

1



Estudios  
de Relaciones  
Laborales

**Manuel Férez Fernández**

La carrera  
administrativa:  
nuevas  
perspectivas





1



Estudios  
de Relaciones  
Laborales

La carrera  
administrativa:  
nuevas  
perspectivas

© Diputació de Barcelona  
Septiembre, 2006  
Diseño gráfico: Jordi Palli  
Producción: Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona  
Composición: Anglofort, SA  
Impresión: Gràfiques Viking, SA  
ISBN: 84-9803-128-1  
Depósito legal: B-36.637-2006

*En memoria de Cinto Masegú i Teixidor (1924-2005), hombre íntegro, más de obras que de palabras, amante de la música, luchador de fe serena ante los duros golpes de la vida. Supo vivir y morir con igual dignidad.*



# Índice

<b>Presentación</b>	9
<b>Agradecimientos</b>	11
<b>Introducción</b>	17
<b>Nuevas perspectivas</b>	17
1. El deshielo	17
2. El fortalecimiento de la tercera dimensión de la carrera	22
<b>Primera parte</b>	
<b>¿Aprendiendo de la historia?</b>	27
1. La reforma de 1964: los orígenes de un cambio de modelo (reforma López Rodó)	27
2. La reforma de 1984: a la búsqueda de la auténtica carrera administrativa (reforma Moscoso)	36
3. La reforma de 1988: una oportunidad perdida (reforma Almunia)	43
4. El goteo de reformas entre 1993 y 2005: la frustrada articulación de las relaciones entre la flexibilidad en la gestión de las personas y la estabilidad en la carrera	49
5. El proyecto de reforma que se anuncia: ¿el gran salto adelante? (reforma Sevilla)	57
<b>Segunda parte</b>	
<b>Principales elementos para el diseño y la gestión de las diferentes modalidades de carrera profesional</b>	61
1. El reto de incorporar nuevas concepciones y prácticas	61
La progresión en el puesto como modalidad de carrera	61
Una asignatura pendiente: la práctica profesionalizada de la evaluación	64
Un concepto nuevo: las competencias	69

2. La articulación de la carrera	73
Un requisito previo: una nueva concepción y un correcto diseño de puestos y definición de perfiles. La novedosa experiencia de Euskadi	73
El encauzamiento de las expectativas profesionales: itinerarios profesionales y planes de carrera. La experiencia del Ayuntamiento de Manlleu	81
El papel de la formación	86
<b>Epílogo</b>	
«Se hace camino al andar»	89
<b>Bibliografía</b>	91

# Presentación

El CEMICAL (Consortio de Estudios, Mediación y Conciliación en la Administración Local) fue creado en 1993 por la Diputación de Barcelona, la Federación de Municipios de Cataluña, la Asociación Catalana de Municipios i Comarcas, la Federación de Servicios Públicos de la UGT de Cataluña y la Federación de Servicios Públicos de CCOO, con un doble objetivo: promover el estudio, la formación, la investigación y el progreso en las relaciones del personal al servicio de la Administración local y de los entes que la integran, y favorecer, en ese mismo ámbito, la resolución extrajudicial de los conflictos laborales.

En una etapa inicial, el Consorcio intervenía a petición de las partes, mediante los procedimientos de conciliación y de mediación. Durante los últimos años, sin embargo, se ha ido reorientando hacia actuaciones eminentemente preventivas, mejorando la información mutua mediante un sistema de trabajo en red.

En este nuevo contexto vio la luz, en el año 2005, la colección *Estudis de Relacions Laborals*, con la que se pretende propiciar la reflexión y el debate fructífero en el seno del diálogo social, abordando temas de actualidad que a diario son objeto de discusión en las mesas de negociación.

Habida cuenta del amplio interés que suscitan los problemas referidos a la función pública y, sobre todo, de la excelente acogida que han tenido los textos publicados hasta la fecha en dicha colección en otros territorios más allá de Barcelona y Cataluña, pensamos que es el momento oportuno de lanzar la versión en castellano de la misma, con la denominación *Estudios de Relaciones Laborales*.

En este primer volumen, su autor, Manuel Férez, aborda una de las principales asignaturas pendientes de nuestra función pública: la carrera administrativa. La obra recoge un conjunto de reflexiones que pretenden ser un punto de partida para encarar el proceso de renovación de las diferentes modalidades de carrera administrativa, y para ello realiza un análisis que va desde la reforma de 1984 hasta la actual tramitación del Estatuto Básico del Empleado Público, pasando por diferentes experiencias autonómicas y locales.

Tengo la plena confianza de que esta colección será de gran utilidad a todas aquellas personas que desempeñan su labor profesional en el campo de las relaciones laborales en la Administración pública.

ANTONI FOGUÉ MOYA  
Presidente del CEMICAL



# Agradecimientos

Este pequeño libro lo he podido escribir gracias a la influencia intelectual, el apoyo y el ejemplo de varias personas. En primer lugar, aquellos que me han proporcionado un bagaje intelectual y metodológico imprescindible. Alejandro Nieto, uno de los mejores maestros del derecho administrativo, que me transmitió la importancia de estudiar e interpretar la historia, combinando rigor con sano escepticismo, y que me guió en mis primeros pasos en el laberíntico mundo de la función pública. Joan Prats, posiblemente la persona con mayor capacidad de innovación intelectual y de visión de futuro, quien me contagió su inquietud por contribuir a la renovación permanente de ideas e instituciones y me ayudó a abrirme a la interdisciplinariedad que él practica con el derecho, la política, el *management* y, en los últimos años, la gobernanza; Rafael Jiménez Asensio, uno de los constitucionalistas más lúcidos y brillantes que conozco, ejemplo de buen hacer académico y profesional, quien me ayudó a descubrir y participar en la formulación jurídica de la novedosa experiencia de reforma de la función pública en Euskadi, y Francisco Longo, el caso más espectacular que conozco de reconversión de un directivo público en magnífico académico, lo que explica su privilegiada capacidad de combinar teoría y práctica, y de quien he aprendido a identificar y valorar la enorme importancia de la perspectiva de la gestión en cualquier aspecto de la función pública. Todos ellos, además de su valiosa aportación intelectual y académica, me han enriquecido como persona y he contado con su apoyo humano en los momentos difíciles profesionales y personales.

En segundo lugar, están las personas que han protagonizado o impulsado procesos de cambio en su organizaciones y cuyas experiencias son el motor de este libro. Es el caso de los amigos del País Vasco, que han diseñado y llevado a la práctica la experiencia de reforma de la función pública más seria y coherente que yo he conocido en estos últimos veinte años, a partir de su metodología de los análisis funcionales. Ellos son Mikel Gorriti, Fernando Toña e Iñaki Calonge. En el mundo local he tenido la suerte de conocer de primera mano una de las experiencias más completas a la hora de poner en práctica la novedosa metodología de la gestión por competencias, la del Ayuntamiento de Manlleu, gracias a M. Carme Noguer, «ideóloga» e impulsora del proyecto, y al valioso apoyo de Neus Guzmán quien, desde la fase de elaboración de unas nuevas relaciones de puestos de trabajo, ha colaborado en la puesta en práctica de este proceso innovador, originariamente inspirado en la experiencia previa de la Diputación de Barcelona, iniciada a mediados de los noventa y cuyas claves técnicas e institucionales he tenido oportunidad de conocer gracias a las generosas explicaciones de los principales impulsores, Antoni Saura y José Antonio Pascualena, partidarios de apostar por un proceso de cambio de cultura en la gestión de los recursos humanos. En el ámbi-

to de la Administración de la Generalitat de Catalunya he tenido la suerte de conocer a un grupo de personas que, a pesar de los avatares políticos, siguen conservando su capacidad de proponer mejoras; entre ellos quiero destacar a Lluís Azemar y Maite Jiménez, autores de un valioso estudio sobre un nuevo modelo de carrera profesional, que esperemos que no sea echado en saco roto por «quien corresponda», parafraseando una lúcida canción de Serrat. Una mención especial merece en ese ámbito Josep Ramón Morera, quien, desde un sentido institucional excepcional, se ha caracterizado por impulsar y contribuir a procesos de cambios y, además, ha hecho el valioso esfuerzo de contribuir de manera honesta y rigurosa a preservar la memoria histórica de los primeros 22 años de la Administración de la Generalitat de Catalunya con su libro *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat des de 1980 a 2002 i unes reflexions sobre el futur*. Asimismo, aunque en este libro no analizo los ámbitos sectoriales (sanidad, educación, etc.), tengo que agradecer a Joan Mauri, amigo entrañable e impulsor permanente de mejoras en el sector público durante el último cuarto de siglo, que me diera la oportunidad de participar en un ambicioso proyecto de reforma para poner en marcha un nuevo modelo de carrera para los Mossos d'Esquadra basado en la gestión por competencias.

En tercer lugar, no tengo la menor duda de que este libro lo he podido escribir gracias al entorno académico y profesional que me proporciona el Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, donde el permanente contacto con los gestores públicos que participan en nuestro ya histórico curso de Función Gerencial en las Administraciones Públicas-FGAP (hoy formando parte de un máster en Dirección pública) es una fuente privilegiada de aprendizaje y donde la posibilidad de enriquecerme con la perspectiva de los colegas de otras disciplinas me ha permitido redimensionar y tamizar la visión que me ofrecía el derecho administrativo. Quiero simbolizar mi agradecimiento a todos los participantes en dos directivos de un pequeño ayuntamiento, Sant Esteve Sesrovires, Josep María del Moral y Jordi Puig, quienes desde el esfuerzo personal y con un sólido compromiso profesional han sido y son impulsores de un proceso de mejora permanente en el que, para mí, es el ámbito administrativo más duro. Y de entre mis colegas académicos, además de los ya mencionados Francisco Longo, Rafael Jiménez Asensio y Joan Prats, quiero citar en primer lugar a un profesor excepcional, prematuramente desaparecido, Samuel Husenman, a su «cómplice» intelectual Roberto Quiroga, Oriol Pujol Borotau, Manel Peiró, Tamyko Ysa, Albert Serra, Pere Puig, Ricard Serlavós, Enric Colet, Alfred Vernis, Margarita Martí, Miguel Ángel Heras, Jaume Fillella, Luís de Sebastián, Koldo Echebarría, Eduard Gil, Joat Henrich, Cristina Navarro y, en especial, a Xavier Mendoza y Carlos Losada, auténticos «padres» del FGAP, que, a pesar de sus responsabilidades institucionales, cada año encuentran tiempo para renovar su compromiso participando en el programa.

Por último, un agradecimiento muy especial a una persona que para mí representa lo mejor del sector público, Joaquim Valls, como lo atestigua el buen rastro que ha dejado en el Ayuntamiento de Sabadell y en la Diputación de Barcelona, actualmente director gerente del CEMICAL, en cuya condición ha confiado en mí para escribir este libro. Nunca le agradeceré lo suficiente su infinita paciencia ante mis incumplimientos reiterados; pero ya se sabe, la debilidad humana nos lleva a abusar de los buenos amigos, cuando las circunstancias no nos acompañan.



*Es mejor encender una vela que maldecir la oscuridad.*

Proverbio chino



# Introducción

## Nuevas perspectivas

Este manojito de reflexiones pretende ser un punto de partida para encarar el proceso de renovación de las diferentes modalidades de carrera, siendo conscientes de las posibilidades y dificultades que en estos momentos se nos presentan. Para ello el libro se estructura en dos partes claramente diferenciadas. En la primera se aborda un imprescindible análisis histórico para entender cómo hemos llegado a la situación actual, tanto desde la perspectiva institucional —analizando sus sucesivos procesos de reforma— como desde la óptica de la gestión, donde bajo el manto del mismo marco jurídico básico se desarrollan diferentes experiencias de éxito y de fracaso, de las que es conveniente aprender. En la segunda parte se identifican y analizan los elementos esenciales que permiten configurar diferentes modalidades de carrera, en función de la madurez, capacidad y voluntad de cada Administración pública.

### 1. El deshielo

Algo se mueve. Tras un largo invierno —algo más de dos décadas—, hay síntomas esperanzadores de que el proceso de deshielo de la fallida reforma de la función pública de 1984 toca a su fin. Tres parecen ser las principales causas de este proceso:

#### *La progresiva consolidación de un pensamiento renovado en materia de empleo público*

A lo largo de estos años, la doctrina española ha ido evolucionando desde una primera etapa en la que la mayoría de los esfuerzos estaban dedicados a denunciar los graves errores y deficiencias de la reforma de 1984, pasando por una segunda etapa de claro desaliento ante el abismo entre la teoría y la práctica de los máxi-

mos responsables de la función pública (los años de las «Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado», elaboradas por el equipo Almunia), hasta llegar a la última década, en que se empieza a generar una línea de renovación y de propuestas alternativas en materia de función pública.

De la primera etapa, la de la denuncia de los errores de la reforma de 1984, es paradigmático el número monográfico de la revista *Documentación Administrativa* correspondiente al año 1987, dedicado a la carrera administrativa. Este número fue coordinado por Ramón Parada, uno de los maestros clásicos en la materia, quien estaba bastante más cerca del modelo militar decimonónico que de la importación de elementos «contaminantes» provenientes del mundo anglosajón o del derecho del trabajo. La estructura de este monográfico era muy solvente (se analizaban los aspectos generales de la carrera, se estudiaban las carreras especiales y se explicaban los principales modelos comparados) y la elección de los autores respondía, en líneas generales, a criterios académicos (especialistas del mundo del derecho administrativo y del derecho laboral) y de experiencia profesional (funcionarios de alto nivel y buenos conocedores de la gestación y aplicación de la reforma). Los tres grandes mensajes de este monográfico eran: primero, el modelo de carrera que pretende instaurar la reforma de 1984 está destinado al fracaso por la incoherencia de su regulación y la inviabilidad de su gestión; segundo, no se deben volver a cometer los mismos errores del pasado (con referencia a la reforma opusdeista de 1964, que fue la que introdujo la idea de puesto); y, tercero, una reforma de este calado no se puede hipotecar mediante unas pretendidas medidas parciales y provisionales, sino que debe plasmarse en un verdadero estatuto de la función pública, en coherencia con una nueva concepción del papel de las administraciones públicas y de sus recursos humanos. La mayoría de las predicciones de estos autores, desgraciadamente, se han cumplido; así lo certificaron pocos años después Alejandro Nieto (1993), en un artículo tan brillante como demoledor (pues analizaba también la reforma de 1988), y Luis Arroyo, que, tras publicar una magnífica tesis sobre la carrera, también concluye que «no existe en nuestro ordenamiento una carrera propiamente dicha» (1994). Con la perspectiva que da el tiempo, el artículo de ese monográfico que doctrinalmente ha supuesto una mayor aportación intelectual es el de Joan Prats, titulado «Política, gestión y administración de recursos humanos en las administraciones públicas», pues tuvo la lucidez de señalar caminos que, aún hoy, deben recorrer la mayoría de nuestras administraciones, con independencia de cuál sea el marco jurídico.

A mediados de los años noventa se gestará una nueva etapa. Empieza a tomar cuerpo una línea doctrinal que apunta a la necesidad de abordar los problemas de la función pública desde perspectivas interdisciplinares (psicología de las organizaciones, sociología, politología, ciencias de la administración, management, economía del sector público, etc.), rompiendo la tradicional hegemonía de los juristas. Se empieza a consolidar la expresión de «gestión de recursos humanos en las

administraciones públicas», con libros como el coordinado por Andrés Rodríguez (*Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, 1995) o el coordinado por Blanca Olías de Lima (*La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 1995), y el escrito conjuntamente por Manuel Villoria y Eloísa Pino (*Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, 1997). Es la época del nacimiento de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP), que bajo la dirección de Joan Subirats se abrirá a todas las disciplinas interesadas en el sector público y recogerá los procesos de reforma y experiencias relevantes tanto en el nivel nacional como en el internacional; en el número 2 de esta revista, Francisco Longo escribirá uno de los artículos, que ya se ha convertido en referencia obligada, con el simbólico título de «Reforma del empleo público: tótem y tabú» (1995). Y también coincide con un nuevo número monográfico de la revista *Documentación Administrativa* dedicado a reflexionar sobre la necesaria reforma del empleo público, bajo el significativo título de «Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de la función directiva pública en España» (núm. 241-242, 1995), y donde se apuntan importantes líneas de renovación intentando responder a dos grandes interrogantes: ¿qué es lo específico del empleo público respecto del sector privado? y ¿es necesario avanzar en la institucionalización de una función directiva pública? Al primer interrogante responden, entre otros, autores como Prats, Mauri o Férez, y al relativo a la función pública directiva dan respuesta Losada y Jiménez Asensio, con dos artículos pioneros entre nosotros, y sobre cuya base construirá Francisco Longo una concepción de la función directiva que, al menos en España, es hoy día un referente. A este proceso de renovación doctrinal contribuye también la aparición de dos magníficos manuales sobre Derecho de la Función Pública, los de Miguel Sánchez Morón y Alberto Palomar, que combinan un riguroso análisis jurídico con una concepción actualizada de la función pública como institución. En esta línea de reflexión están autores como Luciano Parejo, Luis Ortega, Luis Morell, Joan Mauri o Federico Castillo, por citar algunos de los más representativos en el campo del Derecho Administrativo, o Tomás Sala y Salvador de Rey desde el derecho del trabajo.

A principios de este nuevo siglo adquieren especial protagonismo los temas relacionados con la necesidad de incorporar nuevas concepciones y técnicas que emergen para dar respuesta a los retos de la gestión de personas en el sector público, de las que suelen hacerse eco periódicamente los prestigiosos informes de la OCDE o, por ejemplo, el último Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el sector público en 2005 que lleva por título «Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance», que resalta el papel esencial de las personas y de la dirección de recursos humanos para conseguir una administración pública eficaz, para lo cual propone que cada país busque y adopte su propio modelo a partir de la síntesis de los principios y técnicas de los tres modelos o escuelas dominantes en el ámbito de la administración pública (la concepción tradicional

burocrática, la concepción gerencial y la emergente concepción de la *gobernanza*). Entre nosotros, Joan Prats es quien, una vez más, fue pionero al comenzar hace una década a reflexionar y profundizar en el tema de la *gobernanza* aplicada a las reformas de nuestras administraciones públicas (2004). Y es Francisco Longo quien, en un excepcional y lúcido libro (2004), mejor ha expuesto los retos de la gestión de la personas en las organizaciones del sector público y quien nos ha proporcionado un solvente modelo de análisis al concebir esa gestión como un sistema integrado de valor estratégico, que se despliega en subsistemas interconectados entre sí (como se puede ver en la figura 1, p. 25); este modelo puede ser utilizado como eficaz termómetro de la credibilidad y viabilidad de cualquier proyecto de reforma del empleo público.

### *Un renovado consenso sobre la necesidad de revisar las reglas básicas del empleo público*

Desde que en el año 1989 el equipo del ministro Almunia elaboró el documento, conocido coloquialmente como el Libro Azul, titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, dos constantes se han mantenido hasta hoy: primera, la necesidad de «replantear la cuestión del régimen de los funcionarios públicos desde la óptica de su adecuación al tipo de servicio que se preste» (p. 114); y segunda, el diseño de una carrera que posibilite «una progresión de la situación administrativa y retributiva de los funcionarios, que estimule su permanencia en la Administración, su profesionalización y la mejora de su rendimiento, con la finalidad última de conseguir una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos» (p. 129). En el año 2001, el equipo del ministro Acebes aprueba el *Libro Blanco de los servicios públicos*, en el que se compromete a «crear un marco estatutario de la función pública para todas las administraciones públicas, que establezca las condiciones necesarias para el logro de los objetivos de cada una de ellas» (p. 162) y prácticamente reproduce de forma literal las principales propuestas de reforma de la carrera que contenía el *Libro Azul*. Entre ambos libros, tanto el gobierno socialista, en el año 1996, siendo ministro Joan Lerma, como el gobierno conservador, en 1999, siendo ministro Mariano Rajoy, elaboraron proyectos de estatutos básicos de la función pública, en ambos casos frustrados por sendos procesos electorales. Por otro lado, con todos los gobiernos, los sindicatos han mantenido la llama viva del esperado estatuto y han ido renovando su voluntad de conseguirlo a través de convenios para modernizar las administraciones, en los que bastantes medidas adelantan parte del contenido del futuro marco jurídico.

En el año 2004 se vuelve a producir la alternancia política, y el nuevo ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, decide crear una comisión de exper-

tos para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público, presidida por Miguel Sánchez Morón, que en abril de 2005 entrega su informe. El resultado es un estudio solvente, riguroso y equilibrado, lo cual es condición necesaria pero no suficiente para elaborar un buen texto legal, como lo demuestra el hecho de que actualmente se tramita en el Congreso de los Diputados —BOCD de 8 de septiembre— un texto de proyecto de Ley del estatuto básico del empleado público (en adelante LEBEP) que no parece estar a la altura del informe de la Comisión Sánchez Morón (entre cuyos miembros se encuentran varios de los autores citados anteriormente como referentes, como Luis Ortega, Rafael Jiménez Asensio, Francisco Longo, Federico Castillo, Tomás Sala y Salvador del Rey, entre otros). El contenido de ambos documentos lo iremos comentando a lo largo del libro.

En estos momentos de previsible cambios legislativos, en que puede existir la tentación de caer una vez más en el «síndrome de reformador legislativo», es aconsejable releer a un lúcido pensador francés, Michel Crozier, autor de un libro que ya ha alcanzado la categoría de clásico, *No se cambia la sociedad por decreto* (*On ne change pas la société par décret*), y que es de lectura obligada para todo potencial reformista, porque como señala Joan Prats, en un prólogo igualmente inspirado:

El libro de Crozier es como un aviso y advertencia para reformadores bienintencionados e ignorantes. Estos son los que creen que basta un diagnóstico rápido de los «males» de la Administración, del que se deducirán unos objetivos de «reforma» que el poder legislativo o ejecutivo plasmarán en normas jurídicas, cuyo efecto transformador se espera de la validez y eficacia que en principio se atribuye a las mismas. Crozier denuncia la concepción tecnocrática y la ignorancia subyacente a este modo de razonar que conduce a la pretensión de cambios por Decreto que sólo desgarran y empobrecen el sistema institucional. En materia tan delicada como son las instituciones, de cuyo correcto funcionamiento depende nada menos que la confianza de los ciudadanos en la acción colectiva, no se puede andar con reformas a la ligera. Las instituciones no son creaciones mecánicas del Derecho y no se pueden cambiar por simples medios jurídicos. Son el producto de la historia concreta de cada país y se expresan en una serie de equilibrios integrantes de un sistema complejo. Es esa complejidad lo que hace que no puedan ser cambiadas por simple decisión.

### *La aparición de nuevas experiencias y proyectos que demuestran que un cambio de modelo no sólo es necesario, sino también posible*

A lo largo de estos años se han ido sucediendo diferentes experiencias de éxito y de fracaso partiendo de un marco jurídico común. Lo relevante es la posibilidad de apuntar cambios y mejoras sustanciales a partir de dos premisas básicas: volun-

tad política sostenida en el tiempo y, como acostumbra a remarcar Longo, capacidad institucional suficiente. Por ello, de entre las diferentes experiencias autonómicas y locales, he decidido tomar como ejemplo dos casos que cumplen esas premisas y sobre los que puedo hablar por un conocimiento directo, pues de otros casos tengo un conocimiento indirecto o libresco o de momento sólo son proyectos. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que en el año 1997 decide iniciar un proceso de reforma para poner orden en la dispersión organizativa detectada y empieza a hacer las cosas bien adaptando una metodología adecuada a su realidad (los denominados análisis funcionales); o el caso del Ayuntamiento de Manlleu, que, en el año 2001, siguiendo la estela de una experiencia innovadora de la Diputación de Barcelona iniciada cinco años antes, impulsa un proceso de mejora de gestión de sus recursos humanos que lo conduce a poner en práctica un sistema de gestión por competencias. Quede claro que estas experiencias me parecen más relevantes por el proceso de aprendizaje que encierran que no por el carácter más o menos representativo que pueda otorgárseles.

## **2. El fortalecimiento de la tercera dimensión de la carrera**

En la carrera podemos identificar una triple dimensión: como institución, como derecho individual y como subsistema de gestión de personas. Cada una de estas dimensiones aporta un parámetro para valorar las distintas reformas relacionadas con la carrera. Así, la dimensión institucional nos aporta el parámetro de la coherencia, la dimensión de subsistema de gestión de personas proporciona el parámetro de la viabilidad del modelo de carrera y, por último, la dimensión de derecho individual nos permite ponderar la credibilidad de la puesta en práctica.

