículo 149.1.18 que recoge la competencia exclusiva del Estado para determinar las “*bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos*”, por lo que los distintos Estatutos autonómicos fueron asumiendo el desarrollo legislativo de la normativa básica. Como puede verse, no existe en la CE ninguna referencia a la carrera o los sistemas de provisión.

En relación con el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad, establecido en el art. 23.2 CE, cabe citar la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional quien, en sucesivas sentencias, señaló la conexión de este derecho con los principios de mérito y capacidad, extendiéndolo no solo al acceso, sino también a la provisión de puestos. El TC entiende que el cargo público hace referencia a la función pública profesional (STC 163/1991, 18 agosto), vinculando estrechamente los artículos 23.2 y 103.3 CE. Sin embargo, en la citada extensión de este criterio a la provisión de puestos, estos principios se proyectan con otra intensidad (STC 192/1990, 29 noviembre). Según Jiménez Asensio²⁹, esta visión de “*efectos perturbadores*” no tenía otro objetivo más que “*salvar la constitucionalidad del sistema de libre designación*”, pero que sus consecuencias para la implantación de un modelo de carrera profesional “*pueden ser (y de hecho han sido hasta la fecha) sencillamente letales*”. Reconoce este autor la posibilidad de aceptar un cierto margen de discrecionalidad en la provisión, pero siempre que se haya acreditado fehacientemente el mérito y la capacidad.

Por lo que se refiere al art. 103.3 CE, como se ha dicho, no hace referencia expresa a la carrera administrativa, pero, según lo establecido por el TC en su sentencia 99/1987, tanto la carrera como los sistemas de provisión deben ser entendidos dentro del ámbito reservado a la Ley en dicho artículo. En todo caso, siguiendo con Jiménez Asensio, cabría establecer en este sentido una distinción entre una “*reserva de ley absoluta*” respecto a la determinación de grados, niveles o categorías, garantías de acceso o pérdida de la condición de funcionario, etc., y una “*reserva de ley relativa*” en cuanto la carrera entendida como instrumento de gestión.

4.1.3. La cuestión competencial en el empleo público. El EBEP como norma básica.

Como se ha indicado, el EBEP surge como respuesta al mandato constitucional recogido en el art. 103.3 CE. Antes de la aprobación de esta norma, la normativa básica se encontraba parcialmente cubierta por la Ley 30/1984, así como por otras normas

²⁹ JIMÉNEZ ASENSIO (2008: 10)

básicas específicas, como la Ley 9/1987, relativa a la negociación colectiva en el ámbito público o la Ley 53/1984, sobre el régimen de incompatibilidades. Junto a estas normas básicas convivían normas preconstitucionales cuyo carácter básico debía ser determinado en cada caso concreto, con los problemas de inseguridad jurídica y de incertidumbre que, tal como dice Toña Güenaga³⁰, ello generaba.

En el art. 149.1.18 CE se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”*. Pero, dado que el EBEP extiende su ámbito de aplicación también al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, resulta necesario citar también el art. 149.1.7, en el que se establece una competencia exclusiva sobre la *“legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”*. Por tanto, respecto al personal laboral, no se contempla una *“reserva de ley”* para la legislación básica, sino una completa regulación legal y reglamentaria por parte del Estado. No obstante, el régimen laboral en el sector público puede ser considerado un *“régimen laboral especial”*, en función de la peculiaridad del empleador, una Administración Pública, lo que le relaciona estrechamente con las bases del régimen jurídico de dicha Administración Pública. Por ello, la competencia autonómica de *“ejecución”* de la legislación laboral podría dar lugar a una capacidad normativa de carácter instrumental por parte de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, esta reserva de ley prevista en el art. 103.3 CE no alcanza solo a las leyes de las Cortes Generales, sino también a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas respecto al desarrollo legislativo del estatuto de sus funcionarios públicos.

En base a las previsiones constitucionales ya citadas, en la Exposición de Motivos del EBEP podemos leer que este *“contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio”*. Asimismo se reconoce, en función del proceso de descentralización administrativa llevado a cabo, que la Administración General del Estado es, de los tres niveles territoriales de gobierno, la que cuenta con menos efectivos, habiendo experimentado un considerable aumento tanto la función pública autonómica como local. Este escenario implica que no se pueda crear un sistema homogéneo cuyo único modelo de referencia sea la Administración del Estado, concluyéndose que *“la densidad de la legislación básica en materia de función*

³⁰ TOÑA GÜENAGA (2007: 17)

pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional”.

Por tanto, el EBEP se constituye como una ley básica *stricto sensu*, limitándose a fijar la estructura del empleo público y dando un mayor margen de maniobra a las Comunidades Autónomas. Tal como establece el art. 6 EBEP, el desarrollo del mismo corresponderá tanto a las Cortes Generales como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, mediante la aprobación, en el ámbito de sus competencias, de las correspondientes leyes de Función Pública.

En este sentido se deben distinguir aquellos preceptos del EBEP que son de aplicación directa de aquellos que quedan supeditados a dicha regulación de desarrollo en los ámbitos estatal y autonómico. En la Disposición Final Cuarta del EBEP (sobre la entrada en vigor del mismo) se delimita esta distinción:

“1. El presente Estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante 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.

La disposición final tercera 2 del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del Capítulo III del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

3. Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”.

Por lo tanto, queda pendiente de regulación posterior lo establecido en relación con el derecho a la carrera profesional y a la promoción interna y la evaluación del desempeño, los derechos retributivos (salvo lo referido al derecho de los funcionarios interinos al reconocimiento de trienios) y provisión de puestos de trabajo y movilidad.

Por ello, lo establecido en el Capítulo II del Título III, objeto central de este trabajo, requiere para su efectiva aplicación de una regulación por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP. Esta norma obliga a la legislación de desarrollo a regular la carrera profesional pero, sin definir un modelo cerrado, ofrece al legislador la posibilidad de acogerse, entre otras, a una o varias modalidades de entre las siguientes: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal. También se admite en el artículo 16.4 EBEP la posibilidad de simultaneidad de las modalidades de carrera horizontal y vertical, cuando ambas existan en un mismo ámbito. Por tanto, la carrera horizontal, verdadera novedad respecto a la regulación anterior, queda “dibujada” como una posibilidad, marcando unas reglas no obligatorias, como la articulación de un sistema de grados, categorías o escalones consecutivos, así como los elementos a valorar, como la trayectoria y actuación profesional, la calidad del trabajo, los conocimientos adquiridos o la evaluación del desempeño. En cambio, respecto a la promoción interna de los funcionarios de carrera, sí se emite un mandato al legislador de desarrollo, estableciéndose en el art. 18.3 EBEP que *“las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistema para realizar la promoción interna (...)”*.

4.2. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El EBEP dedica a la regulación de la carrera administrativa sus artículos 16 a 20. El art. 16.2 EBEP define la carrera profesional como *“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”*.

Tal como indica De Miguel Pajuelo³¹, la propia ubicación de este artículo, dentro del Título III EBEP (*“Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos”*), y dentro de éste en el capítulo II (*“Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”*), nos revela que la carrera profesional es considerada como un derecho del empleado público, al igual que la promoción profesional. Como tal derecho, la legislación de desarrollo podrá modular su configuración e intensidad pero, en todo caso, deberá regularla. A partir de ese punto, se

³¹ DE MIGUEL PAJUELO (2008: 172)

da al legislador libertad para elegir entre la modalidad o modalidades contempladas en estos artículos, e incluso otras diferentes.

En este sentido, hay que destacar, siguiendo con De Miguel Pajuelo, que ésta es la primera vez que se reconoce el derecho de carrera de los funcionarios como un derecho básico de los mismos. También es muy destacable la introducción que se realiza en el art. 16.2 EBEP de los principios de igualdad mérito y capacidad, lo que supone una superación del art. 103.3 CE, en el que estos principios aparecen vinculados únicamente con el ingreso en la Función Pública.

Como indica Arroyo Yanes³², la carrera administrativa ocupa un lugar central, constituyendo uno de los ejes del proceso de cambio y renovación, hasta el punto de que, de no ser así *“este texto legal habría perdido buena parte de su impronta, marcada por la búsqueda de la renovación”*. Según este autor, se pueden destacar algunos importantes aportes del EBEP en esta materia, como son una concepción global y completa de la figura de la carrera profesional, el planteamiento de una carrera vinculada a la moderna gestión de recursos humanos, la flexibilidad y discrecionalidad como señas de identidad y la remisión al legislador de desarrollo de la conformación concreta de la misma.

Por su parte, la Exposición de Motivos del EBEP dibuja una doble dimensión de la carrera al anunciar algunas reformas *“que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios”*. Sigue diciendo, tal como apuntábamos antes, que *“sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical”*. Es decir, aunque el propio EBEP reconoce las disfunciones provocadas hasta ahora por el modelo de promoción a través de la ocupación sucesiva de puestos de

³² ARROYO YANES (2012: 96)

trabajo, mantiene la posible vigencia del mismo, en exclusiva o en combinación con otros de los sistemas previstos u otros que introduzcan dichas normas de desarrollo.

Por ello, dada la heterogeneidad de las organizaciones a la que va destinada esta regulación básica, el EBEP aborda esta cuestión desde una perspectiva general, sin configurar fórmulas o modelos de carrera cerrados. Esta falta de concreción alcanza también a las retribuciones, al afirmarse en la Disposición Adicional Novena EBEP que *“los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración Pública”*³³.

Es normal, por tanto, que la ya citada Disposición Final Cuarta EBEP vincule la entrada en vigor del contenido del capítulo II del título III a las de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del mismo.

Por último, en el mismo art. 16.3 EBEP se recogen las distintas modalidades de carrera contempladas en este Estatuto: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical y promoción interna horizontal, solapando dentro de la carrera administrativa dos conceptos que antes se encontraban claramente separados: la carrera y la promoción interna; la primera se desarrolla dentro del grupo profesional donde se tiene la plaza y la segunda permite al funcionario cambiar de cuerpo o escala, en el mismo o superior grupo profesional. En los siguientes apartados analizaremos estas modalidades de carrera.

4.3. PRESUPUESTOS Y MODALIDADES DE CARRERA

4.3.1. La carrera profesional horizontal

Según establece el art. 16.3.a) EBEP la carrera 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”*.

A pesar de introducirse en el EBEP como una de las cuatro posibles modalidades de carrera administrativa, se puede afirmar, tal como indica Fuentetaja Pastor que *“la carrera horizontal constituye -junto a la evaluación del desempeño- la gran novedad de*

³³ Si bien la Disposición Transitoria 1ª EBEP recoge una serie de garantías de los derechos económicos con los que cuenten los funcionarios a la entrada en vigor de las distintas leyes de desarrollo.

*la Ley 7/2007*³⁴. Por otra parte, como dice Jiménez Asensio “*es uno de los elementos más innovadores (o con potencial más innovador), pero asimismo es la cuestión más compleja y difícil de resolver por parte del legislador de desarrollo y por parte de las Administraciones Públicas*”³⁵.

Por este motivo, aunque introducimos aquí esta modalidad de carrera administrativa, a fin de presentarla junto a las demás ofrecidas por el EBEP, consideramos que el análisis de la carrera horizontal (o carrera profesional) supone el principal objeto de este trabajo, por lo que le dedicaremos una especial atención, junto con la evaluación del desempeño, en el siguiente epígrafe.

4.3.2. La carrera profesional vertical

Tal como establece el art. 75 EBEP, “*los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo*”.

Los cuerpos y escalas se clasifican, en función de la titulación exigida para el ingreso en los mismos, en los grupos A (Subgrupos A1 y A2; título universitario de Grado u otro título universitario exigido legalmente), B (título de Técnico Superior), C (Subgrupos C1 y C2; títulos de bachiller o técnico y graduado en educación secundaria obligatoria, respectivamente). Asimismo, se podrán mantener otras agrupaciones para las que no se requiera ninguna titulación académica (Disp. Adic. 7ª EBEP). Esta estructura es básica, por lo que debe ser respetada por las Comunidades Autónomas.

