

LA CARRERA ADMINISTRATIVA HORIZONTAL: SITUACIÓ ACTUAL I PREVISIONS DEL PLEBEP

Josep Aldomà i Buixadé

I. INTRODUCCIÓ

D'entrada, hem de començar per recordar que el personal al servei de les entitats locals es regeix per dos règims diferents: el personal funcionari, amb un règim de dret públic administratiu i el personal laboral, amb un règim de dret laboral privat. Atès la diversitat dels principis i normes aplicables en cada un d'ells i, en particular, en allò relatiu a la mobilitat, promoció i carrera de cada col·lectiu, es fa indispensable exposar per separat unes consideracions generals; en primer lloc pel personal funcionari (apartat A) i, posteriorment, pel personal laboral (apartat B).

A) Consideracions generals relatives al personal funcionari

Iniciem aquest apartat fent un breu recordatori del que s'anomena el caràcter d'unilateralitat de la normativa sobre funció pública. Es diu, i haureu sentit sovint, que el contingut de l'estatut funcionarial està establert pel legislador i desenvolupat reglamentàriament pel govern, a través de lleis i reglaments, de manera que hi ha poc marge per a una autèntica negociació de les condicions de treball i dels drets funcionaris. Cosa que, aplicada a la carrera administrativa, suposa que el règim de carrera dels funcionaris públics és de caràcter legal, no pactat entre l'administració i els representants dels funcionaris.

Partint de l'anterior afirmació, la primera qüestió que cal resoldre és la de les facultats que té cada entitat per a establir o aplicar un règim de carrera al seu personal. És a dir, si té marge legal per a poder adaptar o desenvolupar les previsions legals i reglamentàries reguladores de la carrera, o si s'han de limitar a aplicar aquestes previsions sense poder desenvolupar-les reglamentàriament.

Sobre aquest punt considerem d'interès referir-nos a la posició jurisprudencial contrària al reconeixement d'una potestat reglamentària als ens locals en aquesta matèria. En tenim un exemple significatiu en la STS d'1 de setembre de 2004 (RJ 2004\5605), dictada en recurs de cassació núm. 4106/1999, en relació amb un Acord del Ple de la Diputació de Ciudad Real, de 26 de juliol de 1996, pel qual s'aprovà el Reglament de provisió de llocs de treball de la corporació.

La Diputació invocava una sèrie d'arguments legals per demostrar que les previsions del reglament aprovat s'ajustaven a les disposicions legals i reglamentàries vigents en la matèria; en resum, els seus arguments tenien un doble fonament:

- a) La Diputació té competència per aprovar un reglament de provisió igual que la té per aprovar la plantilla de personal i la relació de llocs, instruments amb els que té una vinculació estreta.
- b) Els preceptes impugnats del reglament de provisió provincial –arts. 2, 3, 12 i 13-, són una mera transcripció o s'ajusten a les normes del RD 364/1995, de 10 de març, que aprovà el reglament general d'ingrés, provisió i promoció dels funcionaris de l'Administració General de l'Estat.

La sentència desestimà aquests arguments en considerar que no hi ha dubte que ni la LRBRL ni el TRRL apoderen les entitats locals per disciplinar el règim de provisió de llocs de treball; cosa que, de voler, el legislador hagués fet expressament fixant, a més a més, els termes de l'atribució.

També considera que els preceptes impugnats interpreten o desenvolupen el reglament de provisió estatal, fent una funció innovadora reservada a les disposicions generals.

En conclusió, segons aquesta STS, les entitats locals no tenen competència per aprovar un reglament de provisió de llocs de treball. O, el que és el cas, unes bases de mobilitat que no es limitin a aplicar les disposicions generals sobre la matèria, sinó que hi incorporin algunes modificacions.