Gutiérrez Reñón ha descrito de esta manera la dimensión institucional de la carrera:

Las carencias que presenta la actual regulación hacen necesaria una amplia reflexión sobre los criterios a que debería ajustarse la ordenación de la carrera administrativa. Esta reflexión no puede reducirse al examen de las características de la carrera en cuanto cauce formal por el que ha de discurre la trayectoria profesional de los funcionarios. Ha de extenderse también a la consideración de papel que juega la carrera administrativa como garantía de estabilidad en el funcionamiento de las instituciones del Estado democrático y de los objetivos que ha de cumplir la ordenación de las carreras en el marco de una política moderna de recursos humanos. La ordenación de la carrera administrativa tiene como objetivo fundamental proporcionar a la Administración las personas con la capacidad necesaria para asegurar la gestión eficaz de los intereses públicos. (1987, p. 61 y 62)

La carrera se nos presenta como una institución compleja y conflictiva. Es compleja porque su coherencia depende de la adecuada armonización de diferentes elementos del correspondiente modelo de recursos humanos, para conseguir retener a los mejores y garantizar una razonable progresión profesional. Y es conflictiva porque en su núcleo late un conflicto permanente entre los intereses de la organización y las legítimas expectativas de progresión y estabilidad de los empleados públicos.

La dimensión institucional se compone de reglas formales —que normalmente encontramos en el correspondiente marco jurídico (Constitución, leyes, reglamentos, bases generales, acuerdos, etc.)— y de reglas informales, que pueden ayudar a que el sistema de carrera funcione supliendo las deficiencias del marco jurídico (como es el caso de la reforma de 1964) o, por el contrario, contribuyan a acentuar el mal funcionamiento del mismo (como ha sucedido con la reforma de 1984). La dimensión institucional se concreta en:

- Unos principios (igualdad, mérito, neutralidad, objetividad, transparencia).
- Unas posibilidades de progresión (progresión vertical, progresión horizontal, criterios de competencia, rendimiento, experiencia, etc.).
- Estructura de progresión (puestos, cuerpos, categorías, grados, tramos, ámbitos funcionales, itinerarios, etc.).
- Unas garantías de progresión y estabilidad (consolidación de estatus profesional y retributivo, mecanismos de competitividad, reglas objetivas predeterminadas de los supuestos objetivos de remoción, etc.).
- Los límites de la carrera profesional: techo —nivel directivo-, movilidad intra e ínter administrativa —«mapa de puestos»—, la frontera entre el mérito y la confianza como criterio de progresión, etc.

Al lado de esta dimensión institucional, nos aparece la segunda dimensión de la carrera como derecho individual: es la otra cara de la moneda. Ha sido, y todavía es, objeto de debate la naturaleza jurídica de un derecho a la carrera en nuestra función pública. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, en la que se habla de un genérico derecho a la promoción a través del trabajo (art. 35.1), la mayoría de la doctrina ha entendido la carrera como derecho a la promoción profesional que se concreta en unas expectativas legítimas. Y así se recoge en el ya mencionado Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público —en adelante Informe Sánchez Morón— cuando nos dice: «En suma, la promoción profesional de los empleados públicos podría definirse como el conjunto ordenado de expectativas de progreso que se les ofrecen dentro de la Administración en que prestan sus servicios, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad» (p. 95). Y así lo refleja el proyecto de LEBEP cuando establece en su artículo 16 que:

1. Todos los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional en cualquiera de las modalidades de carrera previstas en este artículo.
2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. A tal objeto las administraciones públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

Suponiendo que la dimensión institucional esté regulada de una manera coherente y que la dimensión de derecho individual esté correctamente articulada, la dimensión que acostumbra a fallar en nuestra tradición histórica es la de la gestión; porque, con un mismo marco institucional, en unas organizaciones se lleva a la práctica mejor que en otras una determinada modalidad de la carrera en función de la concepción que se tenga de la gestión de los recursos humanos.

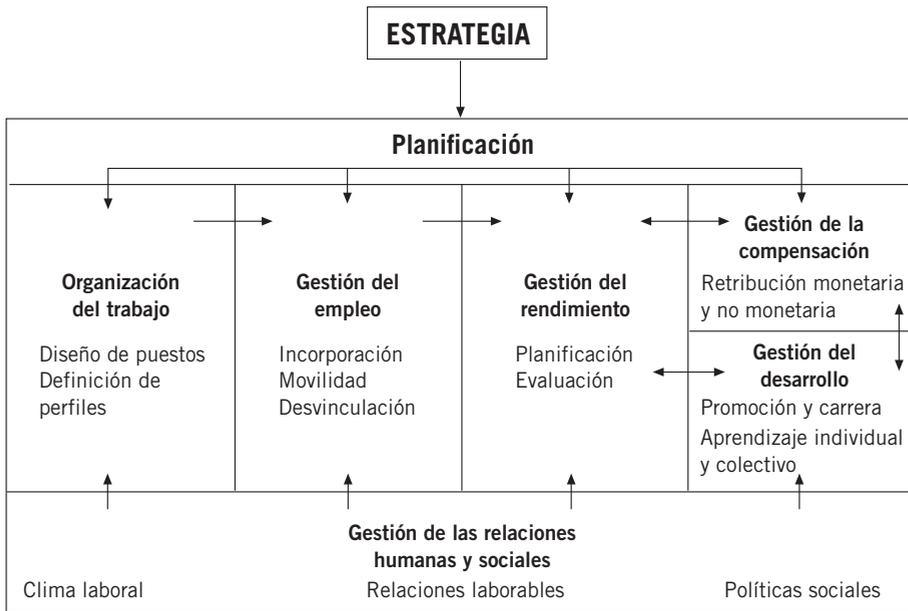
Por ello considero que es de gran valor la aportación de Longo (2004), que nos proporciona un modelo de análisis que permite valorar la viabilidad de una concreta modalidad de carrera y nos ayuda a identificar las causas de malas prácticas y a introducir las correspondientes correcciones. Este modelo de análisis aplicado a la carrera se basa en las siguientes premisas:

- El modelo parte de la concepción de la gestión de recursos humanos como un sistema integrado «cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a las estrategias de una organización o sistema multiorganizativo para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas».
- Este sistema integrado de gestión estratégica de recursos humanos se estructura en los subsistemas de gestión de personas interrelacionados entre sí de acuerdo con el cuadro de la página siguiente.
- La carrera debe enmarcarse en el subsistema de gestión del desarrollo, cuya finalidad principal es «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». (2004, p. 142)

En esta dimensión de la carrera como subsistema de gestión del desarrollo tienen un papel especialmente relevante la tecnología (descripción de puestos, perfiles competenciales, sistemas de evaluación, modelo de formación, delimitación de itinerarios, planes de carrera) y la cultura predominante (antigüedad v. evaluación; mérito v. confianza, aplicación de normas v. resultados, etc.). Por tanto, en esta tercera dimensión es, como ya hemos dicho, donde radica principalmente la via-

bilidad del modelo de carrera (buenas y malas prácticas): el sistema de gestión resultante debe conciliar las necesidades organizativas con un razonable encauzamiento de las expectativas de los funcionarios.

Figura 1. Subsistemas de la gestión de recursos humanos



Fuente: Francisco Longo, adaptando un esquema de Ricard Serlavós (*Mérito y flexibilidad*, p. 114)



# Primera parte

## ¿Aprendiendo de la historia?

Vaya por delante que los interrogantes del título de este epígrafe responden tan sólo a las dudas del autor, pues, con independencia del sesgo ideológico que se pueda imputar a las reformas que se anuncian, uno se pregunta si realmente somos capaces de aprender de la historia para no repetir los mismos errores. En este sentido, me atrevo a sugerir a los reformadores la lectura del libro de José Antonio Marina *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*, que, partiendo de la constatación empírica de que «el empecinamiento de nuestra especie en tropezar no dos sino doscientas veces en la misma piedra da mucho que pensar», nos ilumina con las ventajas de comportarnos como personas, organizaciones y sociedades inteligentes.

### **1. La reforma de 1964: los orígenes de un cambio de modelo (reforma López Rodó)**

Conviene empezar recordando que, cuarenta años después, ésta es una reforma parcialmente en vigor. Estamos ante la que, sin duda alguna, ha sido la reforma integral de nuestra función pública más elaborada y debatida y, posiblemente, también la más incumplida. Por ello podemos avanzar una primera lección: *la enorme importancia, y no menor dificultad, para conseguir el equilibrio entre la solidez técnica del diseño de un modelo de empleo público y la viabilidad de su correcta puesta en práctica.*

Esta es una reforma capitaneada por el que estaba destinado a ser uno de los miembros más destacados del denominado sector tecnócrata del Opus Dei, Laureano López Rodó, un joven catedrático de Derecho Administrativo que tuvo la virtud de deslumbrar al entonces hombre fuerte del régimen franquista, el almirante Carrero Blanco, con una novedosa conferencia en la clausura del curso universitario de verano en Santiago de Compostela en el año 1956, y en la que afirmaba: «No se puede olvidar que el Estado, en su aparato administrativo, es la mayor de

las empresas» y por ello reivindicaba para la Administración la eficacia propia de una gran empresa privada; y hasta tal punto caló esta comparación que el propio Franco, en su mensaje de fin de año en 1960, se hizo eco de ella afirmando: «El viejo concepto de Administración obstaculizadora y retardataria por su excesivo burocratismo tiene que ser sustituido por un auténtico sentido empresarial y de servicio». Esta reforma de la función pública se enmarca en un ambicioso proyecto iniciado a mediados de los años cincuenta con una doble finalidad: por un lado, contribuir a «lavar la cara del régimen» realizando un cambio en profundidad del marco legal (se aprueban, entre otras, la todavía vigente Ley de expropiación forzosa, la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley de régimen jurídico de la administración del Estado, la Ley de procedimiento administrativo, la Ley de bases de contratos del Estado y la Ley de bases de los funcionarios civiles del Estado); y, por otro lado, impulsar la salida del modelo autárquico de economía acudiendo, entre otras medidas, a los planes de desarrollo. Pues bien, López Rodó jugará un papel determinante en ambos frentes, ya sea desde la Secretaría General Técnica en la Presidencia del Gobierno o desde su responsabilidad como comisario de los planes de desarrollo.

En este contexto, López Rodó aprovechará para legitimar su propuesta enlazando con los procesos de reforma administrativa impulsados en los países más avanzados, partiendo de dos premisas ideológicas: la primera, la recepción, previa la correspondiente adaptación, de las técnicas e instrumentos de gestión propios de la empresa privada para aumentar la eficacia de la Administración; y la segunda, la apuesta por incorporar el puesto de trabajo propio del mundo anglosajón como elemento básico junto con los tradicionales cuerpos. Estas premisas encuentran terreno abonado ante el diagnóstico unánime de que el Estatuto de Maura de 1918 ya ha cubierto sobradamente su ciclo histórico y resulta imprescindible un nuevo marco jurídico que sirva para institucionalizar una función pública acorde con la realidad de la España de los sesenta. Un ejemplo claro de esa situación de degradación es la total desvirtuación de las históricas categorías como espina dorsal de la carrera administrativa, pues habían quedado reducidas a jugar un papel tan residual como el de un complemento retributivo de segundo orden. El problema era, pues, formular una alternativa de carrera al histórico sistema de categorías —suprimido de forma vergonzante, pues no fue objeto de una derogación explícita—; pero, sorprendentemente, en *el nuevo texto articulado no se habla en ningún momento de carrera administrativa*, por lo que es necesario identificar y analizar los posibles mimbres dispersos en la nueva regulación, entre los que podemos destacar los siguientes:

A) *El puesto de trabajo se configura como un elemento clave de la carrera*, pues el nivel del puesto debía indicar el estatus del funcionario. La introducción formal del puesto de trabajo conlleva que por primera vez se institucionalizaba en nues-

tra legislación de la función pública la técnica de la clasificación de puestos de trabajo (art. 52 y 53 del Texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964 —en adelante, LFCE), sorprendentemente anticipada en la «norteamericanizada» Ley de procedimiento administrativo de 1958 (en su controvertido art. 35 y en la disposición final séptima), según reconoce el propio López Rodó en sus memorias. Ésta es la gran apuesta y el gran fracaso de la reforma, pues nunca se llega a realizar una verdadera clasificación de puestos, tal como reconoce uno de sus principales impulsores e ideólogos, Antonio Carro Martínez, cuando siendo ministro de la Presidencia hacía balance de la reforma y afirmaba: «Tras lentos y laboriosos esfuerzos se ha conseguido aprobar unas plantillas orgánicas que no han pasado de ser una simple formalización de la realidad existente» (1974, p. 23). Pero estos pobres resultados no parecen resquebrajar la confianza de Carro Martínez en la clasificación de puestos, y anima a seguir por este camino con las siguientes palabras: «En modo alguno creo que, a pesar de los escasos resultados obtenidos, debe abandonarse el camino de la clasificación de puestos de trabajo, puesto que sigo sosteniendo, como hace años —nueve años— expuse en la Segunda Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa (1959), que la clasificación de funcionarios es la gran palanca objetivadora de la función pública. Debe seguirse en esta vía perfeccionando los mecanismos y los criterios de clasificación; pero resulta obvio que dicha estrategia debe complementarse con otras medidas que permitan mayor flexibilidad en la ordenación de los Cuerpos, con objeto de homogeneizar en lo posible las características que tengan en común» (1974, p. 24). Pues bien, estas palabras resultarán premonitorias, porque el legislador socialista de 1984 recogerá el guante y apostará de nuevo por la clasificación de puestos como elemento clave de su reforma, eso sí, completada con un sistema formal de garantías de progresión y estabilidad en función de los puestos desempeñados; como veremos, el problema fue su desastrosa aplicación.

B) *El cuerpo como ámbito de la carrera.* Los cuerpos, divididos en generales y especiales en base a los requisitos de acceso y a las funciones que tenían atribuidas, delimitaban las posibilidades de carrera al concretar la situación profesional del funcionario y los potenciales puestos que podría desempeñar. Conviene recordar que la nueva ley se aplicó íntegramente a los cuerpos generales y de manera residual a los cuerpos especiales, que siguieron constituyendo una especie de «reinos de Taifas» y abarcaban el 90% de los funcionarios. Esta división entre cuerpos generales y especiales, además de ser bastante polémica en su origen, planteaba importantes problemas en todos aquellos supuestos en que unas mismas funciones podían ser desempeñadas por dos o más cuerpos, con independencia de que fueran generales o especiales; a este problema trató de responder

el legislador con la denominada «adscripción indistinta» (art. 53.d LFCE), que en el año 1984 se generalizaría como medida «anticorporativa», con las graves consecuencias sobre la desprofesionalización de los funcionarios que comentaremos más adelante.

Como nos recuerda Gutiérrez Reñón (1987, p. 50), el cuerpo indicaba lo que el funcionario «era», y el puesto, lo que el funcionario «hacía». Ante la desaparición de las categorías, todos los miembros del cuerpo son formalmente iguales (reúnen los mismos requisitos de acceso y han superado los mismos procesos de selección, por lo que se les presupone capacitados para el desempeño de las mismas funciones), pero se diferencian por el puesto concreto que desempeñan. Ante la ausencia de una verdadera clasificación de puestos, el pseudomodelo de carrera será el de la «movilidad corporativa», como lo denominó Alejandro Nieto (1993):

El paso de un puesto a otro no significa un «ascenso» en el estatuto personal del funcionario ya que todos son formalmente iguales, sino simplemente una ventaja retributiva, que no es poco. Cuando queda un puesto vacante o desocupado se abre un concurso entre todos los miembros del cuerpo, que se resuelve por méritos previamente establecidos y que se decide de ordinario por los propios miembros del cuerpo, quienes de hecho se autoadministran, por delegación (más bien, por dejación) de la Administración. Las «provisiones de puestos de trabajo» son «anárquicas» en el sentido de que no están preordenadas y cualquier funcionario puede saltar a cualquier puesto de su cuerpo; pero tampoco son arbitrarias, puesto que se regulan por los baremos y méritos del concurso. Y también sucede que la ventaja no se consolida, ya que luego puede pasarse de un puesto de nivel superior a otro inferior, desvaneciéndose así el último punto en común que pudiera tener la movilidad corporativa con la carrera administrativa.

C) *El concurso de méritos como sistema normal de provisión* de puestos frente a la libre designación como procedimiento excepcional. Este principio, que estaba destinado a dotar de credibilidad al nuevo sistema, tardó poco en invertirse en su aplicación: lo excepcional pasó a ser el concurso de méritos. La mayoría de autores apuntan dos causas principales. La primera es que la tardanza en aprobar unas precarias plantillas orgánicas, que debían ser producto de un complejo sistema de clasificación de puestos, impedía determinar qué puestos debían reservarse a la libre designación, por lo que, ante la ausencia de límites, se tiende a generalizar su uso, pues ni siquiera es preceptiva la publicación de la convocatoria. La segunda causa es la defectuosa y excesivamente formalista regulación del concurso de méritos y su poca credibilidad en las primeras convocatorias. Como ha explicado Escuin Palop (1986, p. 112 a 119), en la aplicación del concurso lo excepcional se convirtió en regla general:

- así, frente a la exigencia general de publicidad de la convocatoria, se admitía la posibilidad de no tener que identificar el puesto de trabajo vacante objeto de la misma;
- lo que debía ser un sistema de provisión residual frente al concurso de méritos, *adscripción discrecional o libre adscripción* (art. 55 LFCE), se acaba convirtiendo en procedimiento habitual por arte del un reglamento que teóricamente debería haber contribuido a paliar las deficiencias de la regulación legal (art. 6.1 del Reglamento de provisión de vacantes correspondientes a los cuerpos generales de la Administración Civil del Estado aprobado por el decreto 1106/1966, de 28 de abril); esta figura de la adscripción discrecional volverá a renacer, con diferentes nombres, a partir de la reforma de 1988;
- el concurso de méritos no se utiliza normalmente para posibilitar el ascenso, sino como procedimiento ordinario de traslado, sobre todo a partir de la entrada en vigor del mencionado Reglamento de provisión de vacantes; este es, posiblemente, el equívoco que más trascendencia negativa tendrá en la función pública postconstitucional: la confusión entre la movilidad y los sistemas de provisión de puestos;
- por último, frente a un teóricamente riguroso y amplio abanico de méritos contemplados en la LFCE (art. 59), el Reglamento de provisión de vacantes (art. 9.1) permite que la convocatoria concreta pueda desvirtuarse mediante la inclusión de «condiciones o requisitos excluyentes y méritos preferentes» a propuesta de los departamentos correspondientes, que, en función del cuerpo dominante, podían «blindar» la correspondiente convocatoria, o imponen trajes a medida; por ejemplo, bastaba con declarar la antigüedad mérito preferente o exigir un número mínimo de años como requisito excluyente; recordemos que la Ley de 1984 recuperará esta idea de los méritos preferentes y los abandonará en la reforma de 1988, si bien, al no tener carácter básico, algunas legislaciones autonómicas optarán por mantenerlos; otra cuestión habría sido comprobar cómo se valoraban algunos méritos previstos en la LFCE, como «la eficacia demostrada en destinos anteriores», que ni siquiera aparece mencionado en el exhaustivo anexo del detallista Reglamento de provisión de vacantes, y que necesariamente encerraba la semilla de una cultura básica de la evaluación. Y una paradoja: en la Ley se contempla un mérito, el denominado «derecho de consorte», que no sólo pasará el control de constitucionalidad, para sorpresa de la mayoría de la doctrina, sino que resquebrajará una reiterada jurisprudencia constitucional sobre la exigencia de valorar exclusivamente el mérito y la capacidad para la adjudicación de vacantes, tanto para el ingreso inicial en la función pública como en el desarrollo de la carrera mediante los sistemas ordinarios de provisión de puestos (SSTC 191 y 192 del año 1991); sobre este auténtico «caballo de Troya», que permite

tener en cuenta criterios ajenos a mérito y la capacidad en la provisión de puestos, trataremos más adelante al hablar de las nuevas perspectivas de la carrera.

D) *La utilización de turnos restringidos de acceso como sistema de promoción interna.* Los turnos restringidos forman parte de nuestra tradición histórica, y la LFCE los regulaba en base a tres parámetros. Primero, sólo preveía los turnos restringidos para los cuerpos generales (exceptuado el de subalternos), que recordemos apenas representaban el 10% de todos los funcionarios. Segundo, la promoción sólo podía ser al cuerpo inmediatamente superior y no existía ningún trato especial en cuanto a las pruebas a superar, pero se modificó la ley en el año 1966 para flexibilizar el requisito de la titulación para acceder al cuerpo administrativo —los que no poseyeran el título podían acceder por el turno restringido si tenían reconocidos diez años de servicio efectivo en el cuerpo general auxiliar (una medida similar se adoptará de nuevo en el año 1995, para facilitar la promoción interna a los cuerpos de auxiliares y administrativos). Y tercero, la reserva de vacantes se concretaba en un tanto por ciento fijo (el 60% de las vacantes del cuerpo administrativo, el 25% del cuerpo técnico y el 50% de las vacantes correspondientes a técnicos con diploma de directivos —esta última reserva nunca se llegó a aplicar, como comentaremos a continuación). El teórico potencial de este elemento de la carrera fue claramente desaprovechado.

E) *El nivel directivo como límite de la carrera.* Teóricamente, los puestos de mayor responsabilidad en el cuerpo general técnico debían estar reservados a aquellos que tuvieran el correspondiente diploma directivo; lo cual suponía que aquí se encontraba el límite de la carrera. Esta previsión nunca se llegó a aplicar; pues ni se procedió a la identificación de tales puestos mediante la correspondiente clasificación (disposición transitoria cuarta LFCE) ni se realizaron las correspondientes convocatorias (art. 31.1.a LFCE); tampoco se desarrolló el otorgamiento de los correspondientes diplomas directivos (art. 26 LFCE). En este tema los autores de la reforma tuvieron una intuición avanzada de la necesidad de abordar el tema de la función directiva, pero pecaron de falta de realismo, pues, como nos cuenta Crespo Montes (2003, p. 381 a 383), las más que previsibles luchas corporativas por los puestos directivos hicieron inviable que un cuerpo de reciente creación (los técnicos de administración civil) «ocupara» un estrato directivo tradicionalmente en poder de los cuerpos especiales de cada ministerio. Este fracaso es claramente reconocido, diez años después, por Carro Martínez (1974, p. 31 y 32), uno de los ideólogos de la propuesta que, manteniendo la necesidad de concretar ese nivel directivo, la reformula lúcidamente y la vincula al restablecimiento de la idea de carrera en los siguientes términos:

Nuestro sistema carece de una articulación formal y global del nivel directivo. La Ley de Funcionarios prevé, efectivamente, que las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico de Administración Civil que se califiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diplomas directivos. Esta concepción de la función directiva como una especialidad o categoría dentro del Cuerpo Técnico queda de raíz extraordinariamente limitada puesto que su ámbito vendría circunscrito a las funciones institucionalmente atribuidas a dicho Cuerpo.

Al pasar revista a la composición estructural de nuestra función pública hemos tenido ocasión de comprobar que una serie de Cuerpos, por razón de sus funciones, prestigio y preparación, merecían la calificación de superiores y que presentaban una clara vocación gestora de alto nivel, que de hecho han venido desempeñando funciones directivas y supliendo la ausencia de la formalización de un nivel directivo. Entiendo, por tanto, que es ineludible aprovechar este potencial funcional evitando la creación 'ex novo' de un supercuerpo de tal naturaleza, cuyas dificultades de montaje son a todas luces evidentes. Los miembros de estos Cuerpos, cuyos conocimientos especializados están suficientemente acreditados por sus respectivas pruebas selectivas, que sintieran vocación directiva, previa su formación en las modernas técnicas y métodos de administración, podrían acceder a una serie de puestos de este nivel formalmente determinados y agrupados con un claro matiz interministerial en grandes bloques o áreas.

Las ventajas que podrían derivarse de esta estructuración, además de instaurar un rango directivo flexible, son varias. A raíz de esta clasificación podrían estabilizarse una serie de cargos o plazas que por su contenido son típicamente administrativas, aun cuando hoy en día se reservan al nivel político. De no menos entidad resultaría para los propios funcionarios, que verían restablecida la idea de carrera y categorías o grados personales, si bien con características y perspectivas distintas al sistema anterior a la Ley de 1963, unánimemente repudiado. Por último, estas grandes zonas o agrupaciones de niveles directivos permitirían una mayor colaboración interministerial e interdisciplinaria, que paliaría los inconvenientes de una estructura departamental excesivamente rígida.