El modelo de carrera vertical consiste en “*el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión*” [art. 16.3.b) EBEP]. Por tanto, se mantiene, con algunos matices, la regulación de la LMRFP, presuponiéndose una clasificación jerárquica de los puestos de trabajo (niveles del 1 al 30, aunque en la práctica es difícil encontrar un puesto con nivel inferior a 10), siendo competencia de las Comunidades Autónomas establecer el intervalo de niveles correspondiente a cada cuerpo o escala, en función de su grupo de titulación. En ningún caso los funcionarios pueden obtener puestos no clasificados dentro del intervalo correspondiente a su grupo de clasificación, lo que, según palabras de Sánchez Morón, supone “*una garantía de nivel mínimo y un tope máximo de los puestos que va a desempeñar el funcionario a lo*

³⁴ FUENTETAJA PASTOR (2009: 61)

³⁵ JIMÉNEZ ASENSIO (2008: 23)

*largo de su carrera, que impide descensos demasiado bruscos y también ascensos demasiado fulgurantes”*³⁶.

El nivel del puesto de trabajo tiene una consecuencia retributiva, ya que condiciona el complemento de destino, pero también una consecuencia ligada a la carrera, al permitir al funcionario alcanzar un determinado grado personal, el cual se configura como una especie de “*categoría profesional de cada funcionario individualmente considerado*”. Este grado personal, que supone la unidad de medida de esta modalidad de carrera, se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo de ese nivel durante dos años consecutivos o tres con interrupción (art. 21.1.d. LMRFP). No obstante, si se salta a un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al del propio grado personal, solo se pueden consolidar dos niveles por cada dos años de servicios continuados.

Tal como regulaba esta materia la LMRFP, el grado personal contaba con un valor añadido, ya que suponía una garantía del puesto de trabajo a desempeñar, en la medida que no podía asignarse a ningún funcionario a un puesto inferior en más de dos niveles al grado personal que hubiera alcanzado. Dada la rigidez que provocaba esta garantía, fue suprimida por la Ley 23/1988, que modificó la LMRPF, por lo que el grado ha quedado configurado únicamente como una garantía del concepto retributivo citado más arriba.

Por tanto, dado que la carrera vertical está directamente relacionada con la estructura de puestos de trabajo, que corresponde fijar a cada Administración Pública, el EBEP no dice nada más de ella. Tal como indica Arroyo Yanes³⁷, es de esperar que la legislación de desarrollo organice la carrera vertical, principalmente a través de los procedimientos de concurso y libre designación, por lo que serán las propias convocatorias de cobertura de puestos las que determinen la carrera de los funcionarios dentro del cuerpo, escala o agrupación a la que pertenezca.

Pero, en este sentido es importante destacar que, como venimos analizando, el EBEP introduce un enfoque renovado de la carrera profesional, alejándose de la tradicional vinculación de la misma con la sucesiva adquisición de mayor nivel dentro de la estructura administrativa (que tantas disfunciones ha provocado en el pasado), y vinculándola al doble objetivo, tal como dice el EBEP en su Exposición de Motivos, de

³⁶ SÁNCHEZ MORON (2011: 151)

³⁷ ARROYO YANES (2012: 106)

tratar de *“mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios”*.

4.3.3. Simultaneidad de modalidades de carrera

El art. 16.4 EBEP establece que *“los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito”*. Por tanto, será la regulación de desarrollo la que configure el modelo más adecuado para cada ámbito; la única previsión que se hace aquí es la posibilidad de coexistencia de ambas formas de progreso profesional.

Se trata mediante esta redacción de restar rigidez a la que podría presentarse a priori como dos modalidades de carrera de naturaleza excluyente. No obstante, siguiendo los argumentos de Arroyo Yanes, debemos partir de la base de que la carrera horizontal trata de afrontar la problemática concreta de funcionarios con carreras administrativas de poco recorrido o con verdaderas carreras planas, como puede ocurrir en los cuerpos superiores de la Administración o en el la Administración Local, contexto en el que esta puede tener un carácter sustitutivo de la carrera vertical. Pero, en ningún caso, la posibilidad de simultaneidad de las dos modalidades debe ser considerada de forma genérica, sino que *“el alcance de la simultaneidad ha de quedar restringido a unos pocos ámbitos funcionales, como es el caso de la mayoría de los locales, y no generalizarse bajo ningún concepto, so pena de subvertir la concepción de partida del legislador básico”*³⁸.

Por tanto, nos encontramos ante el riesgo de que, con la intención de buscar la máxima homogeneidad en todos los ámbitos funcionales, acaben por implantarse las dos. Dada la gran diversidad de realidades que presentan las Administraciones Públicas, a las que va dirigida esta norma básica, deberá ser el legislador de desarrollo el que extreme la cautela para que el juego de estas dos modalidades de carrera se justifique de forma conveniente en cada ámbito funcional, para evitar que, una vez más, los medios terminen por convertirse en los fines.

4.3.4. La promoción interna vertical

En primer lugar se debe destacar que el EBEP no ha realizado una modificación sustancial de la regulación de la promoción interna, ya sea vertical u horizontal. La

³⁸ ARROYO YANES (2012: 108)

promoción interna vertical supone el paso de una agrupación personal de funcionarios (cuerpo, escala, especialidad u otro tipo de agrupación) a otro de titulación superior.

Es importante señalar en este sentido que el EBEP no entra en distinciones entre cuerpos o escalas del grupo o subgrupo inmediatamente inferior, sino que solo habla de “servicio activo en el inferior Subgrupo o Grupo de clasificación profesional”, abandonándose la expresión “inmediatamente inferior” (introducido en la LMRFP a través de la Ley 23/88), por lo que se vuelve a la redacción original de la citada norma, en la que se hablaba únicamente del paso de un grupo inferior a un grupo superior (art. 22.1 LMRPF). En todo caso, el EBEP establece en su art. 18.3 que “*Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo*”, por lo que serán estas las que determinen las mayores o menores restricciones en este sentido.

Otro aspecto a considerar en relación con la promoción interna vertical es su relación con los sistemas de acceso a la función pública, es decir, la conexión entre el art. 18 y el 61 EBEP. Como se ha visto, el art. 18.3 EBEP deja abierta la posibilidad de que el legislador de desarrollo arbitre los “sistemas para realizar la promoción interna”, mientras que, en relación con el acceso a la condición de funcionario, el art. 61.6 EBEP se establece que “*los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición (...) Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos*”. Esta diferenciación podría dar lugar a pensar que se está produciendo un distanciamiento real entre el acceso a la función pública y la promoción interna, lo que supondría una verdadera novedad en relación con la legislación precedente. No obstante, se debe tener en cuenta, tal como indica Arroyo Yanes, que “*existen conexiones expuestas explícitamente a modo de mención de preceptos, pues tanto el art. 18 se refiere a los principios que rigen en el acceso a la función pública, como el 61 efectúa una referencia a la promoción interna; ambos ámbitos están, por lo tanto, completamente interrelacionados*”³⁹.

Una vez realizadas estas observaciones, se puede concretar el marco establecido por el EBEP para el desarrollo de la promoción interna vertical, fijado en su art. 18.2:

³⁹ ARROYO YANES (2012: 109)

- “*Los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso (...)*”. En este sentido el EBEP no admite excepciones, por lo que, al igual que para acceder a la condición de funcionario, se deberán poseer todos y cada uno de los requisitos requeridos para el ingreso, incluido el de titulación, lo que impide posibles excepciones y refuerza la interconexión citada entre los artículos 18 y 61.
- “*(...) tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional (...)*”. Sin exigir, como se ha visto, el ascenso escalonado desde el grupo inmediatamente inferior, sí se trata de modular la participación en los procesos de promoción mediante la permanencia mínima de dos años en el grupo o subgrupo de procedencia. En este sentido, hay que destacar que no se exige que el funcionario se encuentre en servicio activo en el momento de participar en el proceso selectivo, únicamente que lo haya estado durante el periodo de tiempo citado.
- “*(...) y superar las correspondientes pruebas selectivas*”. Es este un aspecto importante, ya que supone la verdadera diferenciación entre el ingreso en la función pública y la promoción interna vertical, en la medida en que no existe la necesidad de coincidencia en este sentido entre los dos procesos. En caso contrario, la promoción interna partiría de una situación de desventaja respecto al acceso general (al exigírsele un periodo de antigüedad), lo que la alejaría de suponer una modalidad real de carrera administrativa para el funcionario. Es, por tanto, lógico que los funcionarios cuenten con una cierta modulación en las exigencias de las pruebas correspondientes a la fase de oposición, en la medida en que estas pretenden comprobar la acreditación de determinadas competencias, capacidades y conocimientos, que en este caso ya pueden haber sido en parte acreditados en procesos selectivos anteriores, así como en la realización del trabajo diario.

Por último, el art. 18.4 EBEP dispone que “*las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional*”. Para Sánchez Morón, esta redacción parece reconocer una aceptación implícita de la amplia utilización de esta figura en las distintas administraciones, mediante la reserva de plazas para este turno, lo que puede suponer, según este autor, un “*cierto envejecimiento del*

empleo público, necesitado igualmente de savia nueva. Por eso el recurso a los procedimientos de promoción interna debe ser proporcionado”⁴⁰.

Por último, los funcionarios que acceden por promoción interna cuentan con ciertas ventajas legales, como preferencia para ocupar las vacantes sobre los de libre acceso, conservar el grado consolidado y acumular el tiempo de servicios prestados para consolidar su grado personal en el nuevo cuerpo o escala.

4.3.5. La promoción interna horizontal

Como se dijo en el apartado anterior, el EBEP adopta una solución de continuidad, también para la promoción interna horizontal, consistente en el acceso a cuerpos y escalas del mismo subgrupo profesional.

En este caso, el legislador básico no ha establecido condicionantes al desarrollo de esta modalidad de carrera, que se presenta como un modelo limitado, que encontrará su desarrollo en ámbitos funcionales restringidos.

A juicio de Arroyo Yanes, aunque pudiera parecer que todo el art. 18 EBEP se refiere tanto a la promoción interna vertical como horizontal, a ésta última solo le conciernen los apartados primero (principios) y cuarto (fomento)⁴¹.

Por tanto, nos encontramos ante una modalidad de carrera poco definida en la que el legislador de desarrollo tendrá un amplio margen de maniobra, ya que no se especifica que las funciones correspondientes a los cuerpos o escalas afectadas deban ser análogas, o que los candidatos deban poseer una titulación determinada o que pueda eximirseles o exigírseles la acreditación de determinados conocimientos. Es decir, el EBEP incluye la promoción horizontal como una modalidad de carrera administrativa, pero no establece un marco regulador mínimo, ni impone una reserva de ley para sus condiciones de operatividad, por lo que podrían ser los reglamentos o las propias convocatorias los que determinen aspectos tan importantes como, por ejemplo, las agrupaciones de funcionarios en las que esta modalidad puede ser susceptible de implantación.

A falta de regulación de desarrollo, el art. 22.3 LMRFP, no básico, condiciona este tipo de promoción a que se trate de cuerpos o escalas con funciones sustancialmente

⁴⁰ SÁNCHEZ MORÓN (2011: 156)

⁴¹ Sánchez Morón piensa, en cambio, que el art. 18 EBEP se refiere también a la promoción interna horizontal en todos sus extremos, por lo que serían también exigibles los requisitos de antigüedad, titulación, etc., al igual que para la promoción interna vertical.

coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico. Por su parte, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, modificó el art. 22 LMRFP, en el sentido de permitir, con los mismos requisitos, esta modalidad de carrera a determinado personal laboral de categorías equivalentes, lo que se presenta como una modalidad de funcionarización o “*promoción cruzada*”.

4.4. GARANTÍAS JURÍDICAS DE LA CARRERA

Partiendo de la base de que la carrera administrativa se presenta en el EBEP con un fuerte componente subjetivo, como derecho de los funcionarios públicos, no cabe duda de que las garantías jurídicas que deben proteger este derecho ocupan un lugar central en el tratamiento de la misma.

En este sentido, Arroyo Yanes⁴², que tantos esfuerzos ha dedicado a la búsqueda de una verdadera carrera administrativa en la función pública española, se muestra especialmente crítico. En la regulación estatutaria de la carrera, como ya hemos señalado, podemos encontrar varias modalidades que pueden ser implantadas de forma independiente o combinada por los legisladores de desarrollo, además de otras modalidades que pudieran surgir en dicho desarrollo, la cuales, aun no sabiéndose realmente en qué pueden consistir, se sitúan a priori en pie de igualdad con las previstas por el EBEP.