Ara bé, al nostre entendre, això no comporta el que una entitat local no pugui aprovar unes bases generals aplicables a tots els procediments de provisió; o, també, unes bases de mobilitat que es limitin, en ambdós casos, a concretar com s'exerciran les facultats que les disposicions generals sobre provisió i mobilitat atorguen a les entitats locals. Penso que la sentència comentada fa un plantejament excessivament formal i parcialment erroni, doncs parteix de la denominació de "reglament" per a concloure que el seu contingut és il·legal. Quan el procedent seria aplicar un criteri material i substantiu, contrastant el contingut de l'anomenat reglament de provisió amb la legislació general sobre aquesta matèria, per veure si entren en contradicció, de manera que el primer vulnera la segona, o si es limita a concretar-ne l'aplicació a les convocatòries que celebri l'entitat local.

D'altra banda, és habitual el fet que en un reglament es reproduïxin previsions de la llei corresponent, o que en unes bases –generals o particulars- es reproduïxin disposicions legals i reglamentàries d'aplicació, amb l'objectiu de disposar d'un text complet sobre els procediments de provisió; tot això, als efectes de facilitar el coneixement global d'un procediment i per a major garantia dels interessats, i no es pot considerar una vulneració del principi de legalitat.

B) Consideracions generals relatives al personal laboral

Recordem que l'articulació de la normativa del personal laboral al servei de les administracions públiques segueix uns principis diferents als que hem vist pels funcionaris. L'aplicació de la legislació laboral comporta una sèrie de diferències substancials respecte al règim de funció pública, de les que ara cal posar de manifest les següents:

1a.) Les condicions de treball i els drets i deures dels treballadors i empresari s'estableixen essencialment de forma pactada, a través del conveni col·lectiu i no unilateralment per llei i reglament com en el cas dels funcionaris.

2a.) El caràcter proteccionista que manté la legislació laboral es concreta en alguns aspectes amb uns drets o condicions de mínims establerts legalment en garantia dels treballadors, que es poden millorar a través del conveni col·lectiu o de disposicions generals. És el que coneixem com a principi de suplementarietat o concurrència no conflictiva de normes laborals.

3a.) Els conflictes entre normes laborals, tant si són estatals com pactades, es resoldran aplicant la més favorable apreciada en el seu conjunt o totalitat, respectant en tot cas els mínims de dret necessari (art. 3.3 ET).

D'acord amb aquests principis, l'ET conté solament unes normes sobre la mobilitat funcional (art. 39) i geogràfica (art. 40), establint els límits dins dels quals pot decidir unilateralment l'empresari en virtut del poder de direcció i de *ius variandi* que emana d'aquest. Més enllà dels quals s'entraria en una modificació substancial de condicions de treball, també de forma unilateral per part de l'empresari, en els termes i amb els efectes establerts en l'art. 41 ET.

Però la mobilitat voluntària de part del treballador i la seva promoció o carrera professional s'ha de regular en el conveni col·lectiu, a través dels sistemes i procediment de provisió que es considerin adients; procediment que, en el cas de les

administracions públiques sempre han de respondre al principi d'objectivitat i no discriminació; cosa que porta a aplicar sistemes respectuosos del mèrit i la capacitat en condicions d'igualtat. El mateix hauríem de dir de la promoció i carrera del personal laboral.

Per tant, els aspectes sobre mobilitat voluntària, provisió de llocs i promoció formen part de les condicions de treball que s'han de concretar en el conveni col·lectiu d'aplicació en cada entitat. El *Projecte de Llei del Estatuto Básico del Empleado Público* (en endavant, PLEBEP) recull en diversos preceptes aquesta particularitat del règim laboral al servei de l'administració a diferència de la legislació bàsica de funció pública vigent. Concretament, pel que fa a la carrera, l'art. 19, amb el títol "Carrera profesional y promoción del personal laboral", després de reconèixer el dret del personal laboral a la promoció professional, estableix:

"2. La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 17.b) de este Estatuto."