Veremos que el tema de la función directiva es un tema «Guadiana», que aparece y desaparece, hasta llegar al día de hoy, en que está de plena actualidad aunque, como ya nos advirtiera Joan Prats hace más de veinte años (1984), conviene no confundir función pública superior y función directiva, para un correcto encuadramiento del debate sobre los límites de la carrera administrativa y su relación con una posible carrera directiva. En la misma línea, más recientemente, Rafael Jiménez Asensio, tras un brillante y exhaustivo estudio, nos recuerda que «En la función pública española no ha existido nunca una función pública directiva». (1998 a, p. 299).

F) *El papel de la formación en la carrera.* En el año 1958 se había creado el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF) —antecesor del actual Instituto Nacional de Administración Pública—, inspirado en la formulación doctrinal del profesor Royo Villanova y para dar cumplimiento al mandato previsto en la recién aprobada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que atribuía al presidente del Gobierno «cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales» (art. 13.8). La LFCE apostará por potenciar la formación tanto en los procesos de selección como de provisión y de promoción. Éste es, sin duda, uno de los pocos aspectos en que la reforma tuvo una aplicación más satisfactoria, lo que en el futuro llevará a extender su ámbito de actuación a los cuerpos especiales. Hoy en día todavía se sigue utilizando el binomio «formación y perfeccionamiento», como podemos ver en el reciente informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005, p. 105 a 107), a pesar de la afinada crítica que Joan Prats había hecho a la concepción que, a su entender, encerraba esa expresión y cuyo abandono proponía. (1990, p. 7 a 9)

G) *Las garantías jurídicas de estabilidad en el puesto.* Arroyo Yanes interpreta que existían unas mínimas garantías de estabilidad en relación con el puesto desempeñado supeditadas a tres variables: la forma de provisión, el ámbito territorial y el ámbito funcional. En cuanto a la forma de provisión, el derecho a la conservación del puesto no existía en el caso de la libre designación, pues podía ser removido libremente, y sí se daba en los supuestos de puestos obtenidos mediante concurso de méritos; aunque recordemos cómo la regla general acabó siendo la utilización de la libre designación. En cuanto al ámbito territorial, el límite de un traslado forzoso era, en principio, la propia localidad de destino (que hoy en día identificaríamos con el término municipal correspondiente), pues dentro de ella cabía la denominada adscripción discrecional o libre (art. 55 LFCE), que, como dijimos, acabó desprestigiada por el abuso que de ella se hizo; una excepción al traslado temporal forzoso fuera de la localidad será la utilización de la comisión de servicios forzosa (art. 61 LFCE). Por último, en cuanto al ámbito funcional, la estabilidad se enmarcaba en el correspondiente ministerio, del que el subsecretario era el «jefe de personal». Así nos explica Cádiz Deleito (1987, p. 100 y 101) el funcionamiento real de este modelo, ante la ausencia de una regulación formal coherente:

No se puede decir que fuera un modelo muy acabado. Realmente lo que hubo fue una pluralidad de sistemas, en que respetando el statu quo a los Cuerpos especiales, que siguieron rigiéndose por los mecanismos que tenían establecidos, permitió una irrupción de gente joven en la Administración —los nuevos Cuerpos que se creaban—, quienes rápidamente ocuparon puestos importantes y establecieron, en defecto de reglamentación, unas «reglas de juego» que, mal que bien, ordenaron la situación. Y

aunque se podrían contar anécdotas para todos los gustos, se tenía como hecho aceptado que se ingresaba por los niveles más bajos (para los técnicos, normalmente jefe de negociado o sus equivalentes), y desde allí se iba progresando bajo la mirada atenta de «tus mayores», quienes se preocupaban de mantener un cierto orden en el ecosistema administrativo, ordenando la promoción profesional de los «jóvenes», en base a su antigüedad y a sus méritos. No sabía nadie muy claramente por qué *habían llegado esos a «mayores»*, pero se aceptaba que eran más antiguos y gozaban normalmente de un prestigio que, más o menos a regañadientes, nadie podía negar.

Al mismo tiempo se trataba de ganar puestos administrativos a las «tribus» vecinas con las que se compartía el espacio administrativo. Pronto las diferentes «tribus administrativas» se dieron cuenta de que disputarse el espacio vital era excesivamente costoso y cruento y se pactó lo único que se podía pactar, ampliar dicho espacio. Es la época de los grandes crecimientos orgánicos. Se multiplicaron el número de subdirecciones, secciones y negociados, pero también hubo grandes «innovaciones tecnológicas»: vocales asesores, consejeros técnicos, asesores técnicos, jefes de servicio, adjuntos y asimilados. Los ascensos y las mejoras retributivas iban emparejadas y se promocionaba en status y nivel económico conforme se ampliaba la estructura orgánica.

Era un régimen no escrito, y por tanto, de difícil impugnación en caso de discrepancia, supeditado a la valoración implícita de tus «mayores». Como en todo sistema consuetudinario, éstos acrecentaban su autoridad en la medida en que conseguían el progreso de su «tribu», si lo llevaban a cabo con cierto orden y aceptación del procomún. Los ascensos así conseguidos eran respetados y la posibilidad del «despeñe» era remota, repudiada por la comunidad, y sólo ocurría en supuestos escasos. En caso de manifiesta incompatibilidad entre un jefe y su subordinado se garantizaba un desplazamiento lateral que no perjudicaba ni el status ni las retribuciones del inferior, so pena de incurrir en una condena social.

Líbreme Dios de considerar el modelo como ideal, ni aquél el mejor de los mundos posibles. Qué duda cabe que gozaba de todo tipo de defectos, pero tenía la virtualidad de que había «algo», y que en cierto modo uno sabía a qué atenerse.

Esta es una descripción que, a mi entender, raya lo magistral. Por un lado, nos describe con claridad meridiana «las reglas informales» del funcionamiento del «ecosistema» funcional ante el evidente fracaso del marco legal vigente, ya sea por incumplimiento o por distorsión del mismo. Por otro lado, nos da las claves antropológicas de las luchas de poder que subyacen a todo cambio de modelo: los grupos de interés en conflicto («las tribus», en esta etapa personificadas en los diferentes cuerpos, generales y especiales), los líderes naturales («los mayores», una especie de señores de la guerra que debían aumentar y defender su territorio corporativo, lo que les otorgaba legitimidad para decidir en cada momento quién era merecedor de progresar en su carrera y en base a que normas, especialmen-

te las relativas a la antigüedad) y los mecanismos de resolución de conflictos (en lugar de seguir luchando por el mismo «pastel» se pactó aumentarlo mediante «inventos tecnológicos», o sea, inventando nuevos puestos; y cuando los conflictos son de «incompatibilidad de caracteres» se acude a la técnica del «desplazamiento lateral», que podría ser equivalente a los actuales acuerdos amistosos de separación entre parejas que no funcionan). Por último, un final cáusticamente demoledor, con ese entrecomillado «algo» para indicarnos que, desde la legitimidad de quien se había formado en el modelo de la reforma tecnocrática y había participado en el impulso del proyecto que desemboca en la primera reforma socialista, podía afirmar que el primer modelo, con todos sus defectos, había permitido el desarrollo de unas reglas informales que al menos eran «algo» frente al vacío que había provocado la reforma de 1988.

En conclusión, así nos describe Alejandro Nieto (1993) el impacto de esta reforma del año 1964 sobre la carrera administrativa:

Al llegar los años sesenta, el sistema de la Ley de 1918 era ya irreconocible y había dejado de funcionar de hecho. Piénsese que, además del deterioro producido por el mero transcurso del tiempo, había atravesado por la grave crisis de la República, la Guerra Civil y la post-guerra, sin contar con las dificultades económico-retributivas de los últimos años. Para remediar el desorden resultante se dictó la Ley de Funcionarios, de 7.2.1964, cuyas innegables virtudes (cada vez más perceptibles conforme se gana perspectiva y se puede comparar con la situación actual) se vieron empañadas por lo que hoy parece el formidable error de suprimir la carrera administrativa. Una decisión que, al menos, ofrecía una fórmula de recambio. Porque es el caso que el sistema de carrera no fue sustituido por la «opción tradicional» del sistema de puestos de trabajo, sino por el de la «movilidad corporativa», consecuencia, a su vez, de la glorificación de los cuerpos.

## **2. La reforma de 1984: a la búsqueda de la auténtica carrera administrativa (reforma Moscoso)**

Ante esta situación, es cuando autores como Juan Junquera González (1972) y Damián Traversa (1973) escriben reclamando «el establecimiento de auténticas carreras administrativas», tal y como nos cuenta Gutiérrez Reñón (1987, p. 53). La cuestión, entonces, era indagar qué se entendía por carrera administrativa, porque, como irónicamente nos describe un testigo privilegiado de esa etapa: «Era algo que se anhelaba, y que se consideraba bueno en sí, y tal valoración era unánimemente compartida por los que en ese momento actuaban de representantes de la Administración, los que desempeñaban el papel magistral, los participantes e invitados; en definitiva por todos los funcionarios, en su más variados

roles, categorías y grupos. Ciertamente nadie cometía la imprudencia de extenderse en precisiones sobre lo que consideraba la carrera, ni nadie cometió tampoco la descortesía de intentar indagar sobre los aspectos de la misma. Era un concepto que aglutinaba voluntades, que unía criterios y que favorecía el consenso y, con eso, todos nos sentíamos contentos y satisfechos». (Cádiz Deleito, 1987, p. 98).

Por ello resulta ilustrativo el resultado de dos encuestas entre funcionarios sobre el significado de la carrera. En la primera encuesta, realizada en el año 1982 por la Asociación para el Desarrollo de la Ciencia de la Administración (ADECA), la pregunta era abierta («¿Qué significación tiene para usted la expresión carrera administrativa?») y las tres respuestas mayoritarias identificaron «carrera»:

- con que todas las jefaturas, incluidas las direcciones generales, sean desempeñadas por funcionarios (58,77% en los cuerpos de nivel superior y 57,28% en todos los cuerpos);
- con el restablecimiento de las categorías profesionales dentro de cada cuerpo (41,76% entre los cuerpos de nivel superior y 35,48% entre todos los cuerpos),
- con que todos los puestos de trabajo se cubran mediante concurso publicado en el BOE (34,98% entre los cuerpos de nivel superior y 34,73% entre todos los cuerpos).

Y en la segunda encuesta, dirigida en el año 1983 por el profesor Miguel Beltrán (1985) por encargo del Centro de Investigaciones Sociológicas, se formulaba la pregunta sobre «el significado de la idea de carrera administrativa». Se permitía que el encuestado eligiera dos entre siete opciones, y las tres opciones mayoritarias identificaron «carrera»:

- con ir desempeñando puestos de mayor responsabilidad (41% como primera opción y 18% como segunda);
- con que se pueda pasar fácilmente a otro cuerpo de mayor nivel de titulación, una vez obtenido el correspondiente título (15% como primera opción y 16% como segunda),
- con ir teniendo una categoría personal cada vez superior (17% como primera opción y 11% como segunda).

De estos resultados se pueden extraer algunas ideas clave sobre el alcance de la «auténtica carrera» para la mayoría de los funcionarios en aquellos años. La primera idea es que el núcleo de la carrera lo constituye el concepto de progresión vertical (ir desempeñando puestos de mayor responsabilidad y la posibilidad de ir teniendo una categoría cada vez superior). La segunda idea se refiere al reconocimiento formal de esa progresión a lo largo de la vida profesional (el restableci-

miento de las categorías profesionales). La tercera idea se relaciona con la progresión por el mérito (que todos los puestos se cubran mediante concurso publicado en el BOE y que se articule alguna clase de promoción interna «facilitando» que se pase a otro cuerpo de mayor nivel de titulación una vez obtenido el correspondiente título); además, la encuesta del CIS pone de manifiesto que la gran mayoría de los funcionarios consideraban que la progresión debía basarse sobre todo en «tener una buena preparación» (el 50% elige este criterio como primera opción), en «tener iniciativa e ideas propias» (el 21%), y sólo en tercer lugar aparece la antigüedad (con un 16%), que, por contra, era el primer criterio a tener en cuenta cuando se preguntaba por cómo creían que funcionaba realmente la promoción en el sistema vigente de la ley de 1964 (la antigüedad aparecía en primer lugar, con un 26%, la buena preparación estaba en segundo lugar, con un 16%, y el tener iniciativa e ideas propias aparecían en sexto lugar, con un 7%). La cuarta idea expresa la necesidad de establecer unos límites claros de la carrera en relación con la profesionalización del correspondiente ámbito organizativo (que los encuestados identifican con las direcciones generales).

El legislador de 1984 parecía tener presentes estas expectativas y ser consciente de la necesidad de abordar el problema de la carrera administrativa cuando afirmaba:

Se afronta, de otra parte, de una manera realista, el problema de la carrera administrativa, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa.

Partiendo de que la información de las dos encuestas mencionadas era una importante parte de la información empírica más objetiva de que disponían los reformadores de la época, podemos plantear un doble interrogante: ¿cómo respondió el legislador de 1984 a estas ideas clave sobre el alcance de la auténtica carrera administrativa? y ¿por qué en apenas tres años se habla del fracaso de esta reforma en cuanto a instaurar una verdadera carrera administrativa? Vayamos por partes.

El legislador socialista de 1984 abordó esta reforma en solitario (pues no cuajó un proyecto de pacto con la entonces emergente Alianza Popular de Manuel Fraga, ni contó con el apoyo de ningún otro grupo parlamentario), con carácter provisional y de manera parcial (por lo que mantendrá la vigencia de gran parte de la reforma de 1964, a la espera de aprobar las «bases del Régimen estatutario de los Funcionarios Públicos que, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución, es preciso dictar»); y optó por avanzar en la estructuración del nuevo modelo en base a los siguientes elementos:

- a) *El puesto como unidad básica*, en convivencia con los cuerpos, a los que se relega a la fase de selección, como regla general. Se revivía así la fracasada apuesta de los reformadores de veinte años antes para introducir el puesto de trabajo.
- b) *La adscripción indistinta de los puestos en el ámbito cada grupo de titulación*. Excepcionalmente, el ámbito de la carrera será el propio del cuerpo o escala, cuando se les atribuya la exclusividad del desempeño de determinados puestos porque ello «se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos».
- c) *La carrera entendida, por regla general, como promoción profesional consistente en la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel*: los puestos se clasifican en 30 niveles. Pero también *contendrá el embrión de una potencial carrera en el puesto*, al establecer la posibilidad de que se puedan adquirir los grados superiores mediante la superación de cursos de formación «u otros requisitos objetivos»; esta referencia, enigmática en aquel entonces, es la que ha servido de cobertura legal para las pocas experiencias novedosas de estos últimos veinte años.
- d) *El grado personal* (una alternativa a las históricas categorías profesionales) como reconocimiento formal de una progresión profesional e «*indicador de aptitud para el desempeño de puestos de mayor dificultad y responsabilidad*» (Gutiérrez Reñón, 1997, p. 58).
- e) *Se regula la garantía del nivel del puesto, tanto en sentido descendente como ascendente*, de tal manera que ningún funcionario podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior o superior en dos niveles al correspondiente a su grado personal. Pero se pueden dar situaciones de provisionalidad (cuya duración máxima no aparece concretada) en las que se desempeñen puestos de inferior nivel por debajo de ese límite general, siempre que se correspondan a su cuerpo o escala; en estos casos sólo tendrá garantizado el complemento de destino correspondiente a un puesto inferior en dos niveles a su grado personal.
- f) *El concurso de méritos como sistema normal de provisión*, a partir de la consideración de méritos preferentes, la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las Escuelas de Administración Pública, las titulaciones académicas, en su caso, y la antigüedad (en la Ley del 64 se hablaba, entre otros, de «*servicios prestados en el propio departamento*» y de «*la eficacia demostrada en los destinos anteriores*»).
- g) *Se fomenta la promoción interna*, consistente en el ascenso desde cuerpos o escalas del grupo inferior a otros correspondientes del grupo superior, siempre que se posea la titulación exigida en estos y se superen las correspondientes pruebas. Para facilitar la promoción interna se podían reservar hasta un 50% de las vacantes convocadas.

h) *Se admite la movilidad ínter administrativa* entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, y en las Corporaciones Locales entre ellas mismas y con su Comunidad Autónoma; pero esta movilidad siempre está condicionada a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo (que, por regla general, no autorizarán esa movilidad).

A primera vista, se diría que el legislador actuó siguiendo «a pies juntillas» los resultados de las encuestas mencionadas, con tan sólo una excepción: *no se concretaba en la propia ley el límite de carrera*, pues no se decía qué puestos se cubrirían por libre designación (lo que se corregirá en la posterior reforma de 1988 limitando su uso, en el ámbito de la Administración del Estado, a los puestos de subdirector general y asimilados) y, sobre todo, la carrera funcionarial no llegará hasta el nivel de director general. Como ya hemos visto, esta última era una reivindicación mayoritaria entre los funcionarios a la hora de defender un modelo concreto de profesionalización de la Administración, y el propio Gobierno socialista parecía hacerse eco de ella en una de sus primeras decisiones organizativas de envergadura: el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, en el que se introducía la distinción entre órganos superiores y órganos inferiores, dentro de los cuales se incluían a las Direcciones Generales «porque esta distinción permitirá avanzar decididamente en la progresiva profesionalización de la Administración pública y en la implantación definitiva de la carrera administrativa», según se afirmaba en el preámbulo. Pero la posterior Ley de organización de la Administración central del Estado no dará ese paso; y sobre este tema se cuenta que, cuando fue debatido en el Consejo de Ministros, el entonces ministro de Defensa, Narcís Serra, defendió la funcionarización de los directores generales argumentando, entre otras cosas, que en esos momentos el 85% de los nombrados por el Gobierno socialista ya lo eran; pero a ello se opuso el entonces todopoderoso vicepresidente, Alfonso Guerra, contraargumentando que sería un inmenso error político entregar los puestos de «capitanes» de la Administración a los funcionarios (como se suele decir, «se non è vero è ben trovato»).

A la vista de esta regulación, que en la práctica recoge formalmente todos los elementos identificados como relevantes para institucionalizar una auténtica carrera administrativa, nos toca responder a la segunda pregunta: ¿por qué en apenas tres años se habla de fracaso de la reforma en este tema? De las respuestas de la mayoría de los autores, y de muchos de los propios protagonistas de esta reforma, se pueden extraer tres lecciones:

1a. Desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos es una reforma irreal («reforma de papel», en la gráfica expresión de Alejandro Nieto), pues ni se disponía en esos momentos de la «tecnología» necesaria para clasificar cientos de

miles de puestos, ni se había previsto un período transitorio razonable para instaurar el nuevo modelo. No se puede abordar una reforma realista decidiendo hacer los imprescindibles estudios sobre su aplicación y, por tanto, viabilidad, con posterioridad a la norma legal. La realidad es que no había tiempo material para una verdadera clasificación de puestos que afectaba a cientos de miles de personas tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local. La Ley era sancionada el 2 de agosto y los artículos sobre la carrera administrativa y el nuevo sistema retributivo entraban en vigor el 1 de enero de 1985. Apenas cuatro meses en los que, al no disponer nuestras administraciones públicas de la tecnología mínima para realizar dicha clasificación de puestos, todo el peso recayó en la consultora Hay Ibérica (remarcamos lo de Ibérica, porque la historia nos enseña que esta consultora tampoco disponía de la supuesta *expertise* de su homóloga norteamericana, aunque parece que ello no fue un atenuante para el cobro de sustanciosas minutas). Mientras se realizaban a marchas forzadas esos estudios (Gutiérrez Reñón y Fernández Labrado, 1988), había que improvisar una clasificación provisional de los puestos de trabajo para poder pagar las nóminas al comienzo del nuevo año de 1985; y la solución imaginativa fue acudir a la fuente que había inspirado la elección del número 30 para concretar el número de niveles en que se debían clasificar los puestos: un decreto preconstitucional (el 889/1972, de 13 de abril) nacido para intentar homogeneizar la aplicación del complemento de destino previsto en la Ley de 1964 para retribuir «aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad».

El resultado es, literalmente, una gran chapuza, de la que son prueba unos provisionales catálogos de puestos de trabajo, todavía vigentes en muchas de nuestras administraciones, especialmente las locales, que aún siguen esperando que el Estado se acuerde de desarrollar la normativa básica imprescindible para elaborar unas verdaderas relaciones de puestos de trabajo. Pero ello no provocó ninguna «rebelión» de los empleados públicos, porque, aprendiendo de errores históricos de anteriores reformas, el legislador de 1984 se aseguró de que con la entrada en vigor de la nueva reforma nadie perdía poder adquisitivo: se crea la figura de complemento personal y transitorio y así se consolida otra figura retributiva sindicalmente bautizada por su acrónimo (CPT).

2a. Desde una perspectiva institucional es una reforma incoherente. La aparentemente imaginativa solución de la idea del grado personal, con una función similar a la de las históricas categorías, queda desvirtuada por su concreta regulación. El legislador, por un lado, no acierta a resolver las relaciones entre los cuerpos o escalas y los puestos, al mantener artificialmente separado el acceso de la carrera mediante su opción de generalizar la denominada adscripción indistinta; y, por otro lado, posibilita que el papel del grado personal quede reducido al de una pobre garantía de un concepto retributivo, el complementos de destino, que no es

precisamente el más importante, con lo que se está reduciendo la carrera profesional a un limitado y raquítico ámbito retributivo (reproduciéndose el error histórico del Decreto-Ley 22/1977, del que el legislador de 1984 toma la idea —Arroyo Yanes, 1994, p. 275). El origen de la incoherencia se encuentra en la gestación y alcance de la propia reforma. Recordemos que el Gobierno estuvo a punto de consensuar un proyecto de estatuto básico de la función pública (los negociadores principales eran Eduardo Martín Toval y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón), pero, ante la falta final de acuerdo, especialmente en cuanto al régimen transitorio, los socialistas decidieron presentar un «Proyecto de Ley de medidas urgentes y provisionales de reforma de la función pública» para dar cumplimiento a su programa electoral; y tales medidas no contenían un modelo coherente y maduro de función pública, sino tan sólo eran un conjunto deslavazado de preceptos preocupados, en positivo, por poner las bases necesarias para el desarrollo de una función pública autonómica, y, en negativo, por acabar con determinadas patologías corporativas, por lo que apostaban por los puestos frente a los cuerpos como unidad básica y por la laboralización como regla general. Sobre estos cimientos de barro ha seguido edificando el legislador básico nuevas reformas parciales durante los últimos veinte años, abusando de las conocidas leyes de acompañamiento (popularmente también llamadas leyes «ómnibus»).

3a. Desde la perspectiva de los funcionarios es una reforma que tiene poca credibilidad. Ya desde el primer momento en que empieza a aplicarse, este nuevo modelo de carrera inicia su progresiva desvirtuación, pues todo parece depender del azar (Gutiérrez Reñón, 1987, p. 59) y se constata la inexistencia de una carrera profesional estructurada frente al espejismo que había creado el listado de medidas que hemos referenciado. Así, en primer lugar, la atribución del grado personal va a depender inicialmente del puesto ocupado entre 1 de enero de 1985 y 1 de enero de 1987, haciendo tabla rasa de toda experiencia anterior. En segundo lugar, no está garantizado un punto de partida común, al no estar regulado el ingreso en la carrera por el nivel inferior del intervalo del cuerpo o escala de acceso, de manera que dos personas que han superado las mismas pruebas del grupo A y en la misma convocatoria pueden encontrarse con que a una se le asigna un puesto de nivel 28 —«saltando» por encima de otros que ya está dentro con mucha más experiencia— mientras que a otra persona se le asigna un puesto de nivel 20, con lo cual, en dos años, la primera habrá consolidado un grado personal que la pone en la recta final de la carrera y la segunda puede quedarse «congelada» durante muchos en el inicio de la misma si no tiene posibilidad de cambiar a un puesto de nivel superior (cosa que acostumbra a pasar, por ejemplo, en la mayoría de ayuntamientos pequeños y medianos). En tercer lugar, el abuso del sistema de libre designación frente al concurso, continúa la inercia

de una de las principales patologías de la reforma de 1964, introduce un alto nivel de politización y, juntamente con una inadecuada utilización de los concursos, manda el mensaje de que en base al mérito no se puede hacer carrera («Existe una conciencia ampliamente generalizada de que el mérito profesional no tiene ninguna relación con la promoción, ni con las mejoras económicas», Cádiz, 1987, p. 113). Y, en cuarto lugar, no está garantizada una mínima estabilidad en la progresión, de tal manera que pueden producirse descensos vertiginosos al nivel inferior de los puestos que corresponden al nivel del intervalo del cuerpo o escala con la única frágil red del complemento de destino correspondiente al nivel del grado consolidado; en palabras de Nieto (1993), «no se trata de una carrera lineal, escalón por escalón, sino de una marcha sinuosa, laberíntica, en la que no hay una línea de salida para los participantes, sino que estos empiezan en puntos distintos del recorrido, luego pueden ir dando saltos, quedar paralizados y aún retroceder».