Respecto a estas modalidades ya recogidas, las garantías jurídicas inherentes a ellas deberían estar recogidas en el propio EBEP. Pero, del análisis de su articulado solo se extraen algunas menciones explícitas, como la recogida en el art. 79.3, en el que se dice que “*en el caso de supresión o remoción de los puestos obtenidos por concurso se deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema*”, o en el art. 81.4, que establece que “*los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública podrán ser cesados discrecionalmente. En caso de cese, se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema*”.

Como podemos ver, el EBEP se remite en ambos casos a “*las garantías inherentes de dicho sistema*”, lo que se presenta como una regulación vaga e imprecisa, que en

⁴² ARROYO YANES (2012: 113)

ningún caso fija un conjunto de garantías jurídicas comunes para todos los funcionarios públicos de las distintas Administraciones Públicas. Por ello, la progresión (o regresión en su caso) del funcionario dentro de la carrera administrativa vendrá determinada por la regulación que se haga de los sistemas de evaluación del desempeño de los que solo se presenta un esbozo, indicándose solo los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación como “instrucciones” para el legislador de desarrollo. En este escenario, se puede decir que será la pertenencia a una determinada agrupación profesional (cuerpo o escala) la que supondrá una verdadera garantía jurídica de la carrera administrativa del funcionario público, actuando como tope, tanto ascendente como descendente.

Si esta regulación resulta poco sólida, aún lo es menos en relación con aquellas modalidades de carrera que puedan instaurarse en los distintos desarrollos legislativos, en los que, salvo unos criterios generales, no existe ninguna garantía específica por parte del legislador básico.

5. UN NUEVO CONCEPTO DE CARRERA ADMINISTRATIVA, LA PROGRESIÓN EN EL PUESTO

5.1. LA CARRERA PROFESIONAL

Como hemos señalado más arriba, existe un alto grado de consenso entre los distintos autores sobre la importancia que supone la regulación de la carrera profesional entre las aportaciones e innovaciones realizadas por el EBEP. En primer lugar, resulta destacable cómo el término "carrera profesional" desplaza, a lo largo de todo el texto al de "carrera administrativa", que casi desaparece del mismo, lo que parece incidir en una nueva concepción de la carrera como moderno instrumento de gestión organizacional y de profesionalización de la función pública.

Tal como aparece recogida la carrera profesional, como *"conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional"*, ésta puede abarcar diferentes circunstancias de la "vida" del funcionario, desde su acceso a la función pública hasta la pérdida de su condición como tal. Así, además de las cuatro modalidades de "carrera" recogidas en el art. 16 EBEP, y de los posibles modelos diseñados por el legislador de desarrollo, tendrían cabida también otras figuras relacionadas con los sistemas de provisión de puestos de trabajo, movilidad y traslado del puesto, remoción, adscripción provisional, comisiones de servicio, etc.

No obstante, profundizando en la nueva concepción de la carrera profesional, incluso dentro de las modalidades recogidas dentro del citado art. 16, se podría hacer una diferenciación entre la promoción interna y la "verdadera" carrera, en sus modalidades vertical y horizontal, entendidas ambas como dos aspectos (no necesariamente coexistentes) de una misma realidad. Pero, dado que, como se ha visto, el legislador básico ha optado por dar a la carrera vertical una solución de continuidad sobre la regulación anterior, para muchos autores el punto de inflexión en la regulación de la carrera se encuentra íntimamente relacionado con la carrera horizontal y, consecuentemente, con la evaluación del desempeño.

La carrera horizontal, presentada al legislador de desarrollo como una posibilidad, aparece en el art. 17 EBEP, en el que se establece que *"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”.

Como podemos ver, no solo resulta potestativa la implantación de esta modalidad, sino que, respecto a sus reglas de funcionamiento, se opta por la expresión “*pudiendo*” en lugar de “*debiendo*” aplicar determinadas reglas.

Siguiendo el análisis realizado por Fuentetaja Pastor, el EBEP distingue en esta modalidad dos aspectos esenciales: “*un elemento estructural subjetivo y una progresión basada en la valoración de méritos del funcionario*”⁴³. La base de la carrera horizontal se encuentra precisamente en ese elemento estructural subjetivo, materializado en grados, categorías, escalones..., con una asignación retributiva determinada, pero desligado por completo del puesto de trabajo que se desempeña, ya que la carrera horizontal se realiza sin necesidad de cambiar de puesto. Por ello, como señala Fuentetaja, se produce una progresión subjetiva, que no objetiva, íntimamente ligada a la remuneración correspondiente a cada grado o escalón, por lo que la dimensión retributiva de esta modalidad de carrera cuenta con especial relevancia. Sin duda, esta conexión de la carrera profesional con la situación presupuestaria puede suponer un importante freno al desarrollo del modelo, máxime en periodos de profunda crisis económica, como la sobrevinida tras la aprobación del EBEP. Por ello, las restricciones presupuestarias marcarán inevitablemente el establecimiento de “cupos” en la carrera, más vinculados a la existencia de partidas presupuestarias suficientes que a los méritos que los funcionarios puedan presentar o las valoraciones que de ellos hagan los encargados de gestionar dicha carrera.

Desde esta dimensión subjetiva-retributiva podríamos observar ciertas coincidencias con modelos implantados desde hace años y que no tienen relación efectiva con el nuevo concepto de carrera horizontal, como podrían ser los sexenios en el ámbito docente. Por tanto, el elemento diferenciador será introducido por el segundo aspecto señalado, la progresión basada en la valoración de los méritos del funcionario. En este sentido, resulta destacable la redacción original del proyecto de Ley, en el que la carrera

⁴³ FUENTETAJA PASTOR (2009: 66)

horizontal se vinculaba “*al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento evaluado y acreditado*”, planteamiento que finalmente quedó matizado en la redacción final del art. 17.b) EBEP citado más arriba. De esa redacción destaca especialmente lo relativo a “*la experiencia adquirida*”, tras la que Fuentetaja encuentra una “*velada o eufemística alusión a la antigüedad, que como la jerarquía han sido relegadas de manera ominosa en el texto de la Ley*”⁴⁴.

Como venimos señalando, el EBEP, en relación con la implantación de la carrera horizontal, se limita a realizar unos breves apuntes, que se pueden concretar en los siguientes:

- Los ascensos de grado deberán ser, salvo excepciones, consecutivos, lo que implica, como indica Arroyo, “*que se aceptan los ascensos per saltum en ciertas circunstancias, pero no se nos dice cuáles habrán de ser éstas*”⁴⁵.
- No se exige un periodo mínimo de permanencia en cada grado, lo que, caso de que el legislador de desarrollo tampoco lo tenga en cuenta, podría suponer un elemento distorsionador.
- No se delimitan los efectos de la evaluación del desempeño sobre la carrera horizontal, por lo que será el desarrollo normativo el que determine la vinculación entre la evaluación del desempeño y los avances de grado, así como el alcance de dicha vinculación.
- Respecto a los méritos valorables, el legislador básico introduce, en caso de establecerse este modelo de carrera, unos elementos que deben ser tenidos en cuenta, junto a otros que puedan ser considerados, evitando, como se ha dicho, cualquier referencia explícita a la antigüedad.

Por tanto, el EBEP se limita a “sugerir” un mínimo legal aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas, debiendo ser éstas las que, en el desarrollo concreto a los heterogéneos ámbitos funcionales y organizativos funcionariales, adaptar y desarrollar estas previsiones a realidades que encierran importantes diferencias⁴⁶.

⁴⁴ FUENTETAJA PASTOR (2009: 68)

⁴⁵ ARROYO YANES (2012: 103)

⁴⁶ Jiménez Asensio (2008: 23) alerta sobre la necesidad de huir de las “tentaciones” de reproducir el modelo de carrera existente en sectores profundamente diferentes al de Administración General, como puede ser el sector sanitario, cuyo modelo de carrera (ya implantado) resulta de imposible adaptación a las previsiones del propio EBEP.

En todo caso, tal como indica Jiménez Asensio, *“el sistema de carrera profesional no es sino una pieza más del modelo de gestión de recursos humanos, aunque cabe señalar que es un instrumento de indudable importancia, muy a pesar de que ha sido claramente infrautilizado en las Administraciones públicas españolas”*⁴⁷.

En este sentido, siguiendo con el mismo autor, se presentan al legislador de desarrollo una serie de problemas, que deberá resolver en la implantación de este modelo de carrera profesional. En primer lugar, deberá decidir qué modalidad o modalidades de las recogidas en el EBEP quiere implantar, así como si va a introducir modalidades adicionales. Por otro lado, podrá optar por un modelo “universalizado” para todos los puestos de trabajo o por uno “singularizado” para aquellos puestos de trabajo o estructuras que no cuenten con posibilidades de desarrollar una carrera vertical. Respecto al número de grados o escalones de la carrera, también deberá decidir cuántos deben ser, si deben existir los mismos para todos los grupos de clasificación o qué tiempo mínimo debe permanecer el funcionario en un escalón antes de pasar al superior. También será necesario determinar la forma en que se articulará el periodo transitorio de implantación de este modelo respecto a los funcionarios actuales, donde chocarán las presiones sindicales con la necesidad de graduar el proceso en el tiempo, condicionado, en todo caso, por las restricciones presupuestarias. También deberá resolverse qué exigencias se van a realizar a los funcionarios en cada tramo, las cuales deberán ser más complejas en relación con los escalones superiores. Tampoco será fácil compatibilizar la carrera profesional con puestos de trabajo cubiertos de forma temporal, o en aquellos en los que el cese es discrecional, particularmente los puestos de libre designación o incluso los directivos públicos profesionales.

En orden a concretar en la medida de lo posible qué es, o qué debe ser, la carrera horizontal, podemos citar el interesante documento elaborado, entre febrero y junio de 2013, por el grupo de trabajo sobre la Carrera Administrativa de la Comisión de Coordinación del Empleo Público (CCEP) creada en el seno de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas⁴⁸. En este documento se abordan importantes cuestiones

⁴⁷ JIMÉNEZ ASENSIO (2008: 24)

⁴⁸ En este grupo de trabajo se integraron, de forma voluntaria, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León, así como la Federación Española de Municipios y Provincias y la Administración General del Estado, contando con la colaboración del Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

en relación con las directrices que deben ser tenidas en cuenta por el legislador de desarrollo en la aplicación práctica de la carrera administrativa.

Como ya sabemos, el modelo planteado por el EBEP parte de la posible coexistencia de la carrera en su modalidad vertical y horizontal. Pero este documento pone de manifiesto la inflación de puestos singularizados producida por la ausencia de otra forma de progresión del funcionario diferente a la carrera vertical, por lo que plantea la necesidad de redefinir en profundidad las RPT, diferenciando con claridad los puestos “genéricos” de los puestos “singularizados”, de forma que la carrera horizontal se desarrolle con naturalidad dentro de los primeros y *“no fuerce las expectativas hacia el acceso a puestos singularizados”*, además de crear agrupaciones de puestos en áreas funcionales, consideradas como familias de puestos de trabajo conectados por una descripción común de funciones.

Esta reordenación de la Función Pública mediante puestos genéricos, vinculados al desarrollo de la carrera horizontal, deberá combinarse con la estructura y ordenación en cuerpos, lo que implicará el mantenimiento de diferencias entre los puestos propios de unos y otros cuerpos. Pero, en todo caso, la carrera horizontal y vertical forman parte de la carrera considerada como un todo, por lo que la progresión en una de ellas puede estar condicionada por la progresión en la otra. Por ejemplo, haber superado determinados tramos de nivel inicial o inferior en la carrera horizontal, debe tener relevancia en la carrera vertical. Así, la superación de un determinado tramo puede ser requisito de acceso a determinados puestos de trabajo. También, la valoración de un tramo de carrera horizontal puede ser un mérito a tener en cuenta en los sistemas de provisión de puestos.

Por otro lado, en este documento se parte de la base de que no debe existir un solo modelo de carrera, sino que el número de tramos y la diferenciación entre los mismos deben ser distintos según el subgrupo, ámbito de actuación, etc.