Sobre aquest punt de mobilitat i carrera -i també respecte als efectes que tenen aquestes institucions sobre les situacions del personal laboral-, un repàs empíric de diferents convenis d'entitats locals catalanes ens porta a destacar la freqüència amb què es produeix una remissió a la legislació de funció pública.

D'aquesta manera es dóna un cas d'inversió del principi de complementarietat de les normes laborals; segons aquest, és habitual que la llei remeti o deixi la porta oberta al conveni col·lectiu per a complementar les previsions de caràcter general i ampli contingudes en aquella; però ho és menys el cas invers, que el conveni remeti a la llei o a una norma de caràcter unilateral. Aquesta freqüència en la remissió dels convenis laborals a normes administratives de funció pública segurament és conseqüència del major desenvolupament d'aquestes últimes i del seu caràcter garantista dels drets dels funcionaris, en comparació amb les contingudes en l'ET, per exigències del principi de legalitat administrativa, i de ser en conjunt més favorables al personal.

Tot això significa, doncs, que la regulació de la carrera del personal laboral s'haurà de concretar en el conveni col·lectiu aplicable en cada entitat local. Tenint en compte dues coses:

1a) Que el personal laboral té reconegut aquest dret i una entitat local no pot obviar el seu reconeixement, tot i disposar d'alternatives múltiples sobre la forma concreta de fer-ho. Sense deixar de banda l'excepcionalitat de les entitats locals petites.

2a) Les expectatives de promoció professional del personal laboral no es poden veure afectades en el cas que l'RLT adscrigui a funcionaris el lloc que estiguessin ocupant (DA 15a LMRFP).

En conseqüència amb tot l'exposat fins aquí, el que direm a partir d'ara farà referència exclusiva als funcionaris de carrera. Aprofitem també per a recordar que el personal interí funcionari, atès que no té el caràcter de permanència en la funció pública, tampoc té dret a la carrera professional.

II. CONCEPTE I MODALITATS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Si haguéssim de dir què es la carrera administrativa, de ben segur que hi hauria una gran diversitat de criteris entre tots nosaltres. En part segurament hi té a veure que la legislació bàsica de funció pública vigent, quan estableix el model de funció pública i els aspectes bàsics de la carrera o promoció en general dels funcionaris públics, no ens ofereix una noció del que s'entén per carrera administrativa. El legislador utilitza termes com carrera, promoció, promoció professional, promoció interna, grau personal, etc., tots ells indicatius d'una certa millora professional en el sí de l'administració. Tanmateix, l'expressió "carrera" és emprada en diverses ocasions, de forma imprecisa i confusa.

La tendència més marcada és la de distingir entre promoció professional i promoció interna, limitant-se la carrera administrativa en sentit estricte a la primera, en la mesura de què la promoció interna comporta superar un nou procés selectiu per accedir a un cos o escala diferent. És a dir, que la promoció interna és diferent i no formaria part de la carrera administrativa en sentit estricte.

Troblem un primer exemple del que hem dit en l'exposició de motius de la LMRFP, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (en endavant, LMRFP), segons la qual, la classificació dels llocs de treball és la base sobre la qual s'ha d'articular l'autèntica carrera administrativa, cosa que comporta modificar el sistema retributiu per a donar primacia a les retribucions lligades a l'exercici del lloc de treball. Literalment afirma que:

“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.**

La Ley modifica, por ello, el actual sistema de retribuciones, estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo.”

En l'articulat de la LMRFP es presenta de forma més sistemàtica, encara que incompleta i no massa rigorosa, en tres preceptes:

1r) L'art. 20, regula la mobilitat administrativa o interadministrativa a través de la provisió de llocs de treball i la remoció del lloc ocupat; és a dir, instrumenta una de les vies de la carrera en sentit estricte i els termes en què es pot produir un retrocés o una disminució de les millores aconseguides.