### **3. La reforma de 1988: una oportunidad perdida (reforma Almunia)**

La obligación de cumplir la controvertida sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, fue aprovechada por el legislador para intentar reconducir, entre otras cosas, los principales problemas detectados en relación con la carrera. Así lo expresa en la exposición de motivos de la Ley 23/1988, de 23 de julio:

La aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública ha puesto de manifiesto problemas cuya resolución exige la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento suscita dificultades que afectan tanto al buen funcionamiento de los servicios como al normal desarrollo de la carrera administrativa de los funcionarios.

Sin embargo, una vez más en esta materia, el legislador estuvo poco afortunado y le faltó valor para plantear una reforma en profundidad y cambiar los cimientos de barro de la reforma de 1984. Se consolida así una pesada herencia a la espera de un futuro Estatuto básico. Los nuevos retoques tienen una doble orientación:

A) Corregir disfunciones o patologías en la aplicación del modelo de carrera:

- se intenta poner fin al abuso de la libre designación, reiteradamente condenado por los tribunales de justicia, con la finalidad de que no acabe convirtiéndose en el sistema normal de provisión. Para ello se acota el margen de dis-

crecionalidad de las relaciones de puestos de trabajo a la hora de establecer su utilización, pues ahora se formaliza la exigencia de que el mismo se utilice «en atención a la naturaleza de las funciones» atribuidas al puesto en concreto. Y, en el caso de la Administración del Estado, se apuntan varios criterios: el jerárquico (los puestos de subdirector general y asimilados), el de confianza personal (secretarías de altos cargos), los de carácter directivo o los de especial responsabilidad;

- se trata de conseguir la credibilidad de los concursos de méritos. Para ello se suprime la referencia a los méritos preferentes, cuya distorsión había servido para incentivar los denominados «trajes a medida», porque bastaba con identificar uno de los méritos preferentes en el candidato «predestinado» para utilizarlo como criterio decisivo. Asimismo, se revisa la regulación de los méritos: por un lado se limita el margen de discrecionalidad de la convocatoria al exigirse que «figuren los méritos adecuados a las características de cada puesto de trabajo» y, por otro lado, se modifica el listado de méritos comunes a valorar, suprimiéndose la referencia a las titulaciones académicas e introduciendo la posesión de un determinado grado personal, potenciándolo como mérito a tener en cuenta para decidir sobre la adjudicación de un puesto concreto;
- se clarifican los límites de la promoción interna. Por un lado, se especifica que la promoción interna sólo puede ser al grupo *inmediatamente* superior, porque existía una línea jurisprudencial que, acogiéndose a una interpretación literal de la reforma de 1984, había admitido la promoción a cualquier grupo superior (lo cual suponía que alguien del grupo D podía pasar directamente al A por promoción interna si tenía la correspondiente titulación, cosa que era bastante frecuente entre auxiliares y administrativos). Y, por otro lado, se establece como requisito para acceder a la promoción interna el «tener una antigüedad de al menos dos años en el cuerpo o escala a que pertenezca». Además, para dar cumplimiento a la STC 99/1987, la propia ley establece los requisitos para poder proceder a la denominada «promoción intercorporativa horizontal», consistente en la posibilidad de integrarse en otros cuerpos o escalas del mismo grupo, y para ello es necesario que «desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas», y
- se refuerza la objetividad del embrión de carrera en el puesto, al exigirse que la vía alternativa para adquirir los grados superiores sin cambiar de puesto (mediante cursos de formación u otros requisitos objetivos) se funde exclusivamente en criterios de mérito y capacidad y que la selección se efectúe mediante concurso.

## B) Modificar la concepción inicial del modelo de carrera:

- se establece la posibilidad de remoción en puestos obtenidos mediante concurso. La remoción puede ser por causas organizativas (en el alambicado lenguaje del legislador, «causas sobrevenidas derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizadas a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria») o por falta de capacidad para el desempeño («manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto»). Esta es, conceptualmente, una gran novedad (que tiene su origen en la Ley catalana de función pública del año 1985), ya que, por una parte, rompe con la idea tradicional de que un puesto ganado por concurso tenía carácter vitalicio (salvo renuncia voluntaria o cese por sanción disciplinaria) y, por otra, presupone la existencia continuada de mecanismos que permitan evaluar el rendimiento y contar con indicadores de eficacia en cada puesto;
- se abre la puerta a las denominadas carreras «meteóricas». Se decide eliminar la prohibición de ser designado para desempeñar un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al del grado personal. Ello supone optar por institucionalizar dos posibles velocidades de carrera: una lenta, con sucesivos cambios de puesto; y otra rápida («fulgurante», es el adjetivo que utiliza Arroyo Yanes), pues en estos casos cada dos años se consolida el grado superior en dos niveles y sin necesidad de cambiar de puesto (con lo cual es posible que se haya inventado una modalidad «ibérica» de carrera en el puesto);
- se potencia la promoción interna. En poco más de tres años de vigencia de la reforma de 1984, se constata que la promoción interna es el mecanismo de carrera que mejor funciona. Por ello se decide adoptar dos importantes medidas en relación con los potenciales «invasores» del turno libre: en primer lugar, eliminar en la convocatorias el límite del 50% de vacantes reservadas para promoción interna; y, en segundo lugar, otorgar preferencia a los funcionarios que accedan por el sistema de promoción interna para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno;
- se modifica la garantía del nivel. Como medidas positivas, se garantiza el complemento de destino de los puestos correspondientes al nivel de su grado personal y, en los casos de remoción por alteración del contenido o supresión del puesto, se garantizan las retribuciones complementarias por un plazo máximo de tres meses. Como medida negativa, desaparece el límite de descender en más de dos niveles respecto del grado personal consolidado, pues ahora el límite estará en el nivel inferior de los puestos del correspondiente cuerpo o escala, y

- se abre la puerta a supuestos de provisión «atípicos» que conllevan movilidad forzosa. En el ámbito de la Administración del Estado, el secretario de Estado para la Administración pública, los subsecretarios, delegados del gobierno y gobernadores civiles, por necesidades del servicio, podrán adscribir a los funcionarios que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico dentro de la misma localidad. Veremos que este sistema de provisión se irá generalizando y que se irá ampliando su ámbito funcional y territorial hasta llegar a su actual configuración como «traslado». Por otro lado, también conviene subrayar la aparición reglamentaria de la figura de los denominados «puestos singulares», como límite a este sistema de provisión atípico, y cuyo abusiva utilización acabará convirtiéndose en otro caballo de Troya para la credibilidad de las incipientes relaciones de puestos de trabajo.

El balance de cinco años de aplicación de estas medidas para dinamizar el modelo de carrera es globalmente negativo. Así lo expresan algunos de los autores que más han profundizado en el análisis de la carrera. Por ejemplo, Arroyo Yanes (1994, p. 551), el autor que para mí ha realizado el mejor estudio sobre la carrera, nos dice que:

[...] la conclusión final a la que nos lleva cuanto antecede no es otra que la inexistencia en nuestro ordenamiento de una carrera profesional propiamente dicha, pues a pesar de que el legislador ha intentado bosquejar una serie de instrumentos normativos que posibiliten la articulación de carreras individuales, éstas encuentran en su desarrollo un gran número de obstáculos derivados de un tratamiento legal defectuoso, que pone en entredicho la autenticidad del deseo del legislador de fomentar semejante instituto jurídico y de convertirlo en uno de los pilares fundamentales de la estructuración de nuestra función pública del siglo XXI. (1994, 551)

Y en la misma línea se pronuncia Palomar Olmeda (2002b), autor de uno de los más reputados manuales de derecho de la función pública, cuando hace balance de la aplicación de este sistema de carrera al sector teóricamente más beneficiado, los cuerpos superiores de la Administración, en los siguientes términos:

El funcionario de los cuerpos superiores desconoce —fuera de la referencia directiva— cuál será su carrera profesional y su carrera dentro de la Administración. Las reglas de progreso son ignoradas, dependen del momento y otras circunstancias que no son conocidas a priori ni validadas por la organización ni por los agentes que operan en las mismas. Desde esta perspectiva falta el elemento de valoración y comprobación del trabajo realizado y de su importancia cualitativa y comparativa respecto de la propia organización.

Esta defectuosa regulación tiene efectos desastrosos para la propia Administración, entre los que Palomar Olmeda destaca la desprofesionalización funcional y la falta de incentivos para retener a los funcionarios de los niveles superiores la, y así nos lo explica:

El sistema vigente hace predominar la desprofesionalización funcional sobre la base de admitir que para conseguir un progreso económico el funcionario debe cambiar el puesto de trabajo buscando aquellos que estén mejor dotados económicamente en las relaciones de puestos de trabajo de los distintos órganos administrativos. El sistema carece manifiestamente de incentivos para el mantenimiento y pervivencia del funcionario en la propia función y en la carrera profesional elegida. (2002b, p. 56)

En el esquema apuntado uno de los problemas básicos de la Administración —como organización— es el de haber diseñado un modelo que conduce de manera ineludible al abandono del sistema. Es necesario insistir en que la falta de horizonte alguno dentro de la profesión conduce a la desmotivación. Cuando esto ocurre el empleado «admite ofertas». Normalmente se trata de profesionales cualificados que, además, han tenido acceso a expedientes complejos e importantes. En términos de reclutamiento de recursos humanos se trata de profesionales formados en campos de actuación que a la iniciativa privada le costaría realmente mucho tiempo y dinero conseguirlo. Es más sencillo «captar» a aquellos que ya tienen dicha formación y que además, por el volumen de retribuciones y la falta de expectativas profesionales, están próximos a aceptar nuevas vías. (2002b, p. 57)

Y, como casi siempre, la sentencia más contundente la dicta Alejandro Nieto:

A mi juicio, diga lo que diga la ley, no existe en España carrera civil por la sencilla razón de que faltan en el sistema legal los datos esenciales que caracterizan jurídica y organizativamente a una carrera administrativa tal como se admite en la cultura occidental. (Nieto, 1993)

A la vista de este desolador balance, podemos extraer, por lo menos, dos importantes enseñanzas:

1. Las oportunidades de nuevas reformas hay que saber aprovecharlas en dos sentidos. En primer lugar, para corregir errores, y la reforma de 1988 no sólo desaprovecha la oportunidad de reconducir los desatinos del año 1984, sino que los aumenta, aplicando aquel dicho de «sostenella y no enmendalla». En segundo lugar, no se puede construir sobre cimientos de barro, a partir de una permanente esquizofrenia entre lo que se dice que hay que hacer y lo que realmente se hace, hasta el punto de ser incapaz de cumplir las normas que dependen de uno mismo. El propio Almunia reconoce en sus *Memorias*: «Ni nosotros, ni los sindi-

catos, ni la oposición, teníamos ideas muy claras sobre los cambios que convenía introducir en los aspectos centrales de la regulación de la función pública», lo que explica su actitud continuista y su apuesta por cambios parciales.

2. No basta con que se den unas circunstancias objetivamente favorables; es necesario que sea una prioridad política y que, por tanto, se esté dispuesto a asumir las consecuencias de un previsible conflicto. En 1986 se crea el Ministerio para las Administraciones Públicas (fruto de la fusión de Presidencia y Administración Territorial) para impulsar el proceso de modernización del sector público; a su frente se pone a un político con empuje y experimentado en labores de gobierno, Joaquín Almunia, de la máxima confianza del entonces presidente del Gobierno, Felipe González, y su mandato coincide con una etapa de expansión del sector público y es el más largo del máximo responsable de la función pública en la etapa democrática (de 1986 a 1991), cuando la media de los ministros del ramo que le han sucedido ronda es de unos dos años. Al lado de las casi inmutables variables históricas que dificultan todo proceso de reforma (el pulso con el ministro de Economía y/o Hacienda de turno sobre el coste de la reforma, el conflicto con determinados colectivos —cuerpos de funcionarios, sindicatos, etc.—, la práctica imposibilidad de conseguir consensos políticos verdaderos, la credibilidad de los modernizadores-reformadores, etc.), a veces hay pequeñas anécdotas que, con la perspectiva del tiempo, ayudan a entender la especificidad de un fracaso reformista. El profesor Alejandro Nieto cuenta que —corría el año de 1987—, tras la publicación de un artículo suyo en la prensa diaria titulado «Una oportunidad de oro», con motivo de la sentencia del Tribunal Constitucional que anulaba parcialmente la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, le llamó el ministro Almunia y, tras varias horas de conversación sobre los problemas y caminos a seguir para mejorar funcionamiento de nuestras administraciones, el ministro le dijo: «Profesor Nieto, coincido con usted casi al cien por cien en cuanto a la necesidad y procesos de cambio, especialmente en materia de función pública; pero hay un problema, y es que el vicepresidente del Gobierno —el entonces todopoderoso Alfonso Guerra— me ha dicho refiriéndose a los funcionarios: “Joaquín, que *el patio* esté tranquilo”». Esta conversación pone de manifiesto dos cosas importantes: la reforma de la Administración —especialmente de su función pública— había dejado de ser una prioridad política, por lo que la única opción realista para el ministro era el continuismo «pacífico» sin grandes cambios para no generar nuevos conflictos; y, en segundo lugar, a lo más que podía aspirar el titular del nuevo Ministerio era a elaborar un buen diagnóstico que sirviera para que sus «jefes» tomaran conciencia del enorme coste de no abordar verdaderas reformas en profundidad. En el año 1989 se difunden unas «Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado», que, tras ser enriquecidas con observaciones y comentarios de todos los sectores afecta-

dos, se publican en el año 1990 y desde entonces se conocen como el «Libro azul», por el color de sus cubiertas. En el año 1992, cuando Felipe González hizo balance de su década como gobernante y le preguntaron cuál creía que era la asignatura pendiente de esa etapa, tuvo la honestidad de contestar que «la reforma de la Administración»; la lástima es que en ese momento estaban desapareciendo la mayoría de las circunstancias favorables, y la credibilidad de ése y de los siguientes gobiernos seguiría cayendo en picado hasta conducirles a la pérdida de las elecciones (primero con una victoria agónica en el año 1993 y luego con una «dulce» derrota —en palabras del propio González— en 1996). Pues bien, tanto el diagnóstico como las propuestas de este «Libro azul» siguen teniendo hoy día plena vigencia, como veremos al analizar las actuales propuestas de reforma de la carrera administrativa.

Con la perspectiva que proporcionan estos veinte años de historia, podemos constatar que aquellos dos graves errores del equipo Almunia han hipotecado las diferentes reformas posteriores, tanto de gobiernos socialistas como conservadores, que han ido acumulando «parches» y resquebrajando esos provisionales cimientos de barro. La principal consecuencia es que la carrera se encuentra desde entonces en estado «comatoso», por lo que desde el año 1993 vuelve a resurgir el eslogan preconstitucional de «a la búsqueda de la verdadera carrera administrativa».

#### **4. El goteo de reformas entre 1993 y 2005: la frustrada articulación de las relaciones entre la flexibilidad en la gestión de las personas y la estabilidad en la carrera**

En el verano de 1992 los españoles se fueron a dormir bajo los efectos eufóricos de los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla y se despertaron con una de las más graves crisis económicas de reciente democracia, teniendo además el reto de la convergencia económica con la Unión Europea; finaliza la etapa de Carlos Solchaga (1986-1993) y comienza la primera etapa de Pedro Solbes como ministro de Economía (1993-1996), mientras en el ámbito de las administraciones públicas el nuevo ministro será Jerónimo Saavedra, expresidente de la Comunidad de Canarias, que apenas estará dos años en el cargo. El duro despertar de este «sueño» de bonanza económica va a exigir importantes medidas de ajuste económico para hacer frente a este nuevo «escenario antidéficit» (Longo, 1996, p. 100), tanto por parte del sector privado como del público (que en apenas quince años había pasado de 33 al 50% del PIB). Para responder a esta situación el Gobierno impulsará, entre otras medidas, la segunda gran reforma laboral para el sector privado, que habrá de superar la segunda huelga general de la etapa socialista, en la que se incorporaran las ideas de flexibilidad y poli-

valencia, que, a su vez, se introducirán silenciosamente en el empleo público a través de 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. Con esta ley España se suma a los países que ponen en marcha reformas que, en palabras de Longo (2004, p. 154 y 155) responden a una doble orientación:

Por un lado, una orientación eficientista, ampliamente dominante, dirigida hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto y muy influenciada por las teorías económicas del *public choice* (Schwartz, 1994), y las convicciones políticas de la «nueva derecha» (aunque, en la práctica, la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable). Por el otro, una orientación del «servicio público», caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la receptividad de la administración. (OCDE, 1988)

Esta doble orientación marcará un punto de inflexión, hasta el punto de que será indiferente el sesgo ideológico del gobernante de turno, e incluso será «asumida», al menos retóricamente, por los sindicatos de la función pública, que la incorporarán a los periódicos acuerdos «para modernizar y mejorar la Administraciones públicas», y que precederán e impulsarán las diferentes reformas parciales, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y en el local. Así se refleja en la Exposición de motivos de la Ley 22/1993:

En el marco de la función pública 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 de la Administración pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

A dicha finalidad responden los Planes de Empleo, que se configuran como instrumentos esenciales para el planeamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma.

En estas breves líneas se legitima y amplía la retórica modernizadora apuntada en el «Libro azul» de la etapa Almunia: racionalización, rendimiento, planificación, eficacia, optimización de costes, mercado interno, incremento de la eficiencia de las políticas de recursos humanos, etc., que durante la década de los noventa y hasta la actualidad impregnará todos los procesos de reforma del sector público en las administraciones occidentales, marcando un punto álgido de la progresiva incorporación de las técnicas y concepciones gerenciales (o *manage-*

*riales*, en la terminología más anglosajona), tal y como lúcidamente han descrito entre nosotros Joan Prats (2004) y Koldo Echebarría (1993). La pregunta ahora obligada es: ¿qué incidencia ha tenido esta nueva concepción gerencial sobre nuestra «comatosa» carrera? Y la respuesta resulta, como veremos a continuación, 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». Veamos brevemente cual ha sido la práctica hasta el momento actual.

### *Planificación de recursos humanos y carrera profesional*

En un primer momento, la idea de formalizar la planificación de los recursos humanos en nuestras administraciones públicas se recibe como un avance esperanzador ante la progresiva desvirtuación de las teóricamente innovadoras «ofertas de empleo público» de la reforma de 1984. Se esperaba que la nueva planificación contribuyera a poner orden en una política de recursos humanos cortoplacista y casi sistemáticamente incumplida, al no respetarse los plazos ni en los procesos de selección ni en la convocatoria de los concursos de méritos, con lo que se frustraban expectativas y las situaciones de provisionalidad (interinajes, comisiones de servicios, adscripciones provisionales, encargos en funciones, etc.) se prolongaban indefinidamente para desesperación de los que legítimamente aspiraban a esos puestos para progresar en su carrera, y de los responsables de personal, abocados a utilizar predominantemente procedimientos y mecanismos excepcionales. Pero las esperanzas comienzan a desvanecerse a la vista del texto final de la Ley 22/1993 en relación con la nueva figura de los planes de empleo porque:

- en contra de los que se desprende de las exposiciones de motivos de la Ley («se configuran como instrumentos esenciales para el planeamiento global de las políticas de recursos humanos»), y del mencionado Acuerdo Sindicatos-Administración («Los Planes de Empleo constituyen el instrumento estratégico de planificación integral de los recursos humanos a través de la racionalización y simplificación de la estructura ocupacional de cada sector de la Administración»), esta nueva figura tiene carácter potestativo («Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo...», art. 18.1);
- su utilización es claramente residual en el ámbito de la Administración General del Estado y prácticamente inexistente en los ámbitos autonómico y local (con excepción del caso del Ayuntamiento de Vitoria, que, sin duda, ostenta un récord que merece figurar en el libro Guinness); a pesar de que para facilitar su implantación por vía reglamentaria se distinguirán dos modalidades de planes de empleo: los Planes Integrales de Recursos Humanos y los Planes Ope-

rativos de Recursos Humanos (art. 2 del Real Decreto 364/ 1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado —en adelante RGIPP). A esta utilización residual de los planes de empleo contribuye la complejidad de su proceso de elaboración, la necesidad de someter su aprobación a la negociación sindical y su previsible conflictividad a la hora de ponerlos en práctica cuando de verdad contienen medidas restrictivas;

- su potencial impacto en la carrera de los funcionarios es ambivalente. Por una parte, los planes de empleo están claramente lastrados por el momento de crisis económica en el que se conciben, lo que hace que las únicas medidas claramente novedosas que incorpora tengan que ver con decisiones en las que prima claramente el interés de la organización sobre el del funcionario. Así, en la reasignación de efectivos un funcionario se queda sin puesto de trabajo porque la Administración entiende que no es necesario y, tras un largo y complejo proceso de recolocación, puede acabar en su casa en situación de excedencia forzosa o acogéndose a una excedencia voluntaria incentivada o a una jubilación anticipada incentivada; o puede encontrarse con que no puede participar en un concurso de provisión de puestos porque el mismo se limita al personal de determinados ámbitos, por razones organizativas y para incentivar el paso de personal de áreas excedentarias a otras áreas deficitarias; o, teóricamente, un puesto de trabajo a tiempo completo se podría reconvertir en a tiempo parcial. Por otro lado, de manera mucho más difusa, se deja abierta la puerta a la adopción de «medidas específicas de promoción interna» o a «otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de empleo» (apartados *fe i* del art. 18).

La conclusión que podemos obtener es que un instrumento con aspectos que en teoría son claramente positivos deviene prácticamente inaplicable por su complejidad y potencial conflictividad al no tener carácter preceptivo, de tal manera que su potencial impacto en la carrera es prácticamente nulo; y lo que ha sucedido es que, salvo la reasignación, algunas de las medidas novedosas se han aplicado sin necesidad de Plan de Empleo previo y/o se han desarrollado en posteriores reformas legislativas, previo acuerdo con los sindicatos. En el año 2002 se produce un nuevo intento de revitalizar la planificación mediante un nuevo Acuerdo Sindicatos-Administración, ahora mediante unos hipotéticos «Planes estratégicos de recursos humanos», de carácter plurianual y con un pretendido contenido mínimo que, a la vista de la anterior experiencia, raya lo irreal («los objetivos y la estrategia de la organización, análisis de cargas de trabajo, inventario de recursos humanos, evolución previsible de las plantillas, objetivos en materia de recursos

humanos, política de recursos humanos y evaluación de los resultados alcanzados»); esta nueva modalidad no ha sido regulada por el legislador e ignoramos si algún Ministerio ha llegado a utilizarla.

### *Balance del impacto en la carrera administrativa de los acuerdos entre Sindicatos y Administraciones Públicas*

La Ley 22/1993 supone el inicio de un camino sin retorno en el proceso de flexibilizar el marco jurídico de la función pública como elemento del «proceso modernizador»; pero éste es un camino que necesitará de la «complicidad» o, al menos, de la no oposición frontal de los sindicatos más representativos en la función pública. Así lo expresa la Introducción del Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 16 de septiembre de 1994:

El proceso de modernización de la sociedad española exige de la Administración Pública, para avanzar al mismo ritmo, un esfuerzo encaminado a conseguir mayor eficacia en los servicios y más eficiencia y calidad, teniendo como objetivo el acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos a través de una Administración más ágil, eficaz y de menores costes. Conscientes de ello, Administración y Sindicatos coinciden en la necesidad de abrir un nuevo proceso que profundice en la modernización de la Administración Pública.

Para avanzar en este proceso no dudan en hablar de «un nuevo modelo de Función Pública» y en situar a la carrera en el núcleo de ese proceso de cambio que deberá plasmarse en un futuro estatuto de la función pública:

1. [...] Administración y Sindicatos están de acuerdo en la necesidad de definir un modelo de Función Pública que dé respuesta a las necesidades de la Administración actual y satisfaga las expectativas e intereses profesionales de los empleados públicos. Este nuevo modelo de Función Pública debe conectar con los valores propios de la cultura profesional actual, modernizar las relaciones de empleo, tanto individuales como colectivas, y ser capaz de generar políticas activas para el desarrollo profesional de los recursos humanos en la Administración Pública

[...]