Respecto a la experiencia profesional, es unánime la opinión de que no debe hacerse equivaler con antigüedad, sin perjuicio de que se exija la permanencia durante un periodo de tiempo en cada tramo como elemento ordenador de la carrera horizontal. Por otro lado, la experiencia profesional a valorar debe ir validada con un resultado positivo en la evaluación del desempeño.

En cuanto a los mecanismos que puedan permitir una aceleración de la carrera en el caso de funcionarios en los que concurran circunstancias excepcionales que lo justifiquen, aunque, como hemos visto, el EBEP contempla esa posibilidad, existe consenso en que deben evitarse los atajos en el ascenso por la carrera administrativa. Cuestión diferente será que en función del cuerpo o área funcional existan carreras comparativamente más rápidas.

Por último, se aborda la cuestión de las garantías de funcionamiento del sistema de carrera, estableciéndose una serie de importantes previsiones de carácter general. La instauración de una carrera profesional no debe significar una mejora retributiva para todos los funcionarios del ámbito en que se aplique, sino una reordenación de sus retribuciones. Tampoco debe suponer una mejora retributiva por el mero transcurso del tiempo, que afecte a todos por igual y que no implique cambio en las responsabilidades asumidas. Respecto a la “reversibilidad o irreversibilidad” en los tramos de carrera, la idea de partida es que, salvo en caso de procedimientos disciplinarios, una evaluación negativa debería conducir a la paralización en la progresión en la carrera, no en su regresión. Por otro lado, el cambio de área funcional del funcionario no debe implicar un menoscabo respecto a tramos ya alcanzados. Se plantea también la compatibilización entre la carrera horizontal y la promoción interna, debiendo garantizarse que la promoción a otro cuerpo, categoría o agrupación profesional no va suponer un perjuicio a los intereses del funcionario, sino que la carrera administrativa, en todas sus modalidades, debe ser considerada como un conjunto coherente.

5.2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La carrera profesional aparece en el EBEP inevitablemente relacionada con la evaluación del desempeño. Aplicando las recomendaciones de la Comisión de expertos, el EBEP pretende generalizarla en todos los ámbitos de la Administración Pública, condicionándola con la carrera, tanto vertical como horizontal, incluso a efectos retributivos.

Como indica Arroyo Yanes, *“una de las grandes novedades de naturaleza innovadora del EBEP ha sido la incorporación (...) de la llamada evaluación del desempeño, instrumento hasta ese momento prácticamente desconocido en nuestra realidad*

administrativa y que adquiere un peso dentro del mismo del que hasta ahora carecía”⁴⁹.

La Exposición de Motivos del EBEP presenta esta figura como un “*elemento fundamental de la nueva regulación*”, fundada en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. Se presenta como un factor de motivación personal y a la vez de control interno de la Administración. En definitiva, incide en una visión profesional de la función pública, al afirmar que “*hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades*”.

La evaluación del desempeño aparece recogida en el art. 20 EBEP, en el que se establece que “*1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. 2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos. 3. 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. 4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada. 5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo*”.

Como podemos extraer de la redacción de este artículo, el legislador básico parece “endurecer su tono” al exhortar al legislador de desarrollo a implantar este sistema de evaluación para todos sus empleados, funcionarios o contratados laborales. Tal como

⁴⁹ ARROYO YANES (2012: 115)

indica Sánchez Morón, *“mediante la evaluación se examina la actitud del empleado público en el servicio, así como los logros o consecuencias directas de su actividad, ya sea en términos cuantitativos como, a ser posible, cualitativos”*⁵⁰. Por tanto, como indica el mismo autor, los criterios de evaluación que se adopten deben ser relevantes y fiables. El resultado de la evaluación deberá ser motivado, aunque sucintamente, y sustanciarse en un acto administrativo impugnabile, por sí mismo o a través de la impugnación de las decisiones que se adopten en virtud de la evaluación realizada. No obstante, a estos efectos debe reconocerse cierto margen de discrecionalidad técnica al órgano evaluador, siempre que se respeten los criterios recogidos en el art. 20.2 EBEP.

Como sabemos, el EBEP señala en su art. 20 unas directrices básicas sobre qué es la evaluación del desempeño, qué criterios deben acompañarla y qué efectos debe producir, con carácter general. Pero, será la legislación de desarrollo la que, a partir de esas premisas, instaure el modelo concreto, determine los instrumentos técnicos, sus ámbitos objetivo y subjetivo, la metodología, los efectos concretos de la evaluación, el plan de implantación, etc. En este sentido, resulta muy clarificador el documento presentado en noviembre de 2013 por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación del Desempeño, organizado en el seno de la ya citada Comisión de Coordinación del Empleo Público de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas⁵¹. En este documento se recogen una serie de pautas, orientaciones o recomendaciones para el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño (ED) en una Administración Pública.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la ED afecta al contenido estatutario de los funcionarios públicos, por lo que, en virtud del principio de reserva de ley, determinados contenidos deberán ser abordados necesariamente por las leyes de Función Pública. Por ello, cada Administración deberá regular por ley los asuntos esenciales de la ED, para posteriormente desarrollar reglamentariamente aquellos aspectos necesarios para su puesta en marcha.

Por otra parte, dada la naturaleza de la ED, resulta indispensable la negociación, o el consenso, en la medida de lo posible, con los representantes del personal. En tanto se

⁵⁰ SÁNCHEZ MORÓN (2008: 154)

⁵¹ Grupo de trabajo constituido por representantes de las Comunidades Autónomas de Canarias, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Murcia, así como la Federación Española de Municipios y Provincias y, por parte de la Administración General del Estado, de las Direcciones Generales de Costes de Personal y Pensiones Públicas, y de Función Pública.

persigue producir un importante cambio en la cultura de la organización, el éxito de este modelo requiere de cierta aceptación por todas las partes implicadas, por lo que será determinante conseguir acuerdos previos a la puesta en marcha del mismo.

Por lo que respecta a los instrumentos técnicos necesarios para su implantación, en primer lugar deberán definirse catálogos en los que se recojan las competencias necesarias para realizar las tareas o funciones correspondientes, ya sean generales o sectoriales, lo que requerirá un análisis previo de los puestos de trabajo. En muchas ocasiones, tanto las competencias como los objetivos podrán determinarse en función de grupos de trabajo homogéneos, organizados en torno a áreas funcionales, dentro de las que se pueden determinar competencias compartidas y comunes.

Dentro de la ED, la gestión por competencias ocupa un lugar central. Pero, en este punto, resulta importante definir qué entendemos por competencias. Siguiendo a Férrez Fernández, las competencias pueden ser contempladas desde una triple perspectiva “*la doctrinal (relevancia), la técnica (viabilidad) y la político-cultural (prioridad)*”⁵². Desde la perspectiva doctrinal, las competencias hacen referencia a las variables que ayudan a predecir el rendimiento laboral. Férrez cita entre otras la definición aportada por la Organización Internacional del Trabajo, para quien la competencia es “*la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente, por poseer las calificaciones requeridas para ello*”. Por lo que se refiere a la perspectiva técnica, esta incide en la viabilidad de la puesta en práctica de este modelo en nuestras organizaciones públicas, requiriéndose la elaboración de listas de competencias específicas para cada organización o servicio concreto, una implicación efectiva de la estructura jerárquica en la elaboración de las mismas o la transformación de los modelos formativos para adaptarlos al desarrollo de las competencias. Por último, respecto a la perspectiva político-cultural, tal como dice Férrez, “*la gestión por competencias se configura como una pieza central de la gestión de recursos humanos de la organización, pero su implantación obliga a revisar y reordenar los demás subsistemas de la gestión de los recursos humanos*”⁵³, lo que supone su gran virtud pero también la gran dificultad de su implantación.

Otro aspecto fundamental en relación con la ED es la dirección por objetivos. Los responsables de las unidades deberán identificar los objetivos comunes, definir las áreas

⁵² FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 69)

⁵³ FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: 72)

de responsabilidad de cada uno, así como los resultados que se esperan de ellos. Esta tarea requiere la definición de indicadores, así como la clarificación y concreción de objetivos. Estos últimos podrán ser colectivos o individuales pero, tal como indica el documento de conclusiones del Grupo de Trabajo de Evaluación del Desempeño, en el sistema de ED se deben valorar los objetivos individuales, *“pues aquella proyecta sus efectos sobre una dimensión estrictamente individual, como es la carrera profesional o la retribución individual de cada empleado. Una regla de toda ED es que nadie debe ser evaluado por aspectos que no están dentro de su campo de dominio”*.

Los objetivos deben ser específicos, reflejando los logros que se desean, pero no la forma de conseguirlos; medibles, de forma que se pueda afirmar de forma fiable a posteriori si se ha alcanzado o no; orientados a resultados; temporalizados, debiendo establecerse un periodo de tiempo para conseguirlos; entendibles, sencillos y simples en su formulación; compartidos y ambiciosos pero alcanzables, asequibles con los recursos disponibles, pero motivadores.

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de la ED, como hemos señalado anteriormente, ésta alcanza a todos los empleados públicos, incluido el personal directivo profesional o el personal docente y el personal estatutario de los Servicios Públicos de Salud. Pero, precisamente este amplio alcance determina que el EBEP dé a cada organización un amplio margen de actuación para la implantación de la ED en su ámbito correspondiente. Por tanto, aunque el modelo debe contener un esquema común, que haga posible una lectura conjunta de resultados de la totalidad de la Administración, también debe contar con flexibilidad suficiente para adaptarse a las distintas organizaciones, e incluso dentro de ellas, a distintos colectivos de personal y a distintos ámbitos funcionales.

5.3. EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL

La evaluación opera con naturaleza básica sobre determinados ámbitos normativos, no muy numerosos pero sí de gran relevancia para la vida de los funcionarios públicos. En concreto, aunque su alcance y concreción se delimitará por el legislador de desarrollo, sus efectos alcanzarán a la carrera horizontal (art. 16.3.a, 17, 20.3 y 20.4), al cese del puesto de trabajo obtenido por concurso (art. 20.4 y 79.3), a la formación del empleado

público (art. 14.g, 20.3, 37.1.f) y a la percepción de retribuciones complementarias (art. 20.3, 20.5, 22.3, 24 y 37.1.b).

Por lo que respecta a la carrera horizontal, el art. 17.b EBEP determina que, junto con la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados y los conocimientos adquiridos deberá valorarse el resultado de la evaluación del desempeño. Es decir, la ED se configura como uno de los parámetros a tener en cuenta, pero no el único. Tampoco, según lo entiende Arroyo Yanes⁵⁴, resulta conveniente considerarlo como el elemento central de la carrera, al menos en una primera fase de implementación del modelo, en la que ambas figuras, carrera horizontal y evaluación del desempeño, se presentan como elementos absolutamente desconocidos en el ámbito de la función pública. En todo caso, deberán ser las normas de desarrollo las que determinen el efecto concreto que producirá la ED en la carrera horizontal.

En cuanto a la carrera vertical, si bien ésta no es nombrada en el art. 20 EBEP, sí se hacen dos referencias concretas, relativas a la provisión de puestos de trabajo y al cese del puesto de trabajo obtenido por concurso. En el primer supuesto no existe una previsión expresa, como realiza el art. 17.b EBEP respecto a la carrera horizontal, lo que puede dar a entender que la ED se podrá tener o no en cuenta en relación con la carrera vertical. No obstante, teniendo en cuenta que sí se explicita la repercusión de la ED en la continuidad de un puesto obtenido por concurso, no parece tener sentido que no ocurra lo mismo para su obtención.

En relación con la proyección de la ED sobre el cese del puesto de trabajo obtenido por concurso, debemos entender que los puestos cubiertos por libre designación quedan fuera de dicho alcance. En todo caso, para que se pueda producir el cese deben darse unas condiciones previas: debe existir un sistema operativo de ED, en el procedimiento debe garantizarse la audiencia del interesado y la resolución que ponga término a dicho procedimiento ha de ser motivada.