2n) L'art. 21, regula el grau personal del funcionari, com a dret individual que opera en tres vessants:

a) com a nivell inicial que té el funcionari quan s'incorpora a l'administració i expectativa teòrica del progrés que podrà efectuar mentre romangui en el mateix cos o escala, fins arribar al nivell màxim establert reglamentàriament pel seu grup

b) com a possibilitat d'incrementar-lo, ja sigui canviant de lloc de treball a través dels sistemes de provisió o, excepcionalment, aplicant altres criteris objectius respectuosos dels principis de mèrit i capacitat

c) com a dret adquirit a un determinat nivell, que garanteix la percepció del complement de destinació corresponent amb independència del lloc de treball que ocupi el funcionari; en aquest sentit assegura que no es retrocedirà en la carrera administrativa pel que fa a aquest aspecte.

3r) L'art. 22, que regula la promoció interna per canviar de cos o escala, ja sigui per passar a un del grup immediat superior o a un del mateix grup.

Encara podem constatar la distinció entre promoció professional i promoció interna en altres preceptes de la LMRFP, com DA 15a. relativa al personal dels cossos docents.

Anem ara a veure com es planteja la carrera en el Projecte de Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (en endavant, PLEBEP). Observem que el govern ha fet un esforç per introduir una certa definició de carrera. Segons l'art. 13 del PLEBEP, “la carrera

professional és el conjunt ordenat d'oportunitats d'ascens i expectatives de progrés professional d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.”

Fixem-nos que no es tracta d'una definició formal, “legalista”, sinó que la podríem qualificar de sociològica, com equivalent a qualsevol circumstància que el funcionari percebi com una millora professional. Alhora, per tant, és una definició àmplia.

El projecte distingeix repetidament entre carrera professional i promoció interna (com exemple, es pot veure l'art. 14 i diversos preceptes del capítol II del Títol III). Però utilitza també altres expressions; així, es refereix a la “promoció professional” com a integrant de les diverses modalitats de carrera (art. 16.1). Alhora, aquesta darrera expressió no es manté en aquest precepte, sinó que se substitueix per la de carrera professional, que era una part del tot (art. 16.2 i 3)

Considero important que tots emprem les mateixes denominacions per a les diferents institucions, cosa que facilitaria la comunicació i la comprensió per part de tots i, a la llarga, potser s'acabarien imposant en la legislació. De moment, m'adaptaré a la terminologia del PLEBEP en aquesta classificació de les modalitats de carrera professional, malgrat la manca d'hàbit en incloure la promoció interna com una modalitat de carrera. Dins de les modalitats descrites pel PLEBEP, aniré situant els supòsits de millora professional de qualsevol índole de què disposem en l'actualitat.

L'art. 16.3 del PLEBEP, parteix també d'una concepció àmplia de la **carrera professional** prevista pels funcionaris públics. Malgrat això, al nostre entendre encara no recull totes les millores professionals que poden tenir cabuda en la definició de carrera de l'art. 13, com veurem tot seguit. Segons aquest precepte la carrera pot presentar quatre modalitats:

- **carrera horitzontal**: progressar o avançar de graus, categories o altres classes d'escalons d'ascens, sense necessitat de canviar de lloc de treball, vinculat al desenvolupament de competències del lloc i a l'avaluació del rendiment. La implantació d'aquest sistema es deixa, amb caràcter potestatiu, a la legislació autonòmica. Actualment es fa incrementant el nivell i/o el complement específic del lloc a través de la modificació de l'RLT
- **carrera vertical**: l'ascens en l'estructura de llocs de treball a través dels sistemes de provisió definitius, dins la mateixa administració (mobilitat interna) o a una administració diferent (mobilitat interadministrativa)

- **promoció interna vertical:** l'ascens des d'un cos o escala d'un grup de titulació a un altre del grup immediat superior, a través d'un procediment selectiu
- **promoció interna horitzontal:** l'accés a cossos o escales del mateix grup de titulació

III. EL SISTEMA ACTUAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA HORITZONTAL

Si mirem d'enquadrar els diferents supòsits actuals de millora professional en el sentit més ampli tenim:

1. Si de la carrera horitzontal destaquem la característica de què es produeix sense canviar de lloc de treball, hi podem incloure el supòsit d'increment del grau personal de caràcter excepcional, com a conseqüència de la superació de cursos de formació o altres sistemes objectius, regulat en l'art. 21.1.f) de la LMRFP. Aquesta fórmula no s'ha aplicat en l'Administració General de l'Estat (AGE) ni en l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En l'àmbit local, la immensa majoria d'entitats tampoc ho han fet. Solament algunes corporacions poden presentar-ne una experiència i valorar-ne els resultats. L'exemple més madur és segurament el portat a terme en la Diputació de Barcelona, que pot haver servit de referent per alguna altra entitat.

A més de la fórmula esmentada, i malgrat no estiguin previstos expressament pel legislador com una fórmula de carrera, hi ha altres vies que podríem considerar de carrera horitzontal en la mesura que s'han fet sense canviar de lloc de treball i que s'han aplicat de forma generalitzada en totes les administracions, estatal, autonòmiques i locals. Es tracta dels supòsits d'increment del nivell i complement específic del lloc de treball –de forma conjunta, solament el nivell o solament el complement específic-, per modificació de la RLT o catàleg. Aquesta fórmula s'ha aplicat en ocasions de forma generalitzada; però sovint solament s'han beneficiat determinats funcionaris o treballadors amb uns complements similars. Per a molts funcionaris, probablement la majoria, aquesta ha estat la única modalitat de carrera que han pogut dur a terme.

2. La carrera vertical es produeix com a conseqüència del canvi de lloc de treball, al passar a ocupar-ne un de nivell o de complement específic superior, conjuntament o separada:

- a. dins la mateixa administració pública (mobilitat intra-administrativa)
- b. en virtut de convocatòries obertes a la participació de funcionaris de diferents administracions públiques (mobilitat interadministrativa).

3. La promoció interna vertical, la més habitual, per passar a un cos o escala del grup superior dins l'administració pública pròpia.

4. La promoció interna horitzontal, per passar a un altre cos o escala del mateix grup de titulació, superant un procés selectiu. És menys habitual i s'utilitza en alguns casos per racionalitzar les dotacions de personal, facilitant el pas d'un cos o escala amb un nombre d'efectius de personal excessiu –sovint degut a una reestructuració o eliminació d'un servei- a un altre que necessita més efectius.

En la part d'aquesta ponència que ve a continuació, deixarem de banda les modalitats de carrera vertical, promoció interna vertical i promoció interna horitzontal, per a centrar-nos exclusivament en la carrera horitzontal. A més, dels supòsits que podem considerar dins d'aquesta modalitat segons acabem de veure, destaca el que està basat en l'ascens de grau personal

1. El nivell del lloc de treball

Malgrat l'art. 21 de la LMRFP refereix la carrera administrativa al grau personal del funcionari, això no és exactament així. Hem de distingir entre el nivell del lloc de treball i el grau personal, entre la millora –carrera- que suposa pel funcionari passar a ocupar un lloc d'un nivell superior i l'adquisició del grau personal corresponent a aquell nivell superior – garantia de carrera o de que no es podrà disminuir el nivell de complement de destinació a percebre pel funcionari-. Ja que el funcionari percep immediatament la millora al passar a cobrar el complement de destinació corresponent a aquell nivell superior.

Tots els llocs de treball de l'Administració local reservats a funcionaris es classifiquen en 30 nivells, d'acord amb la seva valoració, en funció dels criteris de titulació, especialització, responsabilitat, competències i, si escau, de comandament, exigits per al seu exercici (art. 126 RPEL). Cada lloc de treball té assignat un nivell d'aquests trenta i cada nivell té assignada una quantia de complement de destinació, retribució complementària que està en funció exclusivament del nivell assignat al lloc.