3. Un nuevo Estatuto de la Función Pública, que sitúe en primer plano los sistemas de carrera profesional de los empleados públicos es, a juicio de Administración y Sindicatos, el instrumento adecuado para poner en marcha el citado proceso...

En principio, podría ser una buena noticia esta especie de «santa alianza» que impulsará todas las reformas legislativas posteriores y que se mantiene hasta la

actualidad, para avanzar consensuadamente hacia el nuevo modelo de función pública. Por un lado, la Administración, en aras de una mayor flexibilidad, irá progresivamente ampliando sus poderes de dirección sobre los empleados públicos, mientras que, por otro, éstos deberían beneficiarse de medidas concretas dirigidas a potenciar sus posibilidades de carrera, a la espera del futuro estatuto de la función pública.

Las «ambiciosas» medidas destinadas a definir un «sistema moderno de carrera» para el bienio 1995-1997 se acaban concretando en tan sólo dos cambios legislativos relacionados con la promoción interna: se admiten los procesos de promoción separados de los de ingreso, en convocatorias independientes, y se abre la puerta a la sustitución del requisito de titulación por el de antigüedad y/o un curso específico de formación para pasar del grupo D al C (Ley 42/1994, de 30 de diciembre), pero no para pasar del C al B, como también se proponía el Acuerdo Administración-Sindicatos. En el tintero legislativo quedarán las tres principales medidas de impulso de ese pretendido «modelo avanzado de carrera»:

- reforzar el grado como posición profesional. Avanzar de verdad en línea suponía desmontar la reforma Almunia, que, como hemos visto, devalúa el grado hasta reducirlo a un concepto retributivo secundario en la mayoría de los casos;
- definir y delimitar áreas de actividad y ámbitos funcionales que enmarquen la carrera profesional (capítulo 16 del Acuerdo). Ésta era, desde el punto de vista organizativo, la medida de mayor calado; pues una coherente delimitación de las áreas funcionales obligaba a una previa revisión en profundidad de las «pseudo» relaciones de puestos de trabajo y eliminaba los efectos indeseados de la adscripción indistinta. Para afrontar este reto era necesario mucho tiempo y una férrea voluntad política, como se ha demostrado en el caso de la función pública vasca, en que, mediante los análisis funcionales y tras casi una década de trabajo, se ha delimitado las áreas funcionales, como veremos más adelante,
- estructurar un sector de personal directivo y una carrera directiva dentro de la función pública (capítulo 22 del Acuerdo). El tema del personal directivo vuelve a ser la eterna asignatura pendiente, como ya vimos en la etapa tecnocrática, y el tema se «matará» legislativamente con las desafortunadas previsiones de una nueva Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que, como nos recuerda Jiménez Asensio, confunde funcionarización con profesionalización de los puestos directivos (1998 a), lo que constituye una pesada carga para cualquier futura regulación.

Que estas cuestiones hayan quedado en limbo de las buenas intenciones, o claramente distorsionadas, a la espera de futuro Estatuto de la Función Pública,

nos parece un balance realmente pobre para los impulsores de esa «nueva» concepción.

Para el bienio 2002-2004 se firma un nuevo Acuerdo Administración-Sindicatos para la modernización y mejora de la Administración pública. Vaya por delante que, a estas alturas, la retórica modernizadora ya es incontenible. El título III del Acuerdo trata sobre «Medidas dirigidas a impulsar la profesionalización y cualificación de los empleados públicos» y contiene un Capítulo VIII titulado «Carrera Administrativa y Promoción interna». Respecto de la carrera, tan sólo se contienen unos principios generales que giran en torno a una nueva figura, el «plan de carrera administrativa», del que no se concreta nada, pero se le atribuyen efectos casi taumáticos, si tenemos que dar crédito a los firmantes del Acuerdo:

La existencia de un adecuado plan de carrera administrativa es un factor imprescindible para que los empleados públicos puedan identificar, desde el momento de su ingreso, cuál es el itinerario y sus posibilidades de desarrollo profesional en la Administración Pública, lo que contribuye a aumentar su motivación y satisfacción profesional. Por otro lado, un plan de carrera administrativa acertadamente ordenado y gestionado constituye una herramienta clave para la propia Administración Pública, al permitirle aumentar el nivel de eficacia y la calidad con que se prestan los servicios públicos, en cuanto que facilita situar a los funcionarios más cualificados en los puestos de mayor nivel de dificultad y responsabilidad. Por eso, el plan de carrera administrativa tiene que estar orientado a satisfacer tanto los derechos de los empleados públicos como las necesidades de la organización. En cualquier caso la existencia de un plan de carrera administrativa es un factor esencial para gestionar con acierto la promoción profesional de los empleados públicos.

Pues bien, a día de hoy el legislador sigue sin regular este nuevo instrumento «para mejorar el modelo de carrera» y considerado imprescindible por los autores del Acuerdo, por lo que de nuevo los pequeños avances en relación con la carrera se han limitado a determinados aspectos relacionados con la promoción interna de los recogidos en el Acuerdo. Así, la Ley 62 /2003, de 30 de diciembre, admitirá lo que el Acuerdo denomina «promoción cruzada» (personal laboral que accederá a la condición de funcionario), y se exigirá un determinado tiempo de permanencia (al menos dos años) para ejercer el derecho a la promoción interna, en la denominada promoción horizontal (a cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación).

La verdad es que el balance global del impacto de los diferentes Acuerdos Sindicatos-Administración sobre la carrera administrativa nos lo proporcionan los propios autores del Acuerdo por el bienio 2002-2004, cuando afirman: «La carrera administrativa de los funcionarios de la Administración General del Estado está articulada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la

*Función Pública, sin que desde su implantación se hayan producido novedades de relieve, ni en la vía de promoción interna ni en la de ascenso de grado personal a través de la ocupación de puestos de mayor nivel de complemento de destino».* (apartado 1 del capítulo VIII)

*La progresiva ampliación de los supuestos de movilidad forzosa y su impacto en la carrera ante el carácter residual de los concursos de méritos*

La concepción eficientista que inspira la reforma de 1993, para tratar de hacer frente al mencionado escenario antidéficit, conlleva un claro reforzamiento de las potestades de dirección para avanzar en la flexibilización de la gestión de personal en un doble ámbito: el redimensionamiento y la redistribución (áreas excedentarias v. áreas deficitarias). Para el redimensionamiento se adoptarían medidas como la congelación de ofertas de empleo, se establecerá el límite de la tasa de reposición, se incentivarán las excedencias y jubilaciones anticipadas, etc. Y para la redistribución se ampliarán los supuestos de movilidad forzosa (reasignación, redistribución, adscripción provisional, nuevos supuestos de comisión forzosa de servicios y demás procedimientos de provisión «atípicos» regulados en el RGIPP de 1995), desvirtuando el modelo de movilidad voluntaria que instauró la reforma de 1984, pero que se acabó convirtiendo en un grave problema para los gestores de personal ante la desmesurada movilidad incentivada por un sistema de carrera basado en el cambio permanente de puesto. Ello nos llevará a un laberinto de muy difícil salida, pues se agudizará el choque entre el interés coyuntural de la organización (respuestas inmediatas, y la mayoría de las veces provisionales, a través de procedimientos de movilidad forzosa) y el interés individual del funcionario (que verá cómo el concurso de méritos abierto se convierte en un procedimiento residual, casi excepcional y, como malediciendo señala Crespo, «en un alto porcentaje de casos, difícil de precisar pero que seguramente admitirían gran número de funcionarios, cuando se convoca el concurso correspondiente en el BOE, ya se dibuja el perfil de un candidato concreto previamente seleccionado para el puesto de que se trate. Es lo que en el lenguaje coloquial se entiende con la frase de que la vacante convocada “ya tiene bicho dentro”», 2003, p. 403). Esto explica que, en todos los Acuerdos Sindicatos-Administración se hagan nuevas propuestas para regular la movilidad (voluntaria y forzosa), la provisión de puestos y la carrera, con el reiterado error de tratarlos como realidades independientes y sin previamente realizar una reflexión coherente sobre las contradicciones de este confuso modelo, en el que ni los gestores de personal ni los funcionarios ven mínimamente cumplidas sus expectativas.

A modo de conclusión, 22 años después seguimos a la búsqueda de la «auténtica» carrera administrativa.

## **5. El proyecto de reforma que se anuncia: ¿el gran salto hacia delante? (reforma Sevilla)**

Como ya se ha dicho en la introducción, el Informe de la Comisión Sánchez Morón es riguroso y técnicamente solvente, pues parte de un diagnóstico realista y realiza propuestas que configuran un sistema coherente y flexible de carrera que se puede concretar en diferentes modalidades en función del posterior desarrollo legislativo estatal y autonómico. Éstas son las principales líneas del nuevo modelo:

- Se parte del concepto de carrera como «conjunto ordenado de expectativas de progreso que se les ofrecen dentro de la Administración en que prestan sus servicios, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad».
- Se recupera el concepto de categoría, o la denominación que en cada caso se decida, como elemento indicativo de la progresión y garantizador de la consolidación de un determinado estatus profesional.
- Se abre la posibilidad de dar satisfacción a las expectativas conlleva el deber de cada Administración de encauzar las posibilidades de progresión como «un «itinerario de avance o crecimiento profesional en la relación de los empleados públicos con su trabajo y debe comprender tanto el ascenso jerárquico, esto es, la promoción a puestos de rango superior, como el incremento del reconocimiento obtenido por un empleado sin cambiar de puesto (carrera horizontal)».
- Las posibilidades de progresión deben basarse en «factores objetivos —relacionados con las necesidades de la organización de crear, mantener y cubrir ciertos puestos o reconocer determinados niveles de excelencia profesional— y de factores subjetivos —consistentes en la consecución y acreditación por los empleados de niveles superiores de cualificación y desempeño, con el alcance y en la forma previstos para producir un reconocimiento organizativo de los mismos».
- La carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo implica poner en práctica procedimientos de evaluación y avanzar en un sistema de desarrollo de las competencias de los empleados públicos. Los autores advierten de la necesidad de ser conscientes de la dificultad y complejidad de esta modalidad de carrera.
- Uno de los principales retos de la nueva concepción de la carrera es desarrollar la cultura de la evaluación del desempeño, que se configura como un requisito esencial para la gestión de su carrera profesional, cualquiera que sea

la modalidad de ésta. Pero nos advierten de la conveniencia de «prever la posibilidad de una aplicación gradual de estos sistemas, ligada al reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos humanos de cada Administración», así como de «prever la posibilidad de reclamaciones de los interesados contra las decisiones de evaluación ante los órganos administrativos especializados correspondientes».

- La promoción interna es entendida como una forma de promoción profesional, en la que se mantienen las innovaciones de los últimos años, vinculadas a las necesidades de flexibilidad de los responsables de los recursos humanos, a partir de acreditar que se cumple el perfil competencial requerido. Entre las mencionadas innovaciones de los últimos años podemos destacar: admisión de la «promoción cruzada» de laborales a funcionarios; posibilidad de excepcionar legalmente la exigencia de la titulación; posibilidad de excepcionar determinadas pruebas de capacidad y conocimientos; facilitar la promoción interna mediante licencias, reducciones proporcionales de jornada laboral o la obtención de becas; posibilidad de establecer requisitos sobre tiempo mínimo de permanencia en el cuerpo, grupo o colectivo de origen; decidir si se pueden realizar o no convocatorias independientes a las de acceso libre; la posibilidad de restringir la convocatoria en el marco de áreas funcionales o sectores específicos.
- Se potencia la formación como elemento básico de la carrera, de manera «que se conecten las actividades y programas de formación con la planificación estratégica de los recursos humanos, con los diseños de las carreras profesionales y con las tareas reales de los empleados públicos...y deben evaluarse los programas de formación para medir su impacto sobre la mejora del rendimiento...».
- Se establece un modelo flexible de retribución, en el que de verdad se puedan adoptar conceptos retributivos vinculados a la carrera.
- Por último, se reconoce la existencia de un personal directivo, que debe tener un estatuto específico, y que actúa como límite de la carrera ordinaria de los empleados públicos. Se echa de menos que no se haya avanzado en contemplar la conveniencia de establecer puentes entre la carrera ordinaria y la directiva.

Si el legislador adopta estas propuestas, como parece lógico, lo previsible es que la futura norma básica cumpla satisfactoriamente la dimensión institucional y que, por tanto, podamos contar con un sistema coherente de carrera. Por ello el verdadero reto está en poner en práctica la dimensión de la gestión —lo que habíamos denominado «tercera dimensión», que es la piedra en la que tradicionalmente vienen fracasando las reformas, tanto estatales como autonómicas, de los últimos cuarenta años. Y de ello son plenamente conscientes los autores del Infor-

me de la Comisión Sánchez Morón cuando advierten: «Pero es también evidente —y así hemos querido reflejarlo en varios lugares del Informe— 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. En especial, entendemos que el tipo de propuesta que realizamos para el Estatuto Básico requiere mejoras muy significativas en la gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas y un reforzamiento notable de las unidades administrativas que tienen la responsabilidad de esa gestión, que permita elevar su productividad. 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.» (p. 23)

Por ello dedicamos la segunda parte a analizar los problemas que conlleva poner en práctica esos nuevos conceptos, como la progresión en el puesto, la evaluación o las competencias, en convivencia con los más tradicionales. Puntualmente haremos referencia al proyecto de LEBEP para contrastar en qué medida refleja las propuestas del Informe de la Comisión Sánchez Morón y es un marco adecuado para poner en práctica dichos elementos del sistema de carrera.



## Segunda parte

# Principales elementos para el diseño y la gestión de las diferentes modalidades de carrera profesional

Aunque resulta teóricamente evidente que el diseño de cualquier modalidad de carrera debe enmarcarse y vincularse a los objetivos y prioridades de la correspondiente organización (tal y como se refleja en el círculo central de la figura 2), éste es un sobreentendido que acostumbra a ser frecuentemente incumplido en nuestras administraciones públicas. La principal consecuencia de este incumplimiento es la pérdida de coherencia de una determinada modalidad de carrera, que queda reducida a un conjunto aleatorio de elementos cuya gestión es arbitraria (¿qué elementos deben primar en cada momento? ¿en cuáles es necesario invertir?) o, casi peor todavía, meramente rutinaria, al diluirse en un cumplimiento de trámites formales cuyo resultado final no guarda conexión alguna con las prioridades de la organización. De ahí las advertencias de los clásicos de la función pública sobre el papel institucional de la carrera (Gutiérrez Reñón), la necesidad de revisar previamente el modelo organizativo (Nieto), así como de los «nuevos» clásicos de la gestión pública al insistir en la necesidad de abordar la coherencia estratégica de la organización —en nuestro caso, la contribución del diseño y gestión de una determinada modalidad de carrera a la consecución de los objetivos prioritarios de cada Administración en concreto (Longo, 2004, p. 96-98). Es importante que este aviso para navegantes no caiga en saco roto en esta nueva etapa de reformas voluntariosas.

### 1. El reto de incorporar nuevas concepciones y prácticas

#### *La progresión en el puesto como modalidad de carrera*

Sin duda alguna, reconocer plenamente y potenciar esta modalidad de carrera es una de las novedades más relevantes reivindicadas por el Informe de la Comisión Sánchez Morón y recogida por el proyecto de Ley. De esta manera se abren totalmente las puertas al pleno desarrollo del embrión de carrera en el puesto que contenía la

Figura 2. Principales elementos para el diseño de la carrera



reforma de 1984 y que, en aquellos momentos, sólo apuntaba una posibilidad de progresión clara a través de «la superación de cursos específicos de formación», pues nadie sabía cómo interpretar la referencia a «otros requisitos objetivos», que se presentaban como algo enigmático. Pero conviene recordar que a abrir esas puertas, que estaban entreabiertas y no cerradas como apunta el Informe (p. 99), contribuyen algunas experiencias pioneras, entre las que podemos citar la de la Diputación de Barcelona (Pascualena, 2006); la de la Comunidad Autónoma de Euskadi (que en 1997 inicia la novedosa experiencia de poner en marcha los denominados «análisis funcionales» y una de cuyas consecuencias principales es potenciar la carrera en el puesto); y, más recientemente, la del Ayuntamiento de Manlleu, que, por lo que conozco, es de las organizaciones locales que más lejos están llegando con la plena aplicación de un modelo que combina la evaluación del desempeño con la gestión por competencias (Sáenz, 2004; Noguer, 2006); así como en el caso de la Generalitat de Catalunya (que en el año 2003 elaboró un valioso documento con el título de «Estudi preliminar per a la definició d'un model de carrera professional per al personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat», cuyo rigor y solvencia han posibilitado que la administración de la Generalitat haya asumido el compromiso con los sindicatos de poner en práctica un modelo inicial de carrera horizontal basado en la consolidación del grado personal —III Acord General sobre condicions de treball— que esperamos que en el futuro permita avanzar en la implantación de otro modelo basado en la gestión por competencias, y también en el año 2003 puso en marcha una nueva modalidad de carrera profesional para médicos y enfermeras [Gené, Gallo y Fornies, 2006]).

Esta modalidad de progresión profesional en el puesto o carrera horizontal debe articularse, a criterio del Informe de la Comisión Sánchez Morón, en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos, lo cual ya nos da idea de la complejidad de un modelo basado en concepciones y metodologías no rodadas en nuestras administraciones, a las que dedicaremos a continuación unas reflexiones por su carácter innovador. Me parece importante resaltar las pautas que los autores del Informe señalan para una correcta puesta en práctica de esta modalidad de carrera por las diferentes administraciones, que deberán (p. 98):

- «Identificar los colectivos profesionales a los que sería aplicable esta modalidad de promoción, ya que no debería imponerse obligatoriamente con carácter selectivo, y menos aún por un estatuto básico». El proyecto de LEBEP, respetuoso con esta recomendación, la contempla como una modalidad que se puede desarrollar «aislada o simultáneamente» a la carrera vertical (art. 16.3);
- «Establecer los abanicos y tramos de progresión —llámense categorías, como ha sido habitual entre nosotros, o de otro modo—, así como, en su caso, los niveles intermedios». El proyecto de LEBEP habla de «grados, de categorías u otra clase de escalones de ascenso» (art. 16.3.a y 17.a), por lo que deja un gran margen para que las leyes de desarrollo definan uno o varios modelos de progresión;
- «Vincular la progresión entre las diferentes categorías (o escalones equivalentes) a la acreditación de determinados grados de competencias profesionales y establecer, si procede, el tiempo mínimo de permanencia en cada nivel». El proyecto de LEBEP recoge literalmente esta recomendación en lo relativo a la vinculación entre la carrera horizontal y el desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y el rendimiento (art. 16.3.a);
- «Establecer la compensación retributiva diferenciada que corresponde a cada una de las categorías o escalones de progresión profesional que se hayan fijado». Esta es la principal barrera práctica con el marco actual; por ello es importante que el proyecto de LEBEP recoja literalmente esta previsión, tanto en relación con la carrera (art. 20.5) como al regular los conceptos retributivos (art. 22.3 y 24.a y c). Una cuestión potencialmente conflictiva es que se deja abierta la puerta a ascensos «no consecutivos» (art. 17.a), sin aportar ningún criterio; recordemos toda la problemática que llevamos años arrastrando en relación con la consolidación del grado personal, y nuestra tradición histórica de convertir lo excepcional en regla general.
- «Formular criterios y reglas de procedimiento que se utilizarán para evaluar el desempeño de los empleados en lo que respecta a la acreditación de las competencias necesarias para promocionar a las categorías superiores». El pro-

yecto de LEBEP contempla la obligatoriedad de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño (art. 20), pero remite su concreción y efectos a un desarrollo posterior en la práctica. Recordemos que, a la vista de las pocas experiencias habidas hasta el momento, la efectiva puesta en práctica de estos sistemas normalmente llevará varios años, pues conlleva revisar a fondo las vigentes relaciones de puestos de trabajo, incorporar los perfiles de competencias y reforzar sustancialmente la función de gestión de los recursos humanos.

El tiempo dirá si en nuestras administraciones cuaja esta modalidad de carrera sin desvirtuarse ante el reto que supone incorporar la práctica de la evaluación sistemática en el ámbito de los recursos humanos (Gorriti, 2005) y avanzar en la gestión por competencias. Veamos mas detenidamente estos dos temas.

### *Una asignatura pendiente: la práctica profesionalizada de la evaluación*

Como lúcidamente nos propone Gorriti (2005, p. 6), partamos de la evidencia: en nuestro marco jurídico actual y en la práctica cotidiana de los recursos humanos está presente la idea de evaluación; veamos algunos ejemplos significativos de ello. ¿Utilizamos métodos fiables para valorar el trabajo desarrollado, la experiencia en el desempeño de puestos similares o el rendimiento en puestos anteriormente desempeñados? La respuesta general suele ser que no; lo que supone que en el ámbito de la Administración General del Estado no se aplica plenamente el art. 44.c del vigente RGIPP desde el año 1995. Y, ¿cómo se acostumbra entonces a valorar el trabajo desarrollado como uno de los méritos clásicos de los concursos de provisión de puestos? Como es bien sabido, el propio artículo nos da la solución, cuando admite como primera alternativa que la valoración del trabajo desarrollado podrá realizarse «teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel»; lo que no deja de ser una manera rudimentaria de darnos «gato» (el mecánico cómputo del tiempo) por «liebre» (la evaluación de hasta qué punto se han hecho bien o mal los anteriores trabajos). ¿Cómo se mide el rendimiento insuficiente cuando es síntoma de falta de capacidad para el desempeño de un puesto y puede ser causa de remoción de ese puesto previamente ganado en concurso de méritos? Porque ésta es una previsión de carácter básico con la que convivimos desde que en el año 1988 la reforma Almunia decidió tomar la idea prestada de algunas leyes autonómicas, como ya hemos visto en la parte histórica; parece que lo coherente sería haber desarrollado en estos años un método fiable para evaluar el rendimiento y objetivar una decisión tan grave como la remoción.

¿Cómo se puede aplicar el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento o el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo sin contar con el correspondiente método de evaluación? Como es bien sabido, llevamos más de veinte años aplicando mal este concepto retributivo; pero el legislador no ha considerado oportuno cambiar su contenido o subordinar su aplicación a la implantación del correspondiente procedimiento de evaluación; y resulta evidente que ni la propia Administración ni los sindicatos han tenido reparos en incumplir sistemáticamente la ley, a pesar de las constantes advertencias de los tribunales de justicia. Y si nos acercamos al ámbito autonómico, en el caso de Cataluña encontramos un ejemplo paradigmático: entre los años 1994 y 1997 se produce una importante reforma del marco normativo con una gran novedad en relación con carrera: introducir la cultura de la evaluación, para contrarrestar las deficiencias de un modelo lastrado por el excesivo peso del factor tiempo que no incentivaba el buen desempeño. Para conseguir este objetivo se establecía la obligación de elaborar los perfiles profesionales e institucionalizar el informe periódico de evaluación para poder valorar el trabajo desarrollado (Moreira, 2003). Hoy día nadie discute que el incumplimiento de estas previsiones es flagrante.

Estos ejemplos extremos nos llevan a preguntarnos ¿por qué nos cuesta tanto avanzar en la cultura de la evaluación? De nuevo hemos de invocar a Gorriti (2005, p. 7 y 8), quien, en su doble condición de psicólogo y experto en recursos humanos, nos desnuda las claves de esa resistencia individual porque, por mucho que las leyes se empeñen en decir lo contrario, éstos son los principales «beneficios» de no profesionalizar la evaluación del desempeño:

- Nos evita tener que ser asertivos cuando hay que pasar el mal trago de decirle a alguien que hace mal su trabajo y que algo le va a pasar por ello.
- Nos evita tener que establecer compromisos de cumplimiento que nos estructuren el tiempo.
- Nos evita tener que tomar decisiones retributivas que paguen más a los que mejor lo hacen y romper el «café para todos».
- Nos evita evidenciar las ineficacias de los programas de formación que nada o poco tienen que ver con el trabajo para el que se forma, simplemente porque se desconocen las destrezas necesarias para hacer un trabajo tan bien como lo describe su mejor desempeño.
- Nos evita tener que probar que la formación se ha transferido al puesto de trabajo, que éste ha mejorado en su eficacia y que la inversión ha sido rentable, lo cual es mucho trabajo.
- Nos permite raseros de igualdad a la hora de la movilidad entre puestos, lo cual tiene más posibilidades de éxito social, pero un coste de eficacia.
- Nos evita tener que ejercer el liderazgo sobre compromisos de cumplimientos de

plazos, productos o indicadores, que, en definitiva, es trabajo para el que ejerce la jefatura.