Respecto a la repercusión de la ED sobre la formación, de nuevo nos encontramos con la remisión a la legislación de desarrollo, pero, en todo caso, resulta evidente la fuerte vinculación entre estos dos aspectos de la función pública. El proceso evaluador supone para la organización una interesante oportunidad de conocer aquellos aspectos en los

⁵⁴ ARROYO YANES (2012: 118)

que los empleados públicos requieren reforzar sus conocimientos, así como aquellos en los que presentan una preparación sólida.

El sistema formativo debe encontrarse vinculado con el modelo de gestión de desarrollo profesional, articulado en torno a distintas fases. Respecto al personal de nuevo ingreso, se podrían plantear procesos de tutorización que incluyeran una aproximación a la misión, visión y valores generales de la organización. Una segunda fase, relacionada directamente con el puesto de trabajo, consistiría en el apoyo formativo para la adquisición de conocimientos técnicos básicos para el desempeño del mismo. Posteriormente tendrían cabida actividades formativas relacionadas con la actualización de conocimientos técnicos avanzados y desarrollo de competencias para un desempeño excelente del puesto de trabajo. En este sentido, deben establecerse itinerarios individuales de formación, como parte de una herramienta de planificación de carreras profesionales.

Por último, respecto a la incidencia de la ED en la percepción de retribuciones complementarias, el art. 24 EBEP señala una serie de factores que, entre otros, pueden ser considerados por el legislador de desarrollo para fijar dichas retribuciones. En este sentido, aunque puede existir cierta conexión con la evaluación en el apartado b), *“la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo”*, es el apartado c) el que se presenta directamente relacionado con la misma, al introducir como criterio de fijación de dichas retribuciones *“el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”*. Como venimos señalando, serán las normas de desarrollo las que determinarán en qué medida se vincularán determinadas retribuciones complementarias a los resultados obtenidos en la ED.

5.4 PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Al objeto de clarificar y concretar qué es la evaluación del desempeño, en este punto podemos incluir de forma esquemática una propuesta de en qué consiste la misma, y de cómo puede llevarse a cabo su implantación en la práctica. Para ello, nos apoyaremos en las conclusiones presentadas por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación del Desempeño, citado más arriba.

En primer lugar debemos designar quiénes serán los evaluadores y si éstos serán internos o externos. Para el Grupo de Trabajo, lo más aconsejable es que la evaluación de la conducta profesional y el logro de resultados del empleado público la realice el superior jerárquico funcional. Esta evaluación debe contrastarse con una autoevaluación que recoja el punto de vista del evaluado sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y los factores que hayan podido condicionar su desempeño. Otras formas de evaluación, como la evaluación 360°, solo se aconseja en organizaciones con una cultura de la evaluación profundamente asumida, pero no en fases iniciales de implantación de estas técnicas. También se considera innecesario acudir a evaluadores externos. En todo caso, el evaluador deberá realizar su trabajo con la máxima objetividad e imparcialidad, poseer conocimiento de los objetivos individuales y colectivos señalados, de las funciones o cometidos del puesto a evaluar y conocimiento de los evaluados. En todo caso, deberá ser capaz de mantener un alto grado de objetividad y tomar en consideración el periodo concreto a evaluar y no periodos anteriores.

Respecto a las fases de ejecución de la ED, en primer lugar se debe celebrar una entrevista entre el evaluador y el evaluado, a fin de fijar los objetivos de forma consensuada, así como seleccionar las competencias (entre 4 y 6) del cuadro/diccionario de competencias. El siguiente paso será la autoevaluación previa por parte del evaluado. Posteriormente, en una fase preparatoria de la entrevista, el evaluador confeccionará un borrador de cuestionario, en el que volcará las puntuaciones de la autoevaluación y analizará los argumentos que justifiquen discrepancias respecto a la misma. El cuestionario quedará definitivamente cumplimentado en la entrevista de evaluación, cerrándose el proceso en la fase de control de evaluaciones.

Por lo que se refiere a los instrumentos de la ED, deberán utilizarse escalas de puntuaciones o calificaciones claras, precisas y transparentes, con definiciones concretas que permitan facilitar el trabajo de los evaluadores de la forma más equitativa posible. A fin de conseguir resultados homogéneos y comparables entre diferentes ámbitos, se podría optar por una escala única en cada Administración. Respecto a la medición de las competencias, el evaluador deberá tener siempre claro la competencia de la que se trata, así como los descriptores a través de los cuales se va a determinar la existencia o no de dicha competencia en el empleado, y en qué grado, para lo que se podrán usar escalas de intervalo variable.

En la entrevista de evaluación se producirá un diálogo entre el evaluador y el evaluado, en el que se hará un contraste de los formularios de la autoevaluación y el del evaluador. Este instrumento debe facilitar la relación y comunicación entre los responsables de los equipos de trabajo y los miembros de los mismos.

Por último, se debe contar con una plataforma informática creada al efecto a la que deben tener acceso todos los implicados en el proceso de la ED. En ella se deben encontrar todos los modelos normalizados de los documentos generados en el proceso. En la medida en que se avance en la implantación, esta plataforma se interconectará con otras aplicaciones, como la de gestión de personal y nóminas.

En todo caso, una adecuada ED requiere la existencia de mecanismos de control interno que garanticen el cumplimiento de los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación establecidos en el EBEP. Por ello, debe existir una Unidad Técnica especializada en el ámbito organizacional que se determine, encargada de analizar de forma permanente las distribuciones en las calificaciones de los evaluadores.

Otro mecanismo de control de la ED consistirá en la determinación de procedimientos de reclamación en el ámbito de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de evitar, en la medida de lo posible, la judicialización de los procesos. Para ello, una vez finalizada la evaluación, deberá abrirse un periodo de reclamaciones ante una instancia arbitral interna. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta el margen con el que cuenta la Administración en virtud de su discrecionalidad técnica, por lo que, según doctrina del Tribunal Constitucional sobre procesos selectivos o de provisión de puestos de trabajo, la revisión judicial solo actuará ante casos de indefensión, arbitrariedad manifiesta y desviación de poder.

Por último, el resultado de la evaluación deberá quedar reflejado en un informe de evaluación, en el que se recogerá el valor alcanzado en relación con el cumplimiento de objetivos individuales y colectivos, competencias personales, responsabilidad y autonomía en el desempeño, etc. También deberán recogerse las recomendaciones que se considere necesario aplicar, las acciones formativas, o cualquier otra circunstancia que se considere necesario señalar.

El proceso de la ED finaliza con el análisis de los resultados obtenidos, realizado por los responsables estratégicos del proyecto, con el objetivo de obtener la retroalimentación necesaria que permita incluir las propuestas de mejora del modelo para el futuro.

6. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

6.1. EMPLEO PÚBLICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya se indicó en el apartado correspondiente, la Constitución Española establece, en su art. 149.1.18 la competencia exclusiva del Estado para regular “*las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*”, así como en su art. 149.1.7. “*la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*”. Esta previsión constitucional ha sido perfilada por el Tribunal Constitucional mediante diversas sentencias, como la STC 99/1987, de 11 de junio, 148/2006, de 11 de mayo, o 86/2009, de 23 de febrero, que establecen un concepto amplio de las bases del régimen estatutario, ya que lo básico es definido por su doctrina como “*común denominador normativo de carácter nuclear, inherente al concepto*”, máxime cuando nos referimos a asuntos generales como los derechos económicos de los empleados públicos o su régimen de incompatibilidades.

En cuanto al personal laboral, en relación con el ámbito competencial encerrado en el concepto “*legislación*”, podemos citar la STC 18/1982, de 4 de mayo, que establece que “*es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de «legislación» como de «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de Ley, y la interpretación que asimila «ejecución» al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia.*”⁵⁵. El Tribunal Constitucional entiende que, cuando la Constitución emplea el término “*legislación laboral*”, incluye dentro del ámbito competencial del Estado tanto la legislación como los reglamentos ejecutivos dictados como desarrollo de la Ley y, por tanto, complemento de la misma. Por ello, la competencia autonómica en el ámbito de la legislación laboral quedaría limitada a los reglamentos de carácter organizativo, es decir, aquellos que afecten a la mera estructuración interna de la organización administrativa.

Por lo que se refiere en concreto a la carrera profesional funcionarial, el propio EBEP, en su art. 17 remite a las Leyes de Función Pública la posibilidad de regularla en los términos básicos previstos en esta norma. En cuanto al personal laboral, el EBEP remite

⁵⁵ Fundamento jurídico nº 3, STC 18/82

su regulación a lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos (art. 19 EBEP).

Por tanto, centrándonos en la carrera administrativa de los funcionarios públicos, las Comunidades Autónomas gozan a partir del EBEP de un importante margen de libertad, superior al de la legislación anterior. Tanto es así que la carrera y la promoción profesional de los funcionarios, su régimen retributivo o la estructuración del empleo público no producirán efectos en tanto no entren en vigor las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP. Tal como indica Sánchez Morón, *“cualquier Comunidad Autónoma puede retrasar sine die la aplicación del EBEP en estas materias a su propia Administración. (...) En definitiva, el EBEP faculta a las Comunidades Autónomas para adoptar su propia política de personal, con no demasiados límites”*⁵⁶.

En base a estas previsiones, como hemos indicado, el EBEP establece las bases sobre las que deberá apoyarse el legislador de desarrollo para la implantación práctica de la carrera profesional.

En este sentido, se pueden diferenciar las Comunidades que tienen nueva legislación con fecha posterior a la promulgación del EBEP (Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Valencia), Comunidades con legislación autonómica de fecha próxima al EBEP (Islas Baleares) y Comunidades en las que aún no se ha producido ninguna modificación en el articulado sobre la carrera administrativa en fecha próxima o posterior a la publicación del EBEP (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco).

En los siguientes epígrafes analizaremos, respecto a aquellas Comunidades Autónomas que lo han iniciado, cómo se ha abordado el desarrollo legislativo del EBEP en cuanto a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

6.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

6.1.1. Asturias

En esta Comunidad Autónoma se encuentra en vigor la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, modificada por la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, para la regulación de la carrera

⁵⁶ SÁNCHEZ MORÓN (2007: 65)

horizontal y por la Ley 14/2010, de 28 de diciembre. Por último, debe citarse el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.

La citada Ley 5/2009 implantó efectivamente la carrera profesional horizontal en esta Administración autonómica. Se trata de una modificación parcial a través de la que se incluye la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, creando, además, un complemento retributivo nuevo ligado a dicha carrera horizontal. En este sentido, cabe señalar que, por Acuerdo de 2007, ya se había comenzado a retribuir de forma anticipada un primer tramo de carrera horizontal, previa a su regulación normativa.

En el nuevo articulado se dice que *“cada cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional tendrá asignados cinco tramos de carrera, que se corresponderán con otras tantas categorías personales. Todos los funcionarios de carrera de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos ostentarán una categoría personal”* (art. 49.bis 3). Por tanto, este modelo descansa sobre los cuerpos y escalas, estableciéndose de forma universalizada. La carrera se estructura en cinco tramos (denominados aquí “categorías”). Los ascensos, que serán consecutivos, requerirán determinados periodos de tiempo de permanencia (cinco, seis, ocho y diez años respectivamente). En el momento de acceso a la función pública, el funcionario ostentará de forma automática la categoría de entrada, la cual no devengará derechos económicos.

Como se ha dicho, también se añade un nuevo apartado para la introducción de la evaluación del desempeño, como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados, siendo aún más impreciso que el propio EBEP.

Por lo que se refiere al personal laboral, su carrera profesional se remite a lo que se establezca en los correspondientes convenios, *“de acuerdo con los principios generales establecidos en esta Ley que les sean de aplicación”*.

Por su parte, el citado Decreto 37/2011, de 11 de mayo, supone el desarrollo reglamentario de esta nueva modalidad de carrera profesional. Según establece en su art. 5, la progresión en la carrera horizontal será voluntaria, individual, de acceso consecutivo y gradual en el tiempo y retribuida por categorías personales. Estas categorías se dividen en una categoría de entrada (no retribuida) y cuatro categorías

retribuidas. Salvo para la primera de ellas, se requerirá la previa solicitud por parte del funcionario interesado para su reconocimiento.

El acceso a una categoría personal superior requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: completar el periodo de permanencia mínima en la categoría inmediatamente anterior, obtener la puntuación mínima necesaria en los procesos de evaluación y acreditar al menos cuatro años de periodos de evaluación no negativos en la evaluación del desempeño para las categorías primera y segunda o tantos como años de permanencia mínima se requieran para la tercera y cuarta.