A la vegada, els intervals de nivells –un mínim i un màxim-, s'estableixen per cada escala i subescala segons el seu grup de classificació, d'acord amb la normativa estatal aplicable (art. 132 RPEL). Aquesta normativa està actualment en el RD 158/1996, de 2 de febrer, modifica art. 3 RD 861/1986

Una conseqüència d'aquesta classificació és que els funcionaris només poden ser adscrits a llocs de treball que tinguin assignats els nivells corresponents a l'interval del grup de titulació en què estigui classificada la seva escala, subescala, classe, etc. (art. 3.3 RD 158/1996). Tot i que, per necessitats del servei, excepcionalment es poden adscriure, amb caràcter provisional, funcionaris a llocs de treball situats fora de l'interval de nivells que corresponguin al seu cos o escala (art. 133 RPEL). Penso que aquest supòsit ha de ser realment excepcional i per situacions d'urgència, com podria ser la substitució del titular en cas de malaltia o durant el període de vacances.

Pel que fa a la concreció del nivell de cada lloc, es determinarà atenent el factor de responsabilitat o per analogia amb altres llocs de l'estructura (art. 167.2 RPEL); valoració segons criteris de titulació, especialització, responsabilitat, competència i comandament (art. 33.3 DL 1/1997). Tenint en consideració, en tot cas, que el nivell d'un lloc serà superior al que tingui un lloc subordinat (art. 167.1 RPEL)

En la LMRFP el nivell de complement de destinació té una doble finalitat: una d'immediata, de caràcter retributiu i, una altra, més a llarg termini, de consolidació de la carrera administrativa. En virtut de la primera, el complement de destinació té un caràcter marcadament objectiu; en virtut de la segona, es transforma en un dret individual i personal del funcionari, en un dret subjectiu

El caràcter objectiu comporta que es determini d'acord amb els criteris objectius que hem esmentat. D'aquesta manera, no seria justificable la distinció que algunes corporacions fan dintre del mateix lloc de treball genèric segons que es tracti d'un titular d'entrada en una escala i subescala determinades o d'un funcionari que porta un determinat temps de serveis en aquestes. Per ser correcte, la concreció exigiria definir d'una forma més precisa i diferent el contingut funcional del lloc amb un nivell inferior que ha d'anar destinat a un funcionari de nou ingrés (STSJ Andalusia 10 març 1998, Ar. 747):

“lo que resulta inaceptable es que se distinga puestos de trabajo en atención a los funcionarios que previsiblemente los van a ocupar. Y aunque podamos admitir en términos puramente hipotéticos (aunque no necesariamente tiene porque ser así, como la experiencia como funcionarios nos lo demuestra) que el rendimiento de un funcionario antiguo es mejor, para retribuir el resultado del trabajo desarrollado, ahí está el complemento de productividad pero lo que no cabe, repetimos, es distinguir de entrada entre puestos de trabajo idénticos en atención a un dudoso mayor rendimiento del funcionario que lo va a servir. Es más, podemos pensar perfectamente en funcionario de entrada, que con decidido espíritu de superación aspire desde su ingreso a puestos de mayor responsabilidad, pese al esfuerzo

suplementario que ello haya de suponerle, lo que no cabe vedar desde el principio como contrario al principio de promoción profesional que debe regir todo lo relativo a la carrera funcionarial.”

Malgrat que els intervals de nivells siguin fixats per a cada grup de titulació en què es classifiquen els cossos i escales, no guarda una relació absoluta amb aquest grup. De manera que podem afirmar que:

- a) dos llocs del mateix grup poden tenir un nivell diferent, cosa habitual a la pràctica
- b) seria difícil justificar un nivell superior per als llocs base de grup inferior dins l'escala d'administració general, respecte als llocs base d'un grup superior; situació que pot ser diferent entre els grups de subescales, classes o categories de l'escala d'administració especial
- c) és possible que un lloc de treball d'un grup tingui un nivell superior al d'un altre lloc de grup inferior, atès que una part dels nivells coincideixen en els intervals dels grups de titulació consecutius.