- Nos evita cuestionarnos el status quo, al no tener un referente de cuáles son las características de producto o servicio que exigen los ciudadanos.
- Nos impide gestionar los recursos humanos por razones de oportunidad, de estrategias coyunturales o excesivamente contingentes, que van más allá de las propias exigencias del puestos.

A pesar de estas resistencias ante la cultura de la evaluación, los impulsores de la nueva reforma la consideran irrenunciable, pues entienden que es un «requisito esencial» para la gestión de la carrera y, además, creen que la evaluación debe estar vinculada a complementos de productividad o a cualesquiera otros conceptos retributivos ligados al rendimiento. Así lo expresa el Informe de la Comisión Sánchez Morón:

La evaluación del desempeño está llamada a ser, si se aplica bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y del rendimiento del empleado público. Más aún, la Comisión considera que éste debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas, tal como ya ocurre en otros países vecinos y como ha establecido también recientemente la Unión Europea para su propio personal. Si bien es verdad que la evaluación del desempeño no ha formado parte hasta hoy de nuestra cultura administrativa, también hay que subrayar que en algunos ámbitos sectoriales y Administraciones contamos ya con experiencias suficientemente ilustrativas y positivas de evaluación. Estas experiencias deberían generalizarse (y difundirse) en la mayor medida posible. (p. 99)

Y así se recoge el proyecto de LEBEP, cuando lo contempla como obligación al decir: «Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan evaluar el desempeño de sus empleados» (art. 20.1); y cuando vincula la evaluación con la carrera (art. 17.b y 20.3) y a la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso (art. 20.4), así como a determinados conceptos retributivos (art. 22.3). El proyecto de LEBEP nos dice que se entiende por evaluación del desempeño «el procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional, el rendimiento o el logro de resultados» (art. 20.1). Por su parte, Gorriti (2005, p. 8) introduce la siguiente distinción: «La evaluación del desempeño es el proceso mediante el que se mide y valora un comportamiento organizacional relevante, bajo el dominio del propio ejecutor o del grupo objeto de evaluación. Esta distinción entre ejecución individual o de grupo depende de los fines de la evaluación. Ambas son posibles.»

A la vista de la experiencia histórica (desde la etapa tecnocrática, con un artículo pionero de Juan Alfaro titulado «La valoración periódica personal», hasta el

reconocimiento formal de la evaluación como principio en la mayoría de leyes estatales y autonómicas de mediados de los años noventa, así como en los correspondientes acuerdos con los sindicatos), surge la pregunta inevitable: ¿es realista pensar que esta vez sí se avanzará en la asimilación y aplicación de la cultura de la evaluación? La respuesta es que estamos ante un largo y complejo camino para cuya andadura tenemos indicios que van más allá de simple voluntarismo:

a) En paralelo a la reforma del empleo público se ha apostado por impulsar la evaluación de la calidad y de los servicios públicos (informe coordinado por Juan Antonio Garde), mediante la creación de una Agencia Estatal de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, que debe conducir a la articulación de un «Sistema Público de Evaluación», que abarcará todos los niveles territoriales y sectoriales de las administraciones públicas. Esta iniciativa organizativa supone una gran novedad en nuestra tradición reformista: por primera vez parece que no se va a cometer el error «de poner el carro delante de los bueyes», de manera que la cultura de la evaluación lo es, en primer lugar, de la organización y referida a los servicios y, después, referida al comportamiento de las personas en función de objetivos previamente definidos y medibles. En esta línea es interesante señalar la posibilidad de «incentivos al rendimiento» vinculados al complemento de productividad en función de los resultados obtenidos por la participación en determinados programas de calidad, como establece el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se fija el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

b) En estos momentos existe la tecnología necesaria para determinar la idoneidad de un sistema de evaluación del desempeño aplicado a las administraciones públicas (a modo de ejemplo, el caso del Ayuntamiento de Manlleu o la experiencia del Institut Català de la Salut —Gené, 2004), lo que debe ayudarnos, en palabras de Gorriti, «a superar el miedo a implantar estas técnicas», siempre que cumplan los siguientes criterios: *relevancia* (si lo que se está midiendo, realmente, es un comportamiento importante para la organización en el sentido de que una mala ejecución u omisión tiene consecuencias graves para ella), *fiabilidad* (si la medida utilizada es consistente, estable o, sistemáticamente, distintos evaluadores evalúan de igual manera al mismo trabajador en el mismo comportamiento y para el mismo período de tiempo); *discriminación* (si permite que los evaluados se ordenen en función de la medida; la medida genera variabilidad; no valen las medidas que no diferencian a los trabajadores); y, por último, el criterio de *practicidad* (definida en función de sus posibilidades de medida: claridad en la definición de lo que se mide, costo, tiempo, etc.).

c) El Informe de la Comisión Sánchez Morón aporta varias pautas relevantes para la implantación de sistemas de evaluación del desempeño:

- debe ser una aplicación gradual, dependiendo de la capacidad de cada organización, que necesitará invertir en sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos, etc.;
- deben diseñarse sistemas creíbles para todo el personal, tanto por su objetividad y transparencia como por su adecuación en relación con la carrera y con el correspondiente complemento retributivo,
- deben ser admisibles diferentes sistemas de evaluación (de rendimiento individual, de grupo, equipo o unidad de trabajo, y tanto referidos a apreciación de resultados como a la valoración de comportamientos o conductas), evitando falsos uniformismos (como ha sucedido con la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo) y dando el margen de flexibilidad suficiente para que cada administración aplique un sistema coherente con su realidad.

d) El aprendizaje de algunas experiencias que ya están funcionando nos demuestra que, al menos, hay que tener en cuenta los siguientes los factores, tal y como subraya el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana* (2005, p. 77 a 79):

- el grado de madurez de la organización. La evaluación es la última herramienta de un modelo de recursos humanos que previamente debe contar con un adecuado análisis de puestos, con la descripción de los correspondientes perfiles de idoneidad, con un sistema retributivo equitativo, etc.;
- la existencia de un liderazgo político continuado que avale la institucionalización de un proceso largo (lo normal es que estemos hablando de tres a cinco años), por lo que es importante implicar a los grupos de la oposición para que, en caso de alternancia, no haya grandes retrocesos;
- la articulación de un red de consensos: con los representantes de los empleados, con los directivos y, por supuesto, potenciando al máximo la participación del personal de la organización y realizando las experiencias piloto que sean necesarias;
- una adecuada utilización de los apoyos externos, ya sea de otras administraciones o de consultores privados, de tal manera que su implicación sea hasta la efectiva puesta en práctica y que permita la correcta aplicación del sistema de evaluación con los propios medios personales y técnicos de la organización,
- un sólido plan de comunicación interna, que transmita información, pautas y criterios de manera clara y continuada y que permita prever y, en su caso, resolver los posibles conflictos derivados de malentendidos o de tergiversaciones o errores.

Para avanzar en este proceso de progresiva asunción de la cultura de la evaluación, me parecen especialmente lúcidas dos advertencias de Longo (2005, p. 20). La primera advertencia es que la experiencia demuestra que el camino a seguir no es «obsesionarse con los problemas de la medición ni enfrascarse en la búsqueda del instrumento más certero y contundente para valorar con acierto», sino «adoptar como objeto de atención el rendimiento mismo y, como objetivo, su mejora»; en otras palabras, el mismo autor nos propone un *cambio de itinerario* consistente en no repetir errores históricos pasando «de la búsqueda del instrumento al desarrollo de las capacidades». Y su segunda advertencia es que en este camino largo, complejo y difícil, no existen atajos; por ello hay que evitar la tentación de crear «un nuevo artefacto burocrático que administrar de forma rutinaria», pues «plantearse seriamente la evaluación y gestión del rendimiento en las administraciones públicas supone, por el contrario, invertir en el desarrollo de capacidades organizativas y personales, mejorar la función de dirigir y cambiar, en algunos aspectos fundamentales, la forma en que se desarrolla la relación entre las organizaciones y las personas que forman parte de ellas». (p. 20)

### *Un concepto nuevo: las competencias*

Empecemos por lo evidente: ni en el Informe de la Comisión Sánchez Morón ni en el proyecto de LEBEP se nos define el concepto de competencias, a pesar de considerarlo un elemento clave del futuro modelo de empleo público. Nos parece que este sobreentendido habría que corregirlo, al igual que sucede con el concepto de «puesto de trabajo» que introdujo la reforma de 1964, que potenció la reforma de 1984 y que la comisión de expertos recomendó definir (p. 75). Porque, si no partimos de un concepto común de «competencias», ¿cómo vamos a garantizar una mínima coherencia de los «perfiles de competencias» de los puestos de los que reiteradamente se habla en el proyecto de LEBEP? ¿Y cómo articular la carrera horizontal propuesta? ¿Y a qué referir la evaluación del desempeño?

Para enmarcar brevemente el reto que nos plantea el avance hacia un sistema de gestión por competencias conviene tener presente una triple perspectiva: la doctrinal (relevancia), la técnica (viabilidad) y la político-cultural (prioridad), para evitar repetir los errores de voluntarismo con la apuesta por la clasificación de puestos en las reformas de 1964 y 1984.

a) Desde la perspectiva doctrinal, suele citarse el artículo de D.C. McClelland «Testing for Competence rather than Intelligence», publicado en el año 1973, como el referente doctrinal pionero. Tal y como señala Prieto en el prólogo al libro de Lévy-Leboyer (2003, p. 17), McClelland desarrolla el concepto de competencias como una alternativa al concepto de rasgo, que era la herramienta de traba-

jo habitual en psicología diferencial y psicología industrial, y denominará competencias a las variables que ayudan a predecir el rendimiento laboral. Este potencial carácter de predictor de resultados es lo que le otorga una especial relevancia en el campo de los recursos humanos en las organizaciones. Y Longo nos explica que Richard Boyatzis (1982) —miembro de la consultora que había creado McClelland (McBer Associates) para desarrollar una investigación por encargo de la American Management Association con el objetivo de identificar las competencias que permiten distinguir a los managers excelentes—, formulará una definición de competencias como «las características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación de éxito en un puesto de trabajo»; y sobre estas clases de «características» elaborará un primer diccionario de competencias, que posteriormente irá ampliando y modificando, especialmente a partir de la incorporación del concepto de «inteligencia emocional» (Salovey y Mayer, 1990; Goleman, 1996) y de coprotagonizar la elaboración de un modelo de desarrollo competencial (Goleman, Boyatzis y McKee, 2002). Pero también hay otras muchas definiciones de competencias, con el consiguiente peligro de empacho o sobredosis intelectual, tanto a nivel doctrinal (por ejemplo, Woodruffe —1993— nos dice que «la competencia se refiere a serie de comportamientos que hay que adoptar para llevar a cabo las tareas y las misiones de un puesto con competencia»), como de instituciones internacionales (según la Organización Internacional del Trabajo la competencia es «la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente, por poseer las calificaciones requeridas para ello»), o de ámbito sectorial (en materia de formación profesional, por competencia se entiende un «conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que un sujeto necesita y utiliza para resolver problemas relativos a su desempeño profesional, de acuerdo con criterios o estándares provenientes del campo profesional», según el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional), o de algún Estado miembro de la Unión Europea (en el caso de la Administración belga, se define «la competencia profesional como el conjunto de conocimientos, aptitudes, valores y actitudes a los que el funcionario recurre para realizar bien las funciones que tiene asignadas»). Con estas observaciones tan sólo queremos identificar la punta del iceberg: el concepto de competencias que se elija condicionará su identificación (diccionario), influirá en las posibles metodologías de evaluación y enmarcará la potencial amplitud del modelo de gestión de competencias que se quiera poner en práctica.

Pero el debate en torno a la progresiva expansión del modelo de competencias no está exento de controversias; así, entre los especialistas en recursos humanos existe una importante división entre los defensores del sistema de análisis de puestos y los partidarios del modelo de gestión por competencias, tal y como refleja un estudio elaborado por un grupo de expertos bajo la dirección de

Jeffery S. Shippmann con el título de «The Practice of Competency Modelling» (2000).

b) Desde una perspectiva técnica, lo relevante es la viabilidad de la puesta en práctica del concepto de competencias en nuestras organizaciones públicas. Por lo tanto, el reto se refiere a las posibilidades objetivas de identificar y evaluar las competencias. Claude Lévi-Leboyer (1996), una de las especialistas que mejor han identificado las debilidades metodológicas de la valiosa construcción originaria de Boyatzis, nos advierte sobre la existencia de un variado repertorio de listas o diccionarios de competencias, elaboradas a partir de diferentes técnicas, así como de la existencia de diferentes metodologías para proceder a la concreta evaluación de las competencias. Toda esta complejidad tecnológica nos evoca el reto, demasiado frecuentemente fracasado en nuestras administraciones públicas, de hacer verdaderos análisis, descripciones y valoraciones de puestos. Por ello nos parecen muy sensatas algunas observaciones de esta autora a la hora de identificar y evaluar las competencias, incluso en el caso de que se decida repetir la historia de acudir a los «primeros espadas» del sector privado especialistas en este tema (de nuevo aparece la Hay en este campo, apoyada en la consultora que fundó McClelland, lo que da como fruto el diccionario de competencias Hay/McBer y una metodología específica de evaluación). Estas son las principales orientaciones de Lévy-Leboyer:

- En primer lugar, para que las listas de competencias sean útiles deben estar referidas a las actividades, estrategias y cultura de cada organización o servicio en concreto, lo que supone un gran esfuerzo de adaptación a cada caso específico mediante una definición clara y precisa de cada competencia en relación con cada puesto o empleo.
- En segundo lugar, debe asegurarse la efectiva utilización de las listas de competencias, lo que hace imprescindible una fuerte implicación de la estructura jerárquica en la elaboración de las listas de competencias, en la formación de los evaluadores y participando en las correspondientes pruebas piloto.
- En tercer lugar, hay que ser conscientes de que el paradigma clásico de la evaluación —prever el éxito de un determinado puesto a partir de informaciones referentes a los resultados pasados— ha de ser sustituido por evaluar la adaptabilidad que un individuo experimentará en el futuro y su aptitud para adquirir competencias nuevas; en otras palabras, no es tan relevante identificar las competencias adquiridas como concretar las competencias a fin de poder predecir las que pueden ser adquiridas, incluyendo el análisis de las condiciones individuales y de entorno que favorecen estas adquisiciones.
- En cuarto y último lugar, hay que revisar el papel tradicional de la formación para ponerla al servicio del desarrollo de las competencias. Sin duda alguna, éste es

el campo en el todavía sólo se intuye le horizonte, porque hoy día todavía hay más voluntarismo que base científica para avalar programas solventes de desarrollo de competencias; y de ello es consciente el propio Boyatzis, actualmente involucrado en un proyecto de investigación colectivo dirigido a validar un Programa de Evaluación y de Desarrollo de Competencias Directivas en nuestro país.

c) «La gestión por competencias supone su utilización como un patrón o norma para la selección de personal, la planificación de carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal. Este enfoque convierte a las competencias en un eje central de gestión de las personas, tal y como hoy se entienden y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo» (Longo, 2004, p. 43 y 44). Ésta es al mismo tiempo la gran virtud y la gran dificultad del modelo de gestión por competencias: se convierte en una pieza central de la gestión de los recursos humanos de la organización, pero su implantación obliga a revisar y reordenar los demás subsistemas de la gestión de los recursos humanos. En la década de los noventa se consolida su utilización especialmente en el mundo anglosajón y, en el caso del Reino Unido, también en el sector público estatal; asimismo, la Administración de la Unión Europea o la de Bélgica apuestan por un modelo de competencias, aunque en países del peso de Francia y Alemania todavía se está en un fase incipiente, porque supone cuestionar sus modelos tradicionales, basados en las ideas de capacidad, entendida como conocimientos, y mérito, como sinónimo de experiencia.

En nuestro sector público apenas contamos con experiencias y nos encontramos todavía en una fase muy embrionaria. Por ejemplo, en Cataluña es la Diputación de Barcelona la institución que más está invirtiendo en el desarrollo e implantación del modelo de gestión por competencias, proceso inacabado en el que lleva invertidos varios años, pero que puede servir de orientación a otras entidades locales (como ha sido el caso del Ayuntamiento de Manlleu). Por ello, hay que ser muy conscientes del imprescindible apoyo político y técnico para implantar con éxito una propuesta tan innovadora como compleja, cuya completa implantación abarca bastante más de un mandato político y conlleva un importante cambio de cultura; por ello, o se aborda como una prioridad institucional o corre el peligro de caricaturizarse, repitiendo los errores históricos de la clasificación de puestos: se contrata una consultora de renombre, se copia el modelo de otra administración pública y se elaboran unos diccionarios de competencias que se acaban aplicando rutinariamente sin que haya un verdadero cambio. Como suele decirse, si la opción por el modelo de gestión por competencias se toma como un trámite o una moda, para ese viaje no hacen falta alforjas. Las pocas experiencias con que contamos destacan la importancia de ponderar, al menos, tres consideraciones previas: el grado de madurez de la organización (¿cuenta con un verdadero análisis y valoración de puestos?), la conciencia de

que se trata de un largo y costoso proceso (¿cuál es el principal beneficio o mejora que espera obtener la organización?) y la necesidad de implicar a los políticos (del gobierno y de la oposición), a los directivos, a los sindicatos y a todo el personal (Pascualena, 2006, p. 29 y 30).

## 2. La articulación de la carrera

Las siguientes reflexiones tienen como finalidad principal analizar sintéticamente lo que pueden ser elementos comunes a cualquier modelo de carrera, con independencia de los cambios coyunturales de marco jurídico que se produzcan, aunque, lógicamente, dichos cambios podrán contribuir a facilitar o dificultar el desarrollo de unos u otros elementos; por ejemplo, como hemos dicho, hoy contamos con experiencias que apuestan por la carrera en el puesto o por potenciar la cultura de la evaluación, pero con dos importantes limitaciones: el rígido sistema de niveles y un inadecuado sistema retributivo. Desde la perspectiva de la gestión, cada uno de estos elementos debe enmarcarse en el modelo de subsistemas de gestión de recursos humanos propuesto por Longo (2004), a que hemos hecho referencia en la introducción.

*Un requisito previo: una nueva concepción y un correcto diseño de puestos y definición de perfiles. La novedosa experiencia de Euskadi*

En nuestras administraciones públicas el modelo de carrera aparece claramente condicionado por la concepción que tengamos del puesto y por el diseño que hagamos de él, así como por la definición de los perfiles de idoneidad de sus ocupantes. Ésta es una afirmación que resulta obvia para los gestores de personal, pero que en muchas organizaciones no tiene carácter prioritario porque se minimiza hasta reducirla a un mero trámite legal (la aprobación de las correspondientes relaciones o catálogos de puestos de trabajo) o, en otros casos, se ve como un potencial campo de discrecionalidad que, cuanto más ambiguo e indefinido esté, más margen de libertad de decisión y/o negociación otorga a quien debe decidir sobre la forma de cobertura de una vacante o la idoneidad de uno u otro candidato. De esta realidad son conscientes y concededores los redactores del Informe de la Comisión Sánchez Morón y por ello formulan algunas recomendaciones que ya aparecen recogidas en el proyecto de LEBEP:

- La conveniencia, tras más de cuarenta años de incorporarlo a nuestro ordenamiento jurídico público, de realizar una definición del puesto de trabajo como elemento estructural del empleo público. En la práctica de muchas de nues-

tras administraciones públicas el puesto se concibe generalmente como el acotamiento estático y repetitivo de una serie de tareas específicas realizadas por un determinado empleado o un pequeño grupo de ellos. Las principales consecuencias de esta concepción son la ausencia de flexibilidad, la imposibilidad de gestionar la diferencia y grandes dificultades para implantar la polivalencia de los puestos. Esta concepción supone una barrera prácticamente infranqueable para una administración que debe estar en permanente proceso de adaptación a las necesidades de la sociedad; y para el empleado público significa desvirtuar una verdadera carrera profesional y convertir la movilidad voluntaria en papel mojado. Es necesario avanzar hacia la concepción del puesto como una realidad dinámica capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes de las organizaciones. Por ello es importante que el legislador recoja una concepción que ayude a superar esas limitaciones. Y para ello es necesario recuperar la redacción que el borrador de mayo hizo del art. 73.2 del proyecto de LEBEP: «El puesto de trabajo es el conjunto de funciones, actividades, tareas u otras responsabilidades encomendadas por las organizaciones administrativas a cada empleado para cuyo desempeño sean exigibles determinados méritos, capacidades y experiencia profesional». Naturalmente que para poner en práctica esta concepción del puesto de trabajo no es necesario un cambio normativo básico, como veremos, a modo de ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- La necesidad de que toda organización pública identifique adecuadamente sus puestos de trabajo mediante su contenido funcional, ubicación en la estructura organizativa, perfil de competencias y otras características relevantes (carácter fijo o temporal, a tiempo completo o parcial, etc.). Pero esta ordenación debe ser entendida de manera flexible porque «la asignación de los puestos no debe impedir que el empleado público realice tareas distintas, si tiene el perfil de competencias preciso, cuando corresponda por necesidades del servicio, ni enervar las facultades de la Administración para alterar el diseño del puesto por razones justificadas, sin perjuicio de los derechos que correspondan a aquel» (p. 78). Esta flexibilidad aparece recogida en el art. 73.3 del borrador del anteproyecto de LEBEP. Lógicamente, una vez más hay que evitar confundir flexibilidad con arbitrariedad, ya sea amparándose en razones organizativas coyunturales (la proliferación de los denominados puestos singulares encubre en muchos casos auténticos trajes a medida de la persona ocupante) o por intereses espurios que llevan a valorar la persona y no el puesto introduciendo reclasificaciones arbitrarias, o por presiones sindicales que pretenden combatir agravios comparativos modificando el nivel del puesto al alza, etc.
- La importancia de no repetir el error histórico de confundir la identificación de los puestos y perfiles con el documento público en el que se establecen los

requisitos y efectos ligados a su desempeño, o sea, las tradicionales relaciones de puestos de trabajo. Así se explica en el Informe de la Comisión Sánchez Morón: «Debería diferenciarse el documento público —llámese Relación de Puestos de Trabajo, Catálogo o de otra forma— que clasifique los puestos de trabajo y señale el perfil o los requisitos esenciales exigidos para su desempeño, así como las retribuciones correspondientes a cada puesto, de la identificación precisa de su contenido funcional. Ésta última debe establecerse más bien en instrumentos de carácter interno y de mera gestión, carentes de valor jurídico y fácilmente modificables con el fin de evitar la rigidez excesiva del diseño de los puestos a que nos hemos referido» (p. 80). El artículo 74 del proyecto de LEBEP da libertad para que cada administración adopte el instrumento de ordenación que considere más acorde a su realidad organizativa.