El reconocimiento de las distintas categorías personales conlleva el proceso de evaluación de cuatro bloques de valoración: evaluación del desempeño, objetivos colectivos e individuales, formación, innovación y transferencia del conocimiento y puestos de especial desempeño.

En relación con la compatibilización de la carrera horizontal y la promoción interna, el Decreto establece que *“cuando los funcionarios accedan a otro cuerpo o escala de su grupo o subgrupo de titulación y tengan reconocida una determinada categoría personal, continuarán percibiendo el complemento de carrera correspondiente a su grupo o subgrupo de pertenencia, accediendo a las siguientes categorías de la carrera horizontal desde el nuevo cuerpo o escala”*.

Las cuantías correspondientes a las distintas categorías personales se fijarán anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias.

En su Título II, el Decreto desarrolla la evaluación del desempeño, que se realizará con periodicidad anual y estará referida a la actuación profesional de los funcionarios durante el año natural a que corresponda. La ED se realizará obligatoriamente por un superior jerárquico y contará con la conformidad del responsable superior del evaluador. Los evaluadores deberán observar, registrar y valorar el desempeño de los funcionarios, así como diagnosticar las necesidades de formación, informando al evaluado sobre su rendimiento y su desempeño, indicándole aquello en lo que deba mejorar.

Por su parte, el responsable superior del evaluador aprobará finalmente el resultado de la evaluación con las modificaciones necesarias a la vista de las alegaciones y de los informes de evaluación emitidos.

La ED se verificará mediante la valoración individual de los siguientes factores: área de desempeño de tarea y área de desempeño contextual y organizacional. Respecto del área

de desempeño de tarea, esta se concretará para los subgrupos A1 y A2 en capacidad de toma de decisiones, de organización y planificación, de resolución de problemas, conocimientos técnicos y productividad, entendida como cantidad y calidad del trabajo. Para los subgrupos C1, C2 y agrupaciones profesionales, capacidad de aprendizaje, minuciosidad y responsabilidad, esfuerzo y perseverancia, conocimientos técnicos y productividad, entendida como cantidad y calidad del trabajo.

Respecto al área de desempeño contextual y organizacional, se concretará para todos los grupos y subgrupos en las siguientes dimensiones: orientación a objetivos y resultados, iniciativa, compromiso con la organización, colaboración y cooperación con compañeros, compartir y transmitir conocimientos, mantenimiento voluntario del rendimiento laboral, mantenimiento voluntario de la calidad del trabajo, uso adecuado del tiempo y los recursos laborales, asistencia al trabajo y uso eficiente del tiempo y ritmo voluntario eficiente del trabajo.

El proceso de ED comienza con la constitución de las unidades de evaluación y la designación de los evaluadores y responsable superior evaluador, entrevista de ED, informe de ED y revisión del informe, en el plazo de 15 días tras su recepción.

En este Decreto se tratan de forma pormenorizada otros aspectos relacionados con la carrera horizontal, como la definición de objetivos individuales y colectivos, la formación y la innovación y transferencia del conocimiento.

Por tanto, podemos decir que en esta Comunidad Autónoma se ha realizado una aplicación pormenorizada de la carrera profesional horizontal, previéndose su coexistencia con las otras tres modalidades de carrera establecidas en el EBEP, ya contempladas en la normativa previa al mismo. En todo caso, hay que destacar que no hemos apreciado ninguna vinculación entre la carrera vertical y horizontal, por lo que se puede concluir que la carrera vertical no se ha visto afectada, ni positiva ni negativamente, por la nueva figura introducida tras la aprobación del EBEP.

6.1.2. Castilla-La Mancha

La carrera administrativa aparece recogida en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, a la que dedica su Título V.

En su art. 62, respecto al concepto y modalidades de carrera, se reproduce de forma casi literal lo establecido al efecto en el EBEP, remitiendo a una regulación posterior la posibilidad de optar por una o varias de las cuatro modalidades de carrera ya conocidas.

Respecto a la carrera profesional vertical, resulta muy interesante (y novedoso, respecto a otras regulaciones autonómicas) su art. 63, en el que se establece que *“cada Administración pública podrá establecer los niveles en los que se estructuran sus puestos de trabajo, los cuales se reducirán a los estrictamente necesarios para mantener una estructura jerárquica y de responsabilidad adecuadas”*. Se hace aquí una importante llamada a la “reconducción” de las RPT hacia un aplanamiento de las mismas, más acorde a estructuras jerárquicas y de responsabilidad reales y limitando la tendencia a la inflación de puestos provocado por esta modalidad de carrera.

Respecto a la promoción interna, se puede destacar la reserva que hace de esta modalidad para determinados cuerpos de personal, donde solo se podrán convocar por turno libre aquellas plazas convocadas por promoción interna y no cubiertas.

Pero es en la regulación de la carrera profesional horizontal, a la que se da un tratamiento relativamente extenso, donde apreciamos algunos elementos especialmente destacables. En primer lugar, se vincula el establecimiento de este modelo solo en algunas Administraciones concretas, donde no se encuentre otra modalidad más adecuada (por lo que se huye de la universalización del sistema), vinculándose en todo caso al previo establecimiento de procedimientos de evaluación del desempeño. También resulta muy interesante la conexión que se establece entre la carrera horizontal y vertical, al decirse en su art. 64.5 que *“las relaciones de puestos de trabajo podrán exigir como requisito para desempeñar determinados puestos de trabajo la posesión de un tramo mínimo. Asimismo, la posesión de un determinado tramo podrá valorarse como mérito en las formas de provisión de puestos de trabajo”*. Respecto a la valoración de méritos, se establece, en primer lugar, el carácter determinante del resultado de la evaluación del desempeño. Además, *“no se valorará en ningún caso la antigüedad, sin perjuicio de la valoración de la experiencia o del periodo de tiempo transcurrido en la adquisición de los méritos”*. Por otro lado, los tramos reconocidos serán consolidables pero, para el último tramo, se prevé la posibilidad de regresión en la carrera, al ser posible su pérdida como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño.

Por lo que se refiere en concreto a la evaluación del desempeño, no se hacen aquí aportaciones relevantes, remitiéndose el art. 66 a una regulación posterior el establecimiento de sistemas que permitan la evaluación del desempeño de su personal.

En todo caso, hasta ahora no se ha implantado efectivamente la carrera horizontal en esta Comunidad Autónoma.

6.1.3. Extremadura

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, la inclusión de la figura de la carrera profesional y la evaluación del desempeño se ha realizado por medio de una modificación realizada al Texto refundido de la Ley de Función Pública de Extremadura, Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, a través de la Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009 (Disposición adicional séptima).

En esta norma se establece la carrera profesional de los funcionarios de carrera, que podrá consistir en *“la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical y promoción interna horizontal”*. Por otro lado, se dice que *“los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las distintas modalidades de carrera profesional en los términos y previo cumplimiento de los requisitos establecidos legal y reglamentariamente”*.

También aquí encontramos cinco niveles de carrera horizontal: nivel inicial, no retribuido y niveles uno a cuatro, retribuidos, exigiéndose una antigüedad mínima de cinco, doce, diecinueve y veintiséis años respectivamente. Tanto la aplicación práctica de esta modalidad de carrera como la evaluación del desempeño se remiten a regulación reglamentaria posterior.

Por su parte, la Resolución de 16 de octubre de 2009 dispuso la publicación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación para la aplicación de los criterios generales de la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración General de la Junta de Extremadura. Esta Comisión de Evaluación tiene como misión valorar los méritos alegados por los funcionarios para el acceso a los niveles de carrera, en tanto no exista una nueva legislación sobre Función Pública en esta Comunidad. Mientras esto ocurre, la Comisión de Evaluación será la encargada de recibir las solicitudes de acceso, evaluarlas y proceder a su validación, recabar cuantos informes considere necesarios para la correcta valoración de los méritos alegados y elevar al órgano competente, en el

plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, propuesta vinculante en la que se pronuncie sobre el acceso o no acceso al nivel solicitado.

La Comisión estará constituida, por parte de la Administración, por el Director General de Selección, Formación y Evaluación de Recursos Humanos, siete vocales nombrados por el Consejero de Administración Pública y Hacienda, un secretario y, por parte de las centrales sindicales, dos representantes de cada una de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Administración General de la Junta de Extremadura.

En la actualidad, se ha producido un reconocimiento general del nivel uno de carrera administrativa, encontrándose la misma suspendida por motivos presupuestarios. Existe un acuerdo entre la Administración y los sindicatos para la regulación de la carrera profesional en un calendario progresivo (nivel 2 en 2015, 3 en 2016 y 4 en 2017) vinculado a antigüedad, cursos de formación y perfeccionamiento y la no existencia de sanciones disciplinarias.

Por lo que se refiere a la evaluación del desempeño, que aún no se encuentra desarrollada, se puede citar la reciente nota conjunta de las organizaciones sindicales CCOO-UGT-CSIF (marzo de 2014) donde se acepta que se *“adecue un sistema de evaluación del desempeño tal y como viene tipificado en el EBEP, pero no, mientras no se desarrolle un modelo uniforme, homologado y equilibrado para todos los ámbitos en los que existe Carrera Profesional. Proponemos que transitoriamente se establezca (...) un sistema de autoevaluación”*.

6.1.4. Galicia

En Galicia se ha optado por aprobar una nueva norma de función pública. El Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia, tiene por objeto, tal como establece en su art. 1 *“ordenar y regular todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, en desarrollo de su estatuto de autonomía y en el marco de la legislación básica del Estado”*.

La carrera administrativa aparece recogida dentro de su Título V (*“Régimen Jurídico de la Función Pública”*), en su Capítulo III (art. 63 a 68).

Según establece el DL 1/2008, *“la carrera administrativa consiste en la promoción desde el cuerpo o escala de un determinado grupo al de otro inmediatamente superior,*

o en el ascenso dentro de los grados asignados al mismo cuerpo o escala, o en el acceso a otro cuerpo o escala del mismo grupo” (art. 63.1).

Como podemos apreciar, la Ley gallega se decanta por la combinación de tres de las cuatro modalidades estudiadas: la promoción interna vertical y horizontal y la carrera profesional vertical, por lo que se opta por no implantar en su ámbito la carrera profesional horizontal.

Por lo que se refiere a la promoción interna vertical, en primer lugar se debe destacar que se decide aquí acudir a la visión más restringida, la introducida por la modificación de la LMRFP (Ley 23/88) y flexibilizada posteriormente por el EBEP, al permitir únicamente el acceso de un cuerpo o escala a otro del grupo inmediatamente superior. Para el turno de promoción interna se reserva un cupo mínimo del 25% de las vacantes convocadas, permitiéndose la posibilidad de realizar convocatorias independientes respecto al turno de acceso libre, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos. También se establece la posibilidad de acceder de la categoría de Auxiliar Administrativo a Administrativo, del Grupo D al C (se sigue utilizando la denominación anterior al EBEP para designar los Grupos de titulación), obviando el requisito de titulación en determinados supuestos. El resto de previsiones que se recogen respecto a la promoción interna vertical son las mismas ya establecidas con carácter general en el EBEP.

En su art. 64 se prevé el acceso a cuerpos o escalas del mismo grupo de procedencia, cuando se trate de funciones sustancialmente coincidentes, siempre que se posea la titulación y demás requisitos exigidos, pudiendo ser eximidas de determinadas pruebas cuando los aspirantes procedan de la misma área de especialización profesional (promoción interna horizontal).

Respecto a la carrera profesional propiamente dicha, solo se contempla la carrera vertical. En este sentido, el art. 65 reproduce la regulación establecida por la LMRFP y normativa de desarrollo, sin introducir ninguna novedad reseñable. Se trata por tanto del tradicional sistema de ascenso en el grado personal a través de la ocupación sucesiva de distintos puestos de trabajo.