Para conseguir avanzar hacia un modelo de puestos flexibles y polivalentes es necesario adoptar un sistema de análisis de puestos que sirva para desarrollar plenamente el papel de los puestos desde la perspectiva de la gestión integral de los recursos humanos (selección, carrera, movilidad, retribución, formación, etc.), y que no se limite al aspecto retributivo, como sucede en la mayoría de los casos actualmente. Por ello resulta especialmente relevante conocer la experiencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que, ante lo insatisfactorio de su modelo de análisis y definición de puestos, decide elaborar y desarrollar una nueva metodología, los «análisis funcionales» (en adelante AF), cuya implantación está destinada a convertirse en un punto de referencia, siendo conscientes de que su éxito se ha basado en tres premisas: una sólida base técnica personalizada en el maridaje entre la Oficina de Modernización Administrativa y la Dirección General de la Función Pública, un apoyo político prioritario a través de la Vicepresidencia, y un esfuerzo continuado y sostenido a lo largo de casi una década. Veamos el proceso de gestación y puesta en práctica de este modelo (Gorriti y Toña, 2006), en los términos que explican las Normas sobre organización y gestión del nuevo modelo de recursos humanos, que se pueden consultar en la intranet del propio Gobierno Vasco (intentaré resumirlas abusando de la práctica, aunque poco prestigiosa y elegante, técnica del «interlineado»), desde la perspectiva de su incidencia en la carrera:

1. En el año 1997 la Oficina para la Modernización Administrativa (en adelante OMA) detecta importantes desajustes entre puestos de trabajo (en cuanto a sus funciones, niveles retributivos, denominaciones heterogéneas, etc.) y, consecuentemente, una situación de dispersión organizativa que se ha ido agudizando con el paso de los años. El origen de esta situación es doble: por un lado, las limitaciones con las que se hacen originariamente los análisis de puestos en todas las administraciones a partir de la reforma de 1984, cuya finalidad exclusiva era permitir apli-

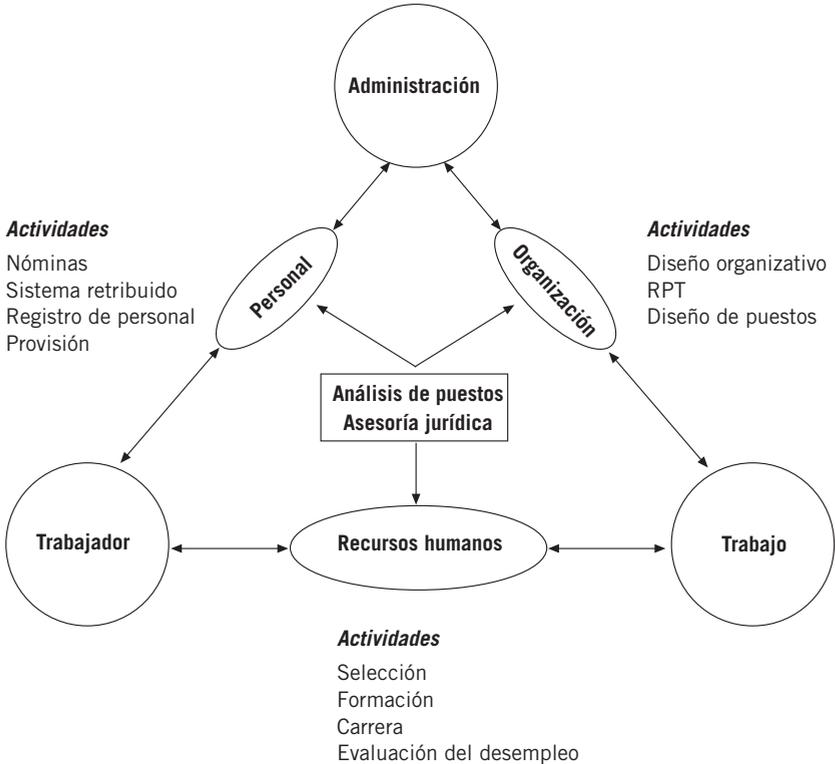
car el nuevo sistema retributivo, olvidando el papel que el legislador básico les otorgaba en relación con la selección, provisión, carrera, formación y movilidad; y, por otro lado, la debilidad del propio sistema de análisis empleado, que, ante el permanente empuje y demandas de las estructuras organizativas y servicios cambiantes, carecía de criterios homogéneos en la descripción de puestos de trabajo, posibilitando con ello que puestos con la misma denominación realizaran funciones sustancialmente diferentes o, a la inversa, que puestos con diferentes denominaciones realizan las mismas funciones pero con diferentes retribuciones o niveles.

2. Para dar respuesta a esta dispersión organizativa se decide utilizar una metodología específica, la de los AF, adaptada a la realidad de la Administración General Vasca y sus Organismos Autónomos, y sobre cuyo fundamento técnico me remito a las rigurosas explicaciones de Gorriti (2002). La puesta en práctica de la opción metodológica para abordar el análisis de la dispersión organizativa desde la perspectiva de las funciones condujo a la necesidad de replantearse la concepción desde la cual se venían haciendo los análisis de puestos, teniendo en cuenta que legalmente no existía ninguna definición previa que actuara como condicionante. Era necesario pasar de una concepción rígida del puesto, entendido como compartimento estanco y acotamiento hermético de tareas, a una concepción más amplia y flexible, entendiendo los *puestos como roles que implican un conjunto de responsabilidades asumidas o asumibles*, pues de esta manera se facilita la adaptación permanente de las administraciones a un entorno cada vez más complejo y cambiante. Por ello se decide definir el puesto como «una unidad organizativa básica de estructuración de la función pública y está constituido por la agrupación de funciones que, a su vez, se descomponen en tareas» (Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos). *La función es el enunciado de una responsabilidad* que un puesto de trabajo asume respecto de un ámbito; indica *qué* se hace o *qué* se debe hacer. Mientras que *la tarea es el enunciado de una actividad* que identifica un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad enunciada por la función; indica *cómo* se hace o *cómo* se debe hacer.

3. Esta nueva concepción del puesto conducirá a una nueva concepción del modelo de organización y de recursos humanos en la administración vasca. Efectivamente, la descomposición del puesto en funciones y tareas conlleva *la distinción entre trabajo* (al que se refieren las funciones) y *trabajador* (al que se refieren las tareas, por ser ejecuciones reales hechas por alguien y observables). Tomar conciencia de las consecuencias de este cambio se convierte, para los responsables de los AF, en algo revolucionario: significa pasar de un modelo binario (la relación es administración-puestos de trabajo, donde el puesto asume en una sola

realidad todo lo referido al trabajo y al trabajador y donde sólo son necesarias dos funciones: la organizativa y la de personal) a un auténtico sistema (basado en la interrelación administración-trabajo-trabajador, donde irrumpe la función de recursos humanos como una práctica profesional para adecuar las personas a los puestos y gestionar la diferencia, y donde la función organizativa debe concebirse como una práctica para organizar las responsabilidades que la administración adquiere para el adecuado ejercicio de sus competencias en un ámbito concreto).

Figura 3. Nuevo modelo de organización y de recursos humanos



Fuente: Esquema elaborado por Mikel Gorriti (ver Gorriti y Toña, 2006)

4. La efectiva puesta en práctica de este nuevo modelo se concretará en el correspondiente análisis de puestos, distinguiendo entre funciones y tareas, lo que, por ejemplo, hará que los 1515 puestos de funcionarios identificados originariamente queden asimilados a 176 puestos tipo (en los grupos A y B, se pasa de 1184 a 155, en los grupos C y D se pasa de 259 a 18, y en el grupo E, de 72 a 3). Asimismo, se procede una revisión del sistema retributivo, donde el complemen-

to de destino se relacionará con las funciones, y los diferentes complementos específicos con las tareas; y se complementa con una nueva valoración de los puestos, que se concretará en una nueva distribución de niveles. Por último, se ha procedido a la aprobación de unas nuevas relaciones de puestos de trabajo. Todas estas acciones tienen la correspondiente cobertura jurídica en las siguientes normas: Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de los puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos; Decreto 79/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos; Decreto 80/2005, de 12 de abril, por el que se crea el Comité de Valoración de los puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos; Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de octubre de 2005, por el que se aprueba el procedimiento interno de tramitación de las propuestas de valoración de puestos de trabajo, el manual de valoración y la tabla de conversión de indicadores; y Decreto por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el año 2005 del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

5. Por último, se aborda rigurosamente uno de los temas clave, históricamente pendiente en la mayoría de nuestras administraciones públicas, al que ya se había referido el Informe Almunia: *la definición del contenido del perfil de cada puesto*, requisito imprescindible para hacer real el principio de adecuación de la persona al puesto y garantizar la idoneidad de los criterios de cobertura de cada vacante. Cuatro son las categorías de variables que propone utilizar para conformar el perfil requerido para el que desempeña un puesto, es decir, aquellas que todo trabajador pone en juego a la hora de ejecutar su trabajo; veamos sus definiciones.

- *Conocimientos*: esta categoría se refiere a los conceptos, criterios y datos que conforman un marco de referencia común a todos aquellos que tienen trabajos parecidos; se refiere a los contenidos técnicos directamente exigidos para el desempeño de un trabajo, aquellos que se acumulan y se pueden expresar de forma oral o escrita, y suelen medirse mediante pruebas escritas o prácticas.
- *Aptitudes*: esta categoría se refiere a una serie de capacidades básicas y homogéneas exigibles en mayor o menor medida a todas las personas en el proceso de aprendizaje y adaptación a un puesto de trabajo; son las capacidades que predicen el aprendizaje del puesto, que se identifican con el «tener capacidad para», y suelen medirse mediante los clásicos tests de tiempo fijo (inteligencia general, aptitud verbal, numérica, etc.).
- *Destrezas*: cuando un problema tiene una forma establecida de resolverse, de alcanzar una determinada meta, a esa forma de hacerlo se le denomina des-

treza; se refiere a la capacidad resultante de juntar, con entrenamiento, conocimiento técnico, aptitudes y experiencia, y se manifiesta en el «saber hacer»; suelen medirse mediante pruebas de simulación.

- *Características o rasgos de personalidad*: expresan la predisposición a actuar de una determinada manera; son variables que matizan cualquier ejecución y predicen que un trabajador, que posee las características arriba descritas, las empleará correctamente. Los otros tres componentes del perfil predicen que sabe hacerlo o que está capacitado para ello, mientras que la personalidad predice que lo hará y qué sentido tendrá la ejecución.

6. La puesta en práctica de todas estas iniciativas constituye una sólida base para hacer creíble el nuevo modelo de carrera que se propone desarrollar de acuerdo con los siguientes conceptos:

- *Polivalencia*: es el grado de similitud que diferentes puestos tienen en cuanto a los conocimientos y destrezas exigidos para la eficaz ejecución de las tareas más representativas de estos. La polivalencia es el concepto central de la carrera en tanto que sistema de movilidad inter-puestos, no de la profundización en los mismos. La determinación de la polivalencia, por su trascendencia para la movilidad, debe ser rigurosa, argumentada y soportada desde alguna técnica formal (estadística).
- *Área funcional*: es la agrupación de puestos que requieren conocimientos y destrezas comunes (las destrezas se concretan en el «saber hacer» del puesto). Una agrupación de puestos por razón de su polivalencia. Las áreas funcionales persiguen los siguientes objetivos: a) mejorar el sistema en la movilidad; es decir, evitar o paliar las asignaciones inadecuadas de funcionarios a los puestos de trabajo, optimizando la relación entre la capacidad del funcionario y las exigencias del puesto de trabajo; b) disminuir los períodos de aprendizaje en los nuevos puestos, ya que se valorarán específicamente las destrezas, conocimientos experiencias derivadas del ejercicio de un puesto de trabajo previo que resulta polivalente; c) optimizar la gestión de los recursos humanos y mejorar de ese modo la funcionalidad de los sistemas de provisión en aras a unos resultados de mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- *Áreas relacionales*: son las áreas del saber que relacionan puestos por razón de sus conocimientos y destrezas comunes. Es un concepto de recursos humanos por el que los puestos, de distinta área funcional, se relacionan más o menos en función de una distancia formativa. A diferencia de las áreas funcionales, dicha distancia no implica agrupamiento de puestos sino puramente razón de relación. Del concepto de áreas relacionales emana realmente la posibilidad de itinerario, otro de los conceptos básicos de este nuevo planteamiento de carrera, porque constituye los caminos de la red de movilidad.

- *Las rutas profesionales.* Las áreas relacionales dibujan los itinerarios profesionales, sus rutas. El desarrollo más frecuente de la carrera se producirá mediante el desempeño sucesivo de puestos de la misma área funcional, pero no única; también podrá accederse a puestos de distintas áreas relacionales. Dichas rutas o itinerarios estarán conformados por puestos cercanos en cuanto a los conocimientos que comparten, donde su adquisición implicará esfuerzos formativos menores. O lejanos, cuando dichos esfuerzos formativos sean mayores. Las rutas serán el principal puente entre la administración y los trabajadores en el desarrollo de la carrera. Al favorecer con oferta de formación determinadas rutas, la administración define sus necesidades a medio y largo plazo y da la oportunidad a los individuos de desarrollar esas capacidades. La identificación de los distintos itinerarios posibles permitirá al trabajador planificar su carrera y establecer qué capacidades tiene que adquirir para lograr sus objetivos.
- *Carrera horizontal.* La carrera horizontal busca incentivar el conocimiento experto de los trabajadores, estableciendo un sistema que fomente la continuidad de las personas con buen desempeño en su puesto de trabajo, minimizando el riesgo de que dicho conocimiento experto se pierda por cambios de puesto, provocado, normalmente, por la ausencia de alternativas distintas de la promoción jerárquica. El modelo de carrera horizontal busca la capitalización de los conocimientos adquiridos mediante el trabajo diario. Aplicado esto al empleado público, permitiría que la profesionalización de los trabajadores se convierta en un factor clave para la mejora continua de la propia administración.
- *Sistemas de gestión de carreras.* En el binomio resultante de compaginar los intereses de eficacia de la administración mediante el mejor rendimiento de las capacidades de sus trabajadores y la satisfacción laboral de ellos como resultado de poder ejercer dicha posibilidad, no sólo el trabajador debe ser parte activa mediante la gestión de su propia formación: también la administración debe ser parte activa mediante los sistemas de gestión de la carrera. Con ellos la administración debe gestionar proactivamente las capacidades e intereses de sus trabajadores. Entre los posibles —algunos ya vigentes—, se pueden citar: identificación y especificación de los itinerarios posibles desde el puesto de trabajo de origen; auto-evaluación (facilitar herramientas para el propio conocimiento respecto de puntos fuertes y debilidades, intereses, etc., y su relación con posibles puestos de la administración); planes personalizados de desarrollo (cómo las destrezas y conocimientos de la persona pueden o deben evolucionar en un determinado periodo de tiempo en función de unas metas establecidas o acordadas); rotaciones (tiempo de exposición de los trabajadores a distintas experiencias en diferentes puestos de la administración que sean acordes con sus intereses o capacidades), etc.

El fundamento legal de este modelo se encuentra en el Decreto 77/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las áreas funcionales de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. Además de contener la definición de la mayoría de estos conceptos, establece en un anexo las 17 áreas funcionales para los grupos A y B y las de los grupos C y D; y da un plazo máximo de 24 meses para que se establezcan los itinerarios profesionales. Y, como el propio Gorriti nos explica (2005), este modelo de carrera debe completarse con el correspondiente sistema de evaluación del desempeño, que está en fase de elaboración.

*El encauzamiento de las expectativas profesionales: itinerarios profesionales y planes de carrera. La experiencia del Ayuntamiento de Manlleu*

Con independencia de su regulación jurídica, siempre coyuntural, la carrera como institución debe servir para encauzar las expectativas subjetivas en el marco de los intereses y necesidades de la organización. Hoy día, como venimos reiterando, con las mismas reglas formales se pueden articular diferentes cauces en función de las características y condiciones específicas de cada administración. Por ello nos parece importante poner el acento en aquellos elementos que pueden ser comunes y adaptables a cada realidad, puesto que son herramientas de gestión al servicio de la carrera: los itinerarios profesionales y los planes de carrera.

La idea de itinerarios profesionales, en el sentido en que aquí se utiliza, tiene dos dimensiones. La primera, de carácter organizativo, la podemos formular de la siguiente manera: toda administración puede ser concebida como un conjunto de puestos, sus unidades básicas, que globalmente podemos visualizar como un auténtico mapa de la organización; y cada organización debe decidir cómo estructura ese mapa de puestos para una adecuada prestación de los servicios y funciones que tiene encomendados. La estructuración de ese mapa de puestos se puede realizar, entre otras perspectivas, buscando un equilibrio entre las similitudes y diferencias de los puestos, lo que nos llevará a tener que establecer diferentes clases de agrupaciones funcionales, cuya coherencia será clave para garantizar la adecuación de la persona al puesto; éste es, por ejemplo, el sentido de las áreas funcionales y relacionales que hemos visto en el nuevo modelo de Euskadi y que, en determinados casos, tendrán coincidencias con agrupaciones clásicas de la función pública corporativa como son los cuerpos, escalas, especialidades, categorías, etc. Pero lo relevante es que la organización cuente con una estructuración coherente en ámbitos funcionales, con independencia de su denominación, que permitirán delimitar las correspondientes agrupaciones de puestos y concretar su grado de polivalencia, especificidad y adaptabilidad. De ahí la relevancia de la segunda dimensión de los itinerarios, que se refiere a la

perspectiva de los recursos humanos: deben contribuir a garantizar la adecuación de la persona al puesto e incentivar el desarrollo permanente de las potencialidades profesionales de cada persona, conciliando de esta manera los intereses de la organización, adecuada prestación del servicio, con la satisfacción de las diferentes expectativas profesionales, reconocimiento de la progresión en el desempeño en el mismo y/o en diferentes puestos. Por tanto, el reto de cada organización pública es contar con un diseño claro y coherente de itinerarios profesionales, que deberán revisarse periódicamente para responder a las necesidades de adaptación permanente de cada administración y que servirán para objetivar las decisiones en materia de carrera profesional en función de esas necesidades.

Pues bien, una vez que la organización ha construido esos itinerarios, a modo de potenciales opciones de progresión profesional que pueden ser elegidas por cada persona en función de sus expectativas, voluntad y capacidad de progresión, se hace necesario objetivar el potencial proceso de progresión, que es el papel que corresponderá a los planes de carrera. La planificación debe permitir una aproximación realista a las posibilidades de progresión en función de la clase de esfuerzo a realizar (adquisición de determinados conocimientos, evaluación positiva del desempeño, formación y desarrollo de determinadas habilidades y destrezas, etc.), del tiempo a invertir (periodificación orientativa mínima de etapas o tramos) y del resultado a conseguir (reconocimiento que permite consolidar un determinado nivel de progresión, ya sea en forma de adquisición de un grado o una categoría superior o, manteniendo el mismo estatus, con una mejor retribución o, siendo más prosaicos, consiguiendo un puesto en un lugar geográfico deseado, por la razón que sea). Esta es la concepción que late claramente en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el bienio 2002-2004 y que, como ya vimos anteriormente, está pendiente de un mínimo desarrollo con carácter general, lo que no impide que, si una administración tiene voluntad y capacidad, pueda hacerlo en el actual marco jurídico, como es el caso de la administración local que se explica a continuación.

Manlleu es una población de la provincia de Barcelona que está en la frontera de los 20.000 habitantes y cuyo ayuntamiento está formado por una plantilla de 200 personas, de las cuales el 52% es personal funcionario y el 48% personal laboral. El Ayuntamiento de Manlleu en el año 2001 (Sáenz Blanco, 2004) inicia un proceso de renovación y fortalecimiento de su política de recursos humanos a través de diferentes acciones (una nueva valoración de puestos que desemboca en nuevas relaciones de puestos de trabajo y que conlleva mejoras retributivas, la implantación de un plan de formación continua, la aprobación de un sistema de carrera basado en la progresión de grado personal, el desarrollo de procesos de promoción interna para determinados colectivos, la aprobación y progresiva aplicación de un sistema de gestión por competencias, etc.) que culminan con la

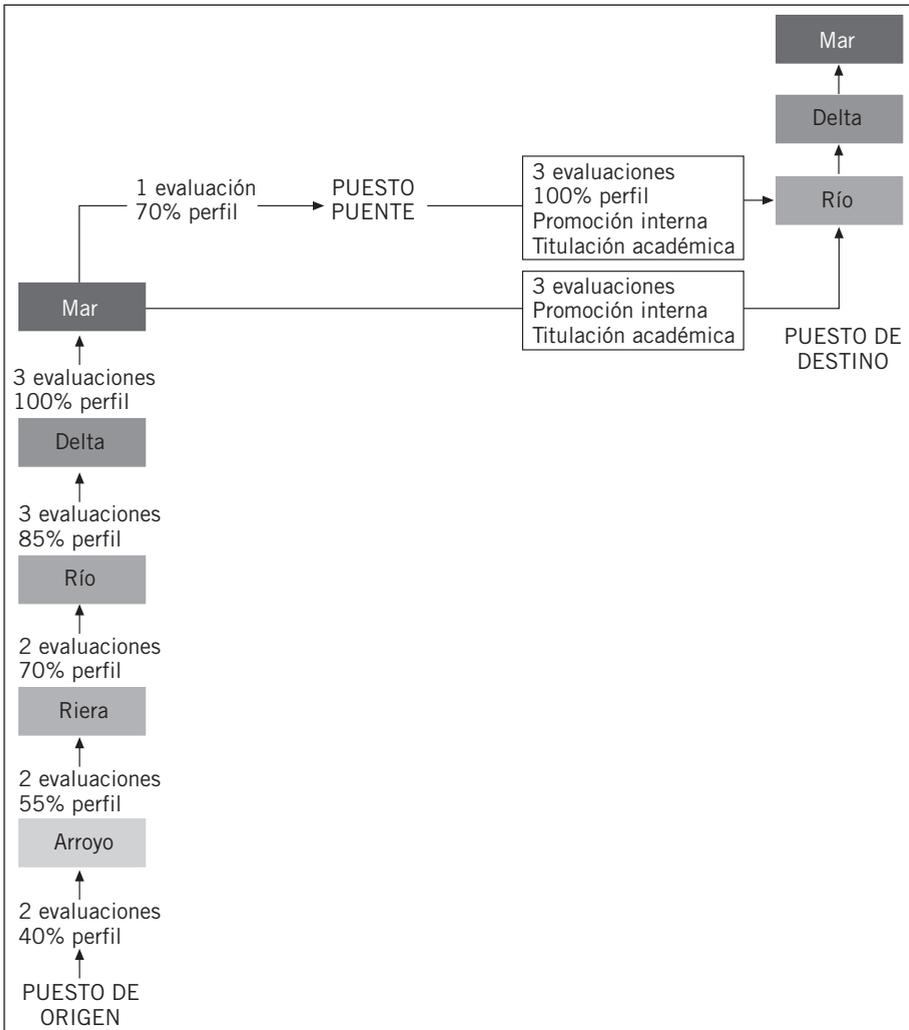
aprobación de un Plan de Desarrollo Profesional (en adelante PDP) que servirá de marco a los planes individuales de carrera profesional. Veamos, utilizando de nuevo la técnica del interlineado, el contenido y estructura de este PDP siguiendo la exposición de M. Carme Noguer (2006, p. 26-32).

1. El PDP es el principal instrumento para poner en práctica un modelo de desarrollo profesional aplicable al conjunto de personas vinculadas a la organización con una relación estable, tanto de tipo administrativo como laboral, que permite ofrecer al conjunto de los empleados públicos oportunidades de aprendizaje y de crecimiento profesional. La idea de desarrollo profesional se utiliza en un sentido amplio, y abarca tanto un plan de formación individual como de carrera administrativa, lo que ayuda a planificar de manera integral la carrera profesional. Para ello el PDP se estructura en un doble contenido:

- *El contrato de desarrollo*, mediante el cual cada empleado público adquiere el compromiso de realizar una serie de acciones de desarrollo encaminadas a mejorar en el ejercicio profesional de determinadas competencias, concretadas en conocimientos, habilidades o destrezas, para cuya mejora el ayuntamiento se compromete a proporcionar las correspondientes herramientas y recursos a través de la Guía de Recursos para el Desarrollo de Competencias, con el apoyo de los correspondientes evaluadores. De esta manera, cada persona se convierte en responsable de su propia carrera, y decide qué esfuerzos quiere realizar para progresar y en qué períodos de tiempo.
- El modelo de carrera administrativa se basa en un sistema dual de promoción: horizontal, en el mismo puesto de trabajo, mediante la progresiva consecución de nuevos tramos de desarrollo profesional en el puesto; y vertical, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo de carácter restringido para el acceso a otros puestos de trabajo en la organización.