Por último, en su art. 68 se prevé el futuro establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados públicos. En este sentido, se reproduce el contenido del art. 20.1 y 2 del EBEP. En cuanto a los efectos de la evaluación del desempeño

sobre la carrera administrativa, estos se producirán sobre “*la evaluación en la carrera profesional, en la formación, en la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias correspondientes*” (art. 68.3). Por tanto, nada dice de la carrera horizontal (lógicamente, ya que esta modalidad no se contempla) ni sobre la continuidad de un puesto obtenido por concurso.

En el sistema que se articule deberán tenerse en cuenta otros factores, como grado de satisfacción de la ciudadanía, buena gestión y organización, implicación en procesos innovadores, normalización y racionalización de procesos o grado de cumplimiento del Plan de normalización lingüística.

En todo caso, hay que indicar que a la fecha de este análisis, lo previsto en este artículo aún no ha sido desarrollado, por lo que no se encuentra operativo en la actualidad.

6.1.5. Valencia

La Comunidad Valenciana regula esta materia en la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, en concreto en su Título VIII (“*Promoción profesional*”).

De nuevo nos encontramos con una norma que reproduce de forma casi literal lo establecido en el EBEP en esta materia, sin realizar aportaciones sustanciales. Sí parece asentarse en el sistema doble (horizontal y vertical) de carrera, pero, en todo caso, la norma se remite a una posterior regulación reglamentaria.

Para realizar una previsión de cómo se aplicará el modelo en esta Comunidad, se puede citar el acuerdo alcanzado en octubre de 2013 entre la Administración y UGT, CCOO, CSIF. En este acuerdo se prevé la negociación y aprobación del “decreto de carrera” en el primer trimestre de 2014 para comenzar a percibir el complemento correspondiente a partir de enero de 2015. En una primera fase, el funcionario deberá pedir su encuadramiento en el tramo correspondiente, en función de su antigüedad en el grupo o subgrupo, además de cumplir algún requisito adicional, como horas de formación, nivel de idioma acreditado, publicaciones, titulaciones universitarias, etc.

Por tanto, en el caso de la Comunidad Valenciana también encontramos un modelo pendiente de aplicación, pero que previsiblemente será universal y con un peso muy marcado de la antigüedad, al menos para el encuadramiento inicial de los funcionarios en los grados de acceso.

6.1.6. Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés

En la actualidad se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Función la Pública de Aragón (PLFPA) que deberá reemplazar al actual Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Proyecto de Ley, aprobado por el Consejo de Gobierno del pasado 13 de mayo, ha contado con un amplio consenso, siendo respaldado en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma (integrada por las Administraciones autonómica y locales, además de los sindicatos UGT, CCOO y CSI-CSIF).

Siguiendo a Recio Sáez de Guinoa⁵⁷, la regulación contenida en este texto pretende, al igual que el propio EBEP, superar las debilidades del régimen de la LMRFP, a través de la articulación de un sistema de carrera profesional cierto y efectivo para todos los empleados públicos, con independencia de su actividad profesional o de su situación en la estructura administrativa. Según indica Sáez, este texto *“confirma a la carrera horizontal, (...) como la modalidad principal de la carrera profesional en el ámbito de la administración general, reservando principalmente los elementos de carrera vertical para puestos de carácter directivo o predirectivo”*. Para ello, la carrera profesional se articulará sobre la evaluación del desempeño, como clave del funcionamiento de la carrera y del desarrollo profesional del funcionario. Por otro lado, en su art. 108 se plantea la irreversibilidad de la carrera (salvo para el último tramo).

El Capítulo I del Título VI PLFPA establece las modalidades de carrera, adaptando lo ya expresado en el EBEP. Pero, en este sentido se introduce una importante novedad en cuanto a la carrera vertical, al eliminarse cualquier efecto consolidatorio, derogándose tácitamente el anterior sistema de consolidación de grado personal. En su exposición de motivos advierte expresamente que *“la carrera vertical consiste exclusivamente, en este modelo legal, en la ocupación de sucesivos puestos de trabajo sin efectos consolidatorios retributivos o funcionales”*.

Respecto a la evaluación del desempeño, esta se presenta desde una visión positiva, volcada en la capacitación del empleado, dirigida a la detección de áreas de mejora en el

⁵⁷ RECIO SÁEZ DE GUINOA (2011: 333)

perfil competencial del evaluado y a la determinación de posibles itinerarios formativos para el desarrollo⁵⁸.

Por tanto, en este proyecto se apuesta por un modelo de carrera horizontal universal y común (limitando intensamente, como se ha dicho, la carrera vertical), que otorga a todos los empleados públicos un itinerario de carrera profesional cierto y efectivo, con independencia de su actividad profesional o de su situación en la estructura administrativa. De este modo, el modelo de carrera profesional se fundamenta en la trilogía formada por el rendimiento, el desarrollo y el reconocimiento profesional, teniendo carácter voluntario solo el tercero de estos elementos, mientras que tanto la evaluación del desempeño como la formación, considerada como un deber del empleado público, tienen, como afirma Sáez, carácter imperativo.

Relacionado con el tramo de carrera profesional que se reconozca al funcionario se encuentra el complemento retributivo correspondiente, de carácter subjetivo, que percibe el funcionario en la misma cuantía, con independencia del puesto de trabajo que ocupe (art.72 y 93.2.b PLFPA).

Por lo que se refiere a la promoción interna, debemos señalar que el texto definitivo del PLFPA ha modificado su redacción anterior en el sentido de suprimir la promoción interna temporal, la cual aun no siendo desconocida en ámbitos como el estatutario o el laboral, sí suponía una figura desconocida en el ámbito del régimen común. Esta se configuraba en el borrador del Anteproyecto como el nombramiento temporal para la provisión de puestos de trabajo correspondientes a escalas o clases de especialidad del mismo grupo o subgrupo o del inmediato superior al del funcionario promocionado, siempre que el mismo cumpliera con los requisitos generales exigidos para la promoción⁵⁹. Por otro lado, se introduce la posibilidad de promocionar directamente del subgrupo C1 al A2, o la eliminación de trabas para la promoción interna cruzada.

6.1.7. Un resultado dispar

Como se ha indicado, las Comunidades Autónomas (así como la Administración General del Estado en su ámbito) cuentan, en cuanto a la carrera profesional, con un amplio margen de posibilidades de regulación. Por ello, la única forma de discernir cuál puede ser el futuro desarrollo de la misma es a través del análisis del tratamiento

⁵⁸ RECIO SÁEZ DE GUINOVA (2011: 337)

⁵⁹ Es posible que esta figura haya quedado recogida en el texto final del PLFPA bajo la denominación de “atribución temporal de funciones” (art. 79.3.d.)

normativo dado en este ámbito. En este punto hay que destacar que este proceso de desarrollo legislativo y aplicación práctica se ha visto profundamente condicionado y limitado por la crisis económica sobrevenida precisamente tras la aprobación del EBEP, no habiendo mejorado sustancialmente desde entonces. Este resultado parece inevitable dada la estrecha vinculación existente, como dijimos más arriba, entre el desarrollo de la carrera profesional y la disponibilidad presupuestaria, que se ha visto seriamente reducida ante la exigencia de disminución del déficit público de las Administraciones Públicas. Ya advertía la Comisión de Expertos que *“de poco vale aprobar un nuevo texto legal sobre el empleo público si no se aportan al mismo tiempo las políticas, los recursos y los medios que son necesarios para aplicarlo de manera coherente. (...) Corresponde a la sociedad y a quienes la representan en las instituciones decidir si y hasta que punto se está dispuesto a hacer acopio de los recursos que precisa construir una Administración mejor”*.

Este contexto puede explicar que, después de siete años, solamente se haya desarrollado la carrera profesional en cinco Comunidades Autónomas, y, de ellas, solamente en dos ha comenzado su puesta efectiva en funcionamiento hasta la fecha.

Del breve análisis realizado, hemos podido comprobar cómo no todas estas Comunidades han “entendido” la carrera profesional de igual forma. A nuestro juicio, el modelo más riguroso y acorde con el espíritu de la nueva figura de la carrera profesional es el recogido en la norma de la Comunidad de Castilla-La Mancha. En este modelo se pueden destacar algunas novedades como la llamada al rediseño de las RPT, cuyos niveles *“se reducirán a los estrictamente necesarios para mantener una estructura jerárquica y de responsabilidad adecuadas”*; la utilización de la promoción interna como única forma (salvo plazas desiertas) para acceder a determinadas categorías profesionales; la adopción de la carrera horizontal en ámbitos funcionales concretos, en los que resulta más operativa que la carrera vertical, vinculada en todo caso a la evaluación del desempeño; la vinculación en determinados aspectos entre las carreras horizontal y vertical; o el rechazo expreso a la valoración de la antigüedad, por sí misma, a estos efectos. No obstante, en la actualidad este modelo se encuentra sin desarrollo alguno.

En este sentido, resulta destacable el esfuerzo realizado en la Comunidad asturiana, donde se encuentra considerablemente avanzado el modelo de carrera horizontal. En Galicia, aunque se ha aprobado una nueva norma de función pública, se ha optado por

no incluir la modalidad de carrera horizontal, dejando la carrera administrativa prácticamente invariable respecto a la regulación anterior al EBEP. Otra de las novedades que nos resultan destacables es la dada en el PLFPA a la carrera vertical en la Comunidad de Aragón, en la que se elimina la posibilidad de consolidación del grado personal, lo que, sin eliminar la carrera vertical, hará bascular de forma muy importante la carrera profesional del funcionario al modelo de carrera horizontal⁶⁰.

En cambio, en la Comunidad de Extremadura podemos apreciar, no ya en su concepción normativa (que, a falta de desarrollo, no hace aportaciones de interés), sino en la aplicación práctica del modelo, algunos de los elementos que pueden resultar especialmente críticos. Se produce aquí un reconocimiento general para todos los funcionarios del nivel 1 (retribuido), sin que se haya puesto en marcha de forma efectiva la evaluación del desempeño. Asimismo se prevé un acceso escalonado a los distintos niveles entre 2015 y 2017, vinculado únicamente a la antigüedad, los cursos de formación y la ausencia de sanciones disciplinarias. A nuestro juicio, esta aplicación dará lugar a un reconocimiento general, ligado casi en exclusiva a contar con un determinado número de años de servicios, lo que se aleja por completo del modelo perseguido. Algo parecido se puede decir de la Comunidad valenciana, en la que, aunque está pendiente de comenzar a aplicarse, también se aprecia *a priori* una vinculación casi exclusiva de la carrera profesional con el nuevo complemento retributivo, y un acceso al nivel correspondiente de carrera horizontal, basado principalmente en el binomio antigüedad-cursos de formación.

⁶⁰ En todo caso, la Disposición transitoria undécima del PLFPA establece en su punto primero que “*hasta que cada Administración Pública proceda a la implantación de la carrera profesional, continuará en vigor el actual régimen de consolidación de grado personal*”.

7. CONCLUSIONES

Siguiendo a Férrez Fernández⁶¹, podemos resumir la regulación que hace el EBEP de la carrera profesional en cinco puntos:

- Se parte del concepto de carrera como *“conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”*.
- Se recupera el concepto de categoría, con la denominación que se decida en cada caso, como elemento indicativo de la progresión y garantizador de la consolidación de un determinado estatus profesional.
- Se potencia la carrera horizontal, articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo, vinculada a procedimientos de evaluación y modificación del sistema retributivo.
- Se presenta la promoción interna como una forma de promoción profesional.
- Se reconoce la existencia del personal directivo profesional, con estatuto específico, que actúa como límite de la carrera ordinaria de los empleados públicos.

De este planteamiento se puede destacar el diseño coherente de este sistema de carrera, que combina estabilidad con progresión, desde una perspectiva flexible, ofreciendo un modelo capaz de adaptarse al amplio y variado complejo organizacional de las distintas Administraciones Públicas. Pero también se presentan grandes retos, que deben ser resueltos por el legislador de desarrollo, como el asentamiento de una nueva concepción del puesto de trabajo, la elaboración de verdaderos perfiles profesionales, el diseño e implantación de sistemas de evaluación del desempeño, el diseño de nuevos conceptos retributivos ligados a la carrera, etc. Como indica Férrez Fernández, el legislador de desarrollo se enfrenta a dos errores históricos clásicos: una implantación excesivamente rápida o tan tardía que desactive su potencial innovador y la falta de impulso político, no poniendo en práctica los instrumentos y procedimientos necesarios para la efectiva implantación del sistema diseñado.

El EBEP ha diseñado un sistema de carrera en el que, aun presentando una dimensión objetiva, prevalece su dimensión subjetiva, como derecho de todos los empleados públicos a la carrera profesional y a la promoción interna. No obliga a desarrollar todas

⁶¹ FÉREZ FERNÁNDEZ (2008: 28)

las modalidades de carrera previstas, ni excluye la introducción de otros mecanismos. El funcionario podrá avanzar simultáneamente en las carreras vertical y horizontal, vinculándose esta última modalidad con la valoración de la trayectoria del funcionario y la calidad de su trabajo, apreciado a través de la evaluación del desempeño.

Debemos traer la valoración, recogida por Fuentetaja Pastor⁶², de Arroyo Yanes, quien dice que *“la ordenación de la carrera de los funcionarios públicos constituye uno de los capítulos peor regulados de cuantos son abordados por la ley 7/2007, de 12 de abril, hasta el extremo de perder aquí el rótulo denominador que legitima su promulgación, y ello por dos razones: porque la flexibilización vía modalidades, frente a los deseos de los redactores del Proyecto de ley de fijar un marco dispositivo cerrado, ha acabado por desembocar, en el desenlace de la tramitación parlamentaria, en pura libertad de elección para los distintos legisladores de desarrollo y, en segundo lugar, porque se echa muy en falta el establecimiento de un régimen de garantías jurídicas que, por ser consustancial a la propia idea de carrera administrativa, de modo obligado debería de figurar en el denominado estatuto básico”*.

Por su parte, Parada Vázquez⁶³, en relación con la carrera horizontal, a la que denomina de forma gráfica como *“carrera de los inmóviles”*, plantea un pesimista desarrollo, en el que se inventarán una serie de grados que se adquirirán por mera permanencia en el puesto sin evaluación negativa en el desempeño, que será lo normal para la gran mayoría de los funcionarios, vinculándolo a una retribución fija. Por ello, para Parada este modelo no irá más allá del reconocimiento de un nuevo concepto retributivo similar a los trienios.

También Palomar Olmeda observa una desvinculación entre los intereses objetivos del servicio y los intereses funcionariales subjetivos, afirmando que *“la carrera horizontal está más pensada en clave funcional que organizativa. De hecho y como acaba de verse una de las características es, precisamente, que el puesto de trabajo y la función desarrollada es la misma”*⁶⁴.

Algo más optimista se muestra en su valoración Fuentetaja Pastor, quien advierte de que la complejidad de la carrera horizontal no se agota con las previsiones del EBEP, sino que estará en manos de los legisladores y Administraciones extraer otras consecuencias,

⁶² FUENTETAJA PASTOR (2009: 68)

⁶³ PARADA VÁZQUEZ (2007: 71)

⁶⁴ PALOMAR OLMEDA (2009: 136)

como *“la posibilidad de explotar la dimensión objetiva y la organizativa de la carrera horizontal, que pueden pasar desapercibidas ante las dimensiones subjetiva y retributiva que en primera instancia son más evidentes”*⁶⁵.

La carrera horizontal, convenientemente utilizada, puede abrir a la Administración numerosas posibilidades de gestión y organización. Puede ser tratada como un requisito para el desempeño de determinados puestos, o incluso para dotar de mayores competencias al propio puesto, en la medida en que se avanza en dicha carrera. En definitiva, la carrera profesional puede mostrar mayores funcionalidades si la legislación de desarrollo, en lugar de limitarse a permitir la simultaneidad de las modalidades vertical y horizontal, establece ciertas conexiones y vinculaciones de progreso entre ambas.

Pero, en todo caso, debemos hacer un especial énfasis, siguiendo a Fuentetaja, en la importancia de respetar, a la hora de incorporar soluciones organizativas o funcionales procedentes de nuevas formas de gestión de recursos humanos o de la empresa privada, el principio de legalidad, al que se deben las Administraciones Públicas. Tal como indica de forma muy clara dicho autor, *“los términos de gestión han de ser transformados en conceptos jurídicos con contenido propio, pues lo contrario sumiría al empleado en la inseguridad jurídica, al poder el gestor interpretar arbitrariamente neologismos o barbarismos ajenos al Derecho de la Función Pública extraídos de normas foráneas, cuando no de doctrinas o estudios tan respetables como discutibles. Es pues, imprescindible, juridificar la gestión que origina el EBEP en estos ámbitos de carrera y de la evaluación del desempeño. La gestión puede aportar contenidos, métodos, modelos alternativos o parámetros críticos a las instituciones administrativas, pero éstas son creadas por el Derecho, que las regula y las encauza en su devenir administrativo”*⁶⁶.

Llegado este punto, debemos realizar una recopilación de lo visto en esta aproximación a la carrera profesional de los funcionarios públicos. El lugar de partida de la nueva regulación de esta materia se concreta en el consenso entre los expertos sobre la previa inexistencia de una verdadera carrera administrativa, mostrando el modelo existente importantes disfunciones, como la citada inflación de puestos por presión de la carrera vertical, única forma de carrera establecida hasta ese momento, carreras profesionales

⁶⁵ FUENTETAJA PASTOR (2009: 69)

⁶⁶ FUENTETAJA PASTOR (2009: 74)

extremadamente cortas, concursos rígidos y lentos, abuso de la libre designación, uso “alternativo” de la comisión de servicios, etc.

El nuevo concepto de carrera iniciado a partir del Informe de la Comisión de Expertos del EBEP posiciona la carrera profesional como elemento central de la reforma, principalmente basada en la introducción de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño. Se parte de la base de que un buen diseño de carrera mejorará la motivación y satisfacción profesional del empleado público, lo que conllevará un mayor rendimiento y productividad y, consecuentemente, una Administración más eficaz y eficiente.

El EBEP apuesta en su regulación por un sistema abierto, muy poco definido, en el que prima la dimensión subjetiva de la carrera y en el que la nueva modalidad de carrera horizontal aparece como una mera posibilidad de desarrollo legislativo, carente de garantías estatutarias y adoptándose una solución de continuidad sobre la figura de la carrera vertical, que tan mal resultado había arrojado hasta la fecha.

El tratamiento dado por el EBEP a la carrera profesional queda, por tanto, pendiente de su concreción por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos, lo que se ha visto fuertemente limitado por la especial situación económica actual. El resultado en la actualidad es un desarrollo legislativo muy limitado, pero en el que, como hemos dicho, se presentan modelos muy dispares, lo que parece inevitable dada la falta de una verdadera regulación básica estatutaria para todos los funcionarios de las Administraciones Públicas en el EBEP.

Es cierto que, en determinados desarrollos normativos, hemos encontrado elementos que parecen caminar hacia el nuevo modelo de carrera administrativa esbozado en el EBEP, que plantean la carrera horizontal para determinados ámbitos funcionales, fuertemente vinculada a la evaluación del desempeño, ligada al rediseño de las RPT, a la creación de áreas funcionales y mapas de competencias, contemplando supuestos que enlazan y condicionan las carreras horizontal y vertical, rechazando el criterio de antigüedad *per se*, etc.

Pero también se han presentado modelos cuya aplicación práctica resulta, cuando menos, decepcionante, en la medida en que se establece una aplicación automática para todos los empleados públicos, valorándose méritos ligados prácticamente en exclusiva al tándem antigüedad y número mínimo de horas de formación, y con reconocimiento y

efectos económicos previos al diseño e implantación de un sistema de evaluación del desempeño. A nuestro juicio, uno de los principales peligros que amenazan al desarrollo legislativo de la carrera profesional es que la materialización final del modelo se traduzca en la creación de un nuevo concepto retributivo similar a los trienios, sexenios, etc.

Si esto ocurre, no solo no se conseguirá una mejora sustancial en la calidad y profesionalización de las Administraciones, sino que tampoco resolverá cuestiones tan importantes como la motivación, la superación de las fases de “meseta” en el desarrollo profesional, la recompensa a quienes realicen mejor sus funciones, la dotación de mayores funciones y responsabilidades a aquellos que avancen en la mejora continua de sus competencias profesionales, etc. Es decir, la reforma de la carrera administrativa habrá quedado relativamente devaluada, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva.

Si bien es cierto que no se puede pretender una asimilación inmediata del cambio cultural que supone la introducción de la evaluación del desempeño en la Administración Pública, también lo es el hecho de que el nuevo paradigma debe ser “orientado en la buena dirección” desde su implantación.

Por ello resulta muy importante que, no solo en el desarrollo legislativo, sino también en el reglamentario, los poderes públicos sean capaces de conjugar los derechos de los funcionarios con la implantación de nuevas herramientas de gestión de recursos humanos, siguiendo el que entendemos que es el espíritu del EBEP en esta materia, salvaguardando en todo caso el principio de legalidad, junto a los de igualdad, mérito y capacidad, inherentes a la Función Pública. Solo así podremos lograr avanzar en la tan perseguida reforma de la carrera profesional, capaz de contribuir al desarrollo de una Administración moderna y profesional, capaz de responder a las exigencias de una sociedad avanzada.

8. BIBLIOGRAFÍA

ARROYO YANES, Luis Miguel, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994.

ARROYO YANES, Luis Miguel, “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”, *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, pp. 94-128

BARZELAY, Michael, “Metáforas en la gestión de servicios públicos”, *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, núm. 1, (septiembre-diciembre 1994), pp. 17-20.

BYARS, Lloyd y RUE, L.W., *Gestión de recursos humanos*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.

CÁDIZ DELEITO, José Luis, “Notas sobre la carrera profesional del funcionario público”, *Documentación Administrativa*, núm. 210-211 (1987), pp. 97-119.

CORTÉS CARRERES, José Vicente, JIMÉNEZ HERNANDIS, Juan. “La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Tomo 2, num. 13 (Quincena 15 - 29 Jul. 2009), p. 1891.

ESCUÍN PALOP, Vicente, *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, INAP, 1986.

FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel, “La carrera administrativa: nuevas perspectivas”, *Estudios de relaciones laborales*, vol. 1 (septiembre 2006)

FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel, “Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas”, *Seminari d’actualització de Funció Pública Local*, sesión de 14 de febrero de 2008, Federación de Municipios de Cataluña, 2008.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús, “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), pp. 61-75.

GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto, “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, núm. 210-211 (1987), pp. 29-70.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, 2ª ed., Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “Régimen jurídico de la carrera profesional en el EBEP” *Ponencia del IV Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, celebrado en Vitoria del 11 al 13 de junio de 2008*, Vitoria, Departamento de Función Pública Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2008.

LONGO MARTINEZ, Francisco, “Reforma del empleo público: tótem y tabú”. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2 (enero-abril 1995), pp. 5-15.

LONGO MARTINEZ, Francisco, *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2004.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan Bautista, *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Císur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2009.

MIGUEL PAJUELO, Francisco de, “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”. En Palomar Olmeda y Sempere Navarro (dirs.) *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Navarra, Editorial Aranzadi SA, 2008, pp. 171-194.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2005.

NIETO GARCÍA, Alejandro. “La carrera administrativa”, *Cuadernos de derecho judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, núm. 7, 1993.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *El sistema de carrera y su aplicación a los cuerpos superiores de la Administración*, Madrid, Dykinson, 2002

PALOMAR OLMEDA, Alberto. “Derecho a la carrera y promoción interna”. En Miguel Sánchez Morón (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 199-226.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 8ª edición, Madrid, Dykinson, 2009.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho del empleo público*. Marcial Pons, 2007.

RECIO SÁEZ DE GUINOA, José María, “Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIII, (2011), pp. 321-355.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Objeto y ámbito de aplicación”. En Miguel Sánchez Morón (dir.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 44-80.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, 2011.

SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Comisión de Coordinación del Empleo Público, *Grupo de Trabajo sobre Carrera Administrativa*, febrero-julio 2013.

SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Comisión de Coordinación del Empleo Público, *Grupo de Trabajo sobre Evaluación del Desempeño, Conclusiones*, noviembre 2013.

TOÑA GÜENAGA F., CALONGE CRESPO I., GONZÁLEZ DE HEREDIA MARURI C., GORRITI BONTIGUI M., PÉREZ BARRIO A., *Informe Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2007.