2. La progresión se objetiva mediante un *itinerario profesional* basado en las ideas de evaluación periódica y necesidades de la organización para una mejor prestación del servicio. El itinerario se inicia en el puesto de origen, estructurado en cinco tramos en función de la progresiva acreditación de resultados positivos en el desempeño del mismo, de manera que la superación de cada tramo conlleva una compensación personal más elevada. Agotada la promoción en el puesto, en función de las necesidades de la organización, quienes hayan acreditado una óptima evaluación profesional podrán optar por seguir progresando verticalmente a través de un cambio de puesto mediante el correspondiente proceso de promoción interna a puestos de una misma familia de perfiles profesionales. Ésta es la representación gráfica del modelo de itinerario de progresión profesional:

Figura 4. Itinerario de la progresión profesional



Fuente: Plan de Desarrollo Profesional del Ayuntamiento de Manlleu

3. A partir de este modelo de itinerario profesional, el Ayuntamiento de Manlleu ha elaborado el correspondiente *mapa de itinerarios* para que cada una de las personas pueda identificar cuál puede ser su progresión lógica a partir del puesto que ocupa en cada momento, identificándose el número de evaluaciones a superar y los años necesarios para ello, así como aquellos casos en que la progresión en el itinerario profesional no se realiza de forma automática a medida que se cumplen los correspondientes requisitos, sino que dicha progresión está condicionada a las

necesidades organizativas y técnicas de la corporación. Para la puesta en práctica de este mapa de itinerarios, el Ayuntamiento de Manlleu se ha dotado de una *regulación interna de la carrera* cuyas características más relevantes son:

- Se aplica a todas las personas de la organización, incluidos los titulares de los diferentes puestos directivos del máximo nivel, que han de tener la opción de progresar en su desarrollo profesional mediante el incremento de sus retribuciones.
- Se prevén las especificidades y especialidades necesarias para adecuarse a las diferentes características de los cuerpos y colectivos que integran el ayuntamiento.
- Las personas que integran la organización sólo pueden incorporarse al sistema de carrera a partir del momento en que cumplen los requisitos mínimos establecidos —*el perfil estándar*— respecto del desarrollo de su perfil competencial previamente definido, ya que este actúa como eje vertebrador de todo el sistema.
- Gira en torno al desarrollo competencial del puesto, pues, a medida que la persona va adquiriendo un mayor nivel en su perfil competencial y acercándose al nivel considerado excelente, ha de ir incrementando su nivel de promoción profesional mediante la adquisición y el reconocimiento de nuevos tramos de progresión.
- Tiene carácter progresivo: las personas que muestren interés en la promoción profesional han de pasar por todos los tramos que componen el trayecto asociado a su puesto de trabajo, para poder acreditar la adquisición y consolidación de las competencias asociadas a ese perfil.
- Es un sistema comprensible para todas las personas a quienes se destina. Tan sólo contiene los elementos estrictamente necesarios para la consecución del objetivo de desarrollo profesional y mejora continua.

4. Por último, conviene remarcar que, para llegar a la actual situación de puesta en práctica del PDP, tan importantes como el correcto diseño del mismo han sido el gran esfuerzo tecnológico para poder realizar su seguimiento al día y el proceso de implicación de políticos, del equipo de gobierno y de la oposición, de directivos, de técnicos y de todo el personal, así como el agotador esfuerzo de comunicación permanente y de transparencia. Estos son algunos de los factores relevantes que acostumbran a marcar la diferencia a la hora de aplicar modelos que siguen las mismas pautas formales, y que pueden ser copiados y/o reelaborados por cualquier consultor interno o externo, sin calibrar el correspondiente impacto organizativo y cultural en la administración receptora (Noguer, 2006, p. 32-34).

En conclusión, experiencias como ésta deberían servirnos de referencia para no seguir escondiéndonos en excusas fáciles como las relativas al marco legal o a su posible impacto económico, pues, previo el correspondiente contraste, cada

administración puede poner en marcha, por sí sola o con ayuda de otras instituciones, los procesos de reforma necesarios para encauzar las expectativas profesionales de las personas de a su servicio.

### *El papel de la formación*

Como hemos visto tanto en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi como en la experiencia del Ayuntamiento de Manlleu, cualquier propuesta de renovar o potenciar la carrera profesional debe plantearse muy seriamente el capítulo de la formación, pues se convierte en un factor clave. Así, el diseño de itinerarios y las posibilidades de progresión mediante cambio de puesto dependen en gran medida del grado de proximidad en la formación exigida para cada puesto. De ahí que en ambas experiencias, y en otras similares de diferentes administraciones a las que no hemos hecho referencia expresa, los promotores de la iniciativa se hayan tenido que plantear su modelo de formación desde un doble ángulo. En primer lugar, desde la perspectiva de lo que no debe ser la formación; así nos lo recuerda Longo (2004, p. 145) cuando nos señala las dos desviaciones clásicas en el uso de los sistemas de formación, por un lado, cuando reduce «a un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales» y, por otro, cuando la formación «se convierte en una política que se utiliza para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquéllos para los que no es el instrumento más adecuado». Y en segundo lugar, el modelo de formación analizado desde la perspectiva de lo que realmente debe ser, tal y como se recoge en las Normas sobre Organización y Gestión del Nuevo Modelo de Recursos Humanos a que hemos hecho referencia anteriormente, y que por pura sensatez conviene reproducir:

- La necesidad de proceder a planificar la formación en función de la estrategia global de la organización y de sus políticas de recursos humanos.
- La coherencia de utilizar la formación para aquello a lo que realmente puede contribuir: a mejorar el desempeño presente o futuro de un puesto y a facilitar el desarrollo y la promoción profesional.
- La distinción entre las actividades formativas de aprendizaje (que tienen por finalidad la adquisición de conocimientos, destrezas, actitudes, etc., mediante un programa específico en que se evalúan los objetivos de aprendizaje propuestos) y las actividades de información (que tienen como objetivo la transmisión o intercambio de contenidos y experiencias y carecen de una programación y evaluación sistemáticas).
- La identificación de objetivos formativos, entendidos como los comportamientos, actitudes y valores que mejoran el servicio público y que identifican y des-

criben aquello que el participante debería ser capaz de hacer en un puesto de trabajo después de haber acreditado la superación del correspondiente proceso de formación.

- El análisis de los contenidos formativos, que deben estar diseñados para la adquisición o incremento de conocimientos, destrezas observables, capacidad de resolución de problemas y cambio de actitudes.
- El análisis de las necesidades de formación, entendido como la diferencia entre lo que el trabajador sabe y lo que debe saber en relación a los objetivos formativos.
- Conviene distinguir entre formación de entrada o acceso, formación para el puesto y formación para la carrera profesional (que tiene por objeto la capacitación y desarrollo profesional para la mejora del desempeño de tareas de cualquier otro puesto diferente del que se está desempeñando o para la profundización en el mismo —exigencia no estándar de funciones).
- Toda formación debe ser evaluada por medidas fiables que predigan el desempeño eficaz de un puesto o de un equipo. Para ser eficaz la formación debe transferirse al desempeño de un puesto, y tal transferencia debe medirse de acuerdo con los objetivos de formación y los criterios de éxito de dicho puesto. Cualquier programa formativo deberá responder a unos determinados estándares de utilidad, viabilidad, propiedad y precisión. Los estándares de *utilidad* se refieren al carácter práctico y a las necesidades de información para una audiencia determinada. La *viabilidad* del programa tiene que ver con el realismo, prudencia y eficiencia del mismo. Los estándares de *propiedad* se refieren a los derechos de las personas afectadas por la evaluación. Los estándares de *precisión* determinan las características de validez del programa, sus instrumentos y sus conclusiones.

Sobre la importancia de la formación, afirma el Informe de la Comisión Sánchez Morón:

No sólo la formación contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado, sino que sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de difusión de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento. Todos estos elementos influyen de modo directo en el mejor desempeño y son uno de los signos distintivos de las organizaciones más avanzadas y eficientes. No por ser un tópico deja de ser verdad la afirmación de que la formación es una inversión, una de las mejores inversiones que puede hacer cualquier organización. (p. 105)

Y por ello acaba con la siguiente recomendación:

La Comisión recomienda, por tanto, que en el Estatuto Básico se haga referencia a la necesidad de las Administraciones Públicas de dedicar los recursos necesarios a la

formación y perfeccionamiento de sus empleados y de que se establezcan los derechos y deberes de los mismos al respecto. Las actividades de formación deben someterse a los criterios de programación, gestión y evaluación pertinentes para el logro de sus fines. (p. 107)

Parece que los autores del proyecto LEBEP han sido poco sensibles a esta recomendación y se han limitado recoger la formación como derecho individual (art. 14.g) y como principio de conducta (art. 54.8). Confiamos en que el texto definitivo, si llega a buen puerto, sea más generoso. Aunque sólo sea porque sería muy sano un cambio sustancial de rumbo en el papel que actualmente juegan el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la mayoría de sus homólogos autonómicos (denominados en lenguaje coloquial de los funcionarios de la Administración General del Estado como «inapillos»), demasiado lastrados en muchos casos por lo que un antiguo presidente del INAP calificó como «el síndrome de los cursos, cursillos y cursetes», y que se caracterizaba porque a los mismos solían tener un acceso privilegiado aquellos funcionarios que, por ser considerados «peligros públicos» en sus puestos, tenían luz verde para engordar un casi imbatible currículum formativo que les catapultaba a un puesto superior, y porque la mayoría de los cursos eran «propiedad» de determinados cuerpos o colectivos de funcionarios que monopolizaban la impartición de saberes frecuentemente de discutible utilidad a cambio de un merecido sobresueldo.

## Epílogo

### «Se hace camino al andar»

A la vista de algunas experiencias pioneras y del cambio de reglas de juego que se nos anuncia, podemos acabar nuestro recorrido reflexionando en torno a algunos interrogantes. El primer interrogante se refiere a qué piensan los funcionarios sobre la carrera administrativa en los albores de este siglo XXI. Si tomamos como muestra representativa una reciente encuesta del CIS (realizada entre enero y marzo de 2006 a 1516 funcionarios de los cinco grupos de la Administración General del Estado), podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Cuando se les pregunta qué actuaciones consideran más urgentes para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, responden que la primera actuación es lograr una mayor coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas y que la segunda actuación prioritaria es establecer una verdadera carrera administrativa.
- La mayoría (el 63,4%) opinan que la Administración les ofrece pocas (42,8%) o ninguna posibilidad (20,6%) de lograr una carrera administrativa satisfactoria.
- Cuando se les pregunta en qué debería basarse fundamentalmente la carrera, responden por orden de importancia: en el desempeño de puestos de mayor responsabilidad, en la posibilidad de pasar fácilmente a cuerpos de grupos superiores, en la antigüedad, en el desempeño de puestos de mayor nivel y en la posibilidad de ascender de categoría personal sin tener que cambiar necesariamente de puesto. Mientras que, cuando les preguntan sobre la realidad de la promoción, responden que ésta depende, sobre todo, de la antigüedad y de hacer nuevas oposiciones a cuerpos de mayor nivel de titulación.
- La inmensa mayoría (88,9%) valora muy positivamente (44,6%) o positivamente (44,3%) un sistema que retribuyera realmente el rendimiento y la calidad del trabajo efectuado.

Estas respuestas nos confirman que la carrera sigue siendo una asignatura pendiente relevante y nos aportan tres aspectos novedosos en relación con las

encuestas de principios de los ochenta: primero, la reivindicación de una verdadera carrera no es sólo para satisfacer los intereses de los funcionarios, sino también para contribuir urgentemente a un mejor funcionamiento de las administraciones públicas; segundo, al lado de la clásica carrera vertical emerge una demanda para articular una modalidad de carrera horizontal con las diferentes modalidades de promoción interna; y tercero, aparecen con fuerza los conceptos de rendimiento y de calidad de trabajo efectuado.

El segundo interrogante es el relativo a las principales luces y sombras de la reforma que ahora se propone. Desde la perspectiva de la carrera, las luces se concretan en un diseño coherente de las modalidades de carrera (vertical, horizontal y promoción interna), al permitir combinar progresión con estabilidad y un sistema retributivo adecuado, así como en un diseño flexible, que posibilita que cada Administración pública adopte su propio modelo en función de sus especificidades, a partir de unos mínimos principios comunes. Y las sombras se proyectan en el proceso de desarrollo legal y reglamentario de la normativa básica: la definición del concepto de competencias, el diseño de los sistemas de evaluación del desempeño, la articulación de la carrera administrativa con la nueva carrera directiva, los criterios de aplicación de los conceptos retributivos vinculados a la carrera, etc. Por lo tanto, hemos de esperar al correspondiente desarrollo estatal y autonómico, que confiemos que no repitan los dos errores históricos clásicos: la falta de realismo en cuanto al período de puesta en práctica (o excesivamente corto o tan largo que desactiva el potencial innovador) y la falta de impulso político en cuanto al cumplimiento de sus propias normas (especialmente al no aprobar de manera definitiva o no poner en práctica los instrumentos y procedimientos que condicionan el nuevo modelo de carrera).

Por último, el tercer interrogante nos lleva a preguntarnos en qué medida las políticas de personal son una prioridad para nuestras administraciones públicas. Aquí la respuesta se debe concretar caso por caso, porque la nueva reforma abre una puerta ante la que caben, al menos, tres actitudes posibles: la de los que creen que nada cambia, por lo que seguirán con sus rutinas de simple administración de personal (como el burro que sigue dando vueltas a la noria con las orejas que le impiden ver más allá del paso siguiente); la de los que creen que todo cambio es principalmente fuente de conflictos y puede ser para peor (en estos casos predomina el síndrome del perro pastor, donde lo relevante es vigilar, controlar y sancionar —mordiéndolo a las ovejas díscolas); y la de los que piensan que es una oportunidad para hacer balance (¿en qué estadio de madurez se encuentra la organización para introducir mejoras?) y reorientar la situación actual o seguir progresando en el camino iniciado.

Ante este nuevo tiempo, creo que la mayoría de nuestras administraciones públicas se encuentran en un cruce de caminos y deben ser conscientes de que, parafraseando al poeta de algunas causas perdidas (Gibson, 2006), sólo «se hace camino al andar».

# Bibliografía

- ARROYO YANES, Luis Miguel (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (1995) «El desempeño de funciones y cometidos de hecho por parte de los funcionarios y su problemática jurídica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24.
- (1998) «Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local». En: CASTILLO BLANCO, F. (coord.). *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Granada: Comares.
- BELTRÁN, Miguel. *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier (2005). *La funcionarización del personal laboral al servicio de las administraciones públicas españolas. Régimen jurídico del proceso selectivo restringido*. Barcelona: Cedecs.
- BOYATZIS, Richard E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performances*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- CÁDIZ DELEITO, José Luis (1987). «Notas sobre la carrera profesional del funcionario público», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1974). *Reflexiones sobre aspectos actuales de la función pública española*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.
- CASTILLO BLANCO, Federico (2002). *El sistema retributivo en la función pública española*. Madrid: Marcial Pons.
- CIS (2006). «Funcionarios públicos, III. Estudio núm. 2604». Enero-Marzo 2006.

- CORTÉS CARRERES, José Vicente (2001). *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración local*. Madrid: Dykinson.
- (2005) «Un método para la evaluación de la gestión de personas en las organizaciones», *Revista Capital Humano* [Madrid], núm. 192.
- CRESPO MONTES, Luis Fernando (2003). *Mitos y ritos de la Administración española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ECHEBARRÍA, Koldo. (1993) *La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto.
- (2000) «Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales», *Reforma y Democracia* [Caracas: CLAD], núm. 18.
- ESCUIN PALOP, Vicente M.(1986): *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las comunidades autónomas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel. (1987) «La carrera administrativa en los Estados Unidos», *Documentación Administrativa*, núm. 241-242.
- (1990) «La formación de personal en las administraciones locales». En: *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- (1991) «Instrumentos de gestión de personal: plantilla, relación de puestos de trabajo, catálogo y registro de personal» (conjuntamente con Ángel Pons) y «Selección y promoción interna». En: *Funció pública local*. Barcelona: Federación de Municipios de Cataluña.
- (1993) *La igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso al empleo público profesional (Los casos de Estados Unidos, Francia y España)*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- (1995) «El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en sector privado», *Documentación Administrativa*, núm. 241-242.
- (1996) «Planes de empleo y gestión de personal en los entes locales». *Planificació i gestió de l'ocupació als ens locals*. Barcelona: CEMICAL.
- (1999) «Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): mito y realidad», *Autonomies* [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 24.
- (2004) «Mobilitat i carrera en la funció pública local: reflexions al voltant de la seva reformulació». En: Joan MAURI (coord.). *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

- (2005) «Algunes reflexions entorn de la carrera dels empleats públics en les administracions de Catalunya», ponencia publicada en *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, Xavier (2002). *La provisión de puestos de trabajo en la Administración general del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1977). «La nueva reforma de la legislación de funcionarios públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13.
- (1985) *Reformas de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- GENÉ BADIA, Juan, y otros (2006). «Impact of economic incentives on quality of professional life and on end-user satisfaction in primary care»; *Health Policy*, núm. 1872.
- GENÉ BADIA, J., Y GALLO DE PUELLES, P. (2004). «Retribución variable vinculada a la calidad asistencial», *Revista Atención Primaria*; núm. 34.
- GENÉ BADIA, Joan, GALLO DE PUELLES, Pedro, y FORNIES, Lluís (2006). «Impacte de la productivitat variable i la carrera professional dels metges i les infermeres de l'Institut Català de la Salut». Comunicación presentada en el II Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona.
- GIBSON, Ian (2006). *Ligero de equipaje. La vida de Antonio Machado*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- GONZÁLEZ GALLARDO, Leandro (2002). «El Estatuto de la función pública. Gestión y necesidad actual». En: *El Estatuto de la función pública a debate*, que recoge las ponencias de las jornadas del mismo título organizadas por la Facultad de Derecho de la UNED y la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CC.OO. los días 5 y 6 de noviembre de 2002. Colex i CC.OO.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel (2002). «Análisis funcional de los grupos A y B de la Administración general del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 63.
- (2005) «La evaluación del desempeño: concepto, criterios y método», ponencia presentada en las jornadas «Nuevos enfoques de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas». Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 22-24 de junio de 2004.
- GORRITI, Mikel, i TOÑA, Fernando (2006). «El nuevo modelo de organización y recursos humanos de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41.

- GUTIÉRREZ RENÓN, Alberto (1987). «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- (1988) *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración pública*, conjuntamente con Manuel FERNÁNDEZ LABRADO. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1998a) *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. 2ª ed. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- (1998b) «Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la administración local». En: F. CASTILLO BLANCO (coord.) *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Granada: Comares.
- (2006) *Los objetivos públicos*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan (1972). *La crisis de las oposiciones*. Madrid: ENAP.
- KONINCKX FRASQUET, Amparo (coord.) (2002). *Personal*. Madrid: Aranzadi Gestión Local.
- LÉVY-LEBOYER, Claude (2003). *Gestión de las competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 (ed. original en francés, 1996).
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco: (1995). «Reforma del empleo público: tótem y tabú», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* [Madrid], núm. 2.
- (1996) «Planificació dels recursos humans als ens locals». En: *Planificació i gestió de l'ocupació als ens locals*. Barcelona: CEMICAL.
- (2003) «Institucionalitzar la gerència pública: reptes i dificultats». En: *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (versión en castellano disponible en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)).
- (2004) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- (2005) «Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. (2002). *Provisión de puestos de trabajo en la Administración pública. Estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal*. Madrid: Aranzadi.
- LOSADA MARRODÁN, Carlos (1995). «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública», *Documentación Administrativa*, núm. 241-242.

- (1999) «La función de dirigir en la Administración pública». En: C. LOSADA (coord.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2003) «A contribution to the study of the differences in managerial function: Political managers' function and civil service managers' function» (tesis inédita).

MAP (Ministerio de Administraciones Públicas):

- (1990) *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*.
- (2000) *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*.
- (2005) *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*.

MARTÍN MATEO, Ramón (1966). «La inamovilidad de los funcionarios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 51.

MARTÍNEZ DE PISÓN, Íñigo (1995). *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*. Madrid: Civitas.

MORERA I BALADA, Josep-Ramon (2003). *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya*. Barcelona: Escuela de Administración Pública de Cataluña.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1967). «La retribución de los funcionarios en España», *Revista de Occidente* [Madrid].

- (1974a) *La burocracia. I: El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- (1974b) «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios». *Estudios sobre la función pública española*. Madrid.
- (1980) «La noche oscura de la función pública». *Cuadernos Económicos del ICE*. Madrid.
- (1989) «Reforma administrativa y modernización de la administración: ¿un problema pendiente?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23.
- (1992) «La reforma de la Administración pública en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, vol. II.
- (1993) «La carrera administrativa». *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial. núm. 7.
- (1996) «Las experiencias de modernización en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, vol. II.

NOGUER I PORTERO, M. Carme (2006). «Experiència de l'avaluació del desenvolupament mitjançant la gestió per competències a l'Ajuntament de Manlleu. Extensió a d'altres instruments de recursos humans. Dificultats i aprenentat-

- ges». Comunicación presentada en el II Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2002a). «La movilidad de los funcionarios públicos: una controversia de permanente actualidad». En: *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Madrid: Boletín Oficial del Estado e Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2002b) *El sistema de carrera y su aplicación a los cuerpos superiores de la Administración*. Madrid: Dykinson.
- (2005a) «La carrera profesional», ponencia presentada el 17 de enero de 2005 en el marco de los trabajos preparatorios del «Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del empleado público».
- (2005b) «Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público para las Administraciones convencionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72.
- PASCUALENA ARTIEDA, José Antonio (2006). «Proposta pràctica per desenvolupar els principis teòrics dels models de gestió per competències». Comunicación presentada en el II Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona.
- PÉREZ LUQUE, Antonio (2005). *La provisión y pérdida de los puestos de trabajo en las corporaciones locales*. Madrid: El Consultor.
- PRATS CATALÀ, Joan (1984). Prólogo al libro de Michel Crozier *No se cambia la sociedad por decreto*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRATS CATALÀ, Joan (1987). «Política, gestión y administración de recursos humanos en las administraciones públicas», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- (1990) «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas». *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- (1995) «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», *Documentación Administrativa*, núm. 241-242.
- (2004) «Necesidad y sentido de la reforma de las administraciones públicas». En: *Estudios para la reforma de la Administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRIETO, José María (2003). Prólogo al libro de Claude Lévi-Leboyer *Gestión de las competencias*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

- SÁENZ BLANCO, María Teresa (2004). «El sistema de gestión por competencias del Ayuntamiento de Manlleu: una alternativa de evaluación para el desempeño excelente», *Revista Capital Humano* [Madrid], núm. 176.
- SÁINZ MORENO, Fernando (director), y otros (2004). *Estudios para la reforma de la Administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2001). *Derecho de la función pública*. 3ª ed. Madrid: Tecnos.
- SHIPPMMANN, Jeffery S. (2000). «The Practice of Competency Modelyng», *Personnel Psychology*, núm. 53.
- SOLANA PÉREZ, Alicia (2002). «La carrera administrativa de los funcionarios públicos». En: F. CASTILLO BLANCO (dir.) y A. OLMEDO GAYA (coord.) *Lecciones de función pública*. Granada: CEMCI.
- TRAVERSA, Damián (1973). «Introducción a las II Jornadas sobre función pública». Madrid: Asociación Española de Administración Pública.
- VALLS ARNAU, Joaquim (2005). «La vida administrativa dels servidors públics: les retribucions», ponencia publicada en el *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat de Catalunya.
- VIDAL I PILA, Josefina (2003). «La carrera administrativa: una qüestió pendent», *Revista Jurídica de la Funció Pública* [Barcelona: PPU], núm 1.



## El autor

Manuel F rez es licenciado y doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor de derecho administrativo en la UAB y letrado consistorial en el Ayuntamiento de Barcelona. Actualmente es profesor del Instituto de Dirección y gestión Pública y de la Facultad de Derecho de ESADE (Universidad Ramon Llull). Asimismo, desde hace varios años es el coordinador académico del Programa de función gerencial en las administraciones públicas (primer ciclo del Máster en dirección pública de ESADE).

Sus áreas de especialización son el derecho de la función pública, el derecho local y el derecho público económico. Habitualmente colabora con el Consorcio d'Estudios, Mediación y Conciliación en la Administración Local (CEMICAL), la Escuela de Administración Pública de Cataluña y el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), de Granada.





# cemical

consorci d'estudis,  
mediació i conciliació  
a l'administració local

La carrera administrativa es una de las principales asignaturas pendientes de nuestra función pública, tras los fallidos intentos de las reformas de 1964 y 1984. Ahora se apunta un nuevo proyecto de reforma, que esperemos que no caiga en los tradicionales errores históricos de irrealidad (¿se dan las condiciones técnicas y de gestión para poner en práctica los nuevos cambios?), incoherencia (¿permite la progresión y la estabilidad en el desarrollo profesional?) o poca credibilidad (¿permite dar respuestas a las necesidades específicas de cada administración?). Además, en estos últimos años contamos con la aparición de nuevas experiencias y proyectos que demuestran que un cambio de modelo no sólo es necesario, sino también posible. Por ello este libro se plantea un doble objetivo: por un lado, ayudar a entender cómo hemos llegado a la situación actual, tanto desde la perspectiva institucional, analizando los sucesivos procesos de reforma, como desde la óptica de la gestión, donde bajo el manto de un mismo marco jurídico básico se desarrollan diferentes experiencias de éxito y de fracaso, de las que es conveniente aprender; y, por otro, identificar y analizar aquellos elementos esenciales que permiten configurar diferentes modalidades de carrera, en función de la madurez, la capacidad y la voluntad de cada administración pública.

ISBN 84-9803-128-1



9 788498 031287

## 1 La carrera administrativa: nuevas perspectivas