Ara bé, s'accepta que dos llocs del mateix grup i amb les mateixes funcions genèriques segons normes organitzatives (d'estructura orgànica, manual de funcions; etc.), poden tenir diferent nivell quan es donen circumstàncies que incideixen sobre la responsabilitat que comporta el seu exercici (STS 25 abril 1995 (Ar. 3397).

Per a les entitats locals, la determinació dels intervals de nivell de cada grup correspon fixar-la per normativa estatal, segons es desprèn de l'art. 93.2 LRBRL i l'art. 298.2 LMRLC. Fixem-nos en què remetent als intervals de màxims i mínims assenyalats per l'Estat, però no als establerts per als funcionaris de l'AGE.

Inicialment, aquesta legislació era específica per a les entitats locals, continguda en el RD 861/1986, de 25 d'abril, sobre règim de retribucions dels funcionaris de l'administració local (veure STS 26 setembre 2001, El Derecho 2001/32091 i la STS 30 novembre 1993, Ar. 8735, que diu que no són aplicables els del reglament de provisió dels funcionaris de l'AGE); però podem comprovar com els mínims i màxims que estableix eren similars als del RD 2617/1985, de 9 de desembre, pels funcionaris de l'AGE; es va perdre la similitud al modificar-se aquesta disposició.

Posteriorment, i fins l'actualitat, l'art. 3 del RD 158/1996, de 2 de febrer pel qual es modifica el RD 861/1986, restableix l'equiparació al precisar que seran els que en cada moment s'estableixin pels funcionaris de l'AGE per a cada grup de titulació.

Aquesta darrera disposició incorpora un precepte que trasllada a les comunitats autònomes la facultat d'establir aquests intervals; segons la DA única RD 158/1996: "Lo dispuesto en el presente Real Decreto es de aplicación general en todo el territorio nacional en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas". Veiem com remet a la legislació autonòmica la determinació dels intervals de nivells mínims i màxims que preveu la norma bàsica de l'art. 93.2 LRBRL, cosa que planteja la validesa de la renúncia de l'Estat a exercir una competència bàsica, o a la transformació d'allò bàsic en no bàsic a través d'una disposició de rang inferior. En tot cas, la legislació catalana no ha fet ús d'aquesta DA i, per tant, els intervals vigents són els aplicables als funcionaris de l'AGE

Aquests intervals pels funcionaris de l'AGE està legalment fixat en el RD 364/1995, de 10 de març, pel que s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'AGE i de provisió de llocs de treball i promoció professional del funcionaris civils de l'AGE; però l'Acord Administració-Sindicats d'1 de juny de 1998, sobre ordenació de retribucions (publicat per Resolució de 18 de juny de 1998, BOE 149, de 23-6-1998), va comportar un increment dels nivells fixats per cada grup.

Sobre l'aplicació d'aquests intervals d'aquest acord als funcionaris locals se'ns plantegen varies qüestions: 1a) Si es pot modificar el RD 364/1995 per un Acord de condicions de treball entre administració i sindicats i, per tant, si és vigent la previsió del RD o la de l'acord de 1998; 2a) Si és correcte l'aplicació directa d'un acord signat en un àmbit als funcionaris d'un àmbit diferent; en aquest cas podem considerar que es tracta de l'aplicació d'una norma bàsica estatal que remet en una matèria concreta –interval·ls de nivells mínims i màxims-, als establerts pels funcionaris de l'AGE, amb independència de que estiguin aprovada per una norma de creació unilateral o a través d'un procediment pactat; 3a) Formalment no s'acorda modificar els interval·ls de nivells, sinó passar tots els llocs de treball de nivells 20 i 21 a nivell 22, encara que la conseqüència material és de passar a un nivell mínim superior per a cada grup de titulació; 4a) Si és traslladable directament, immediata i automàticament una modificació dels interval·ls de nivells a cada una de les entitats locals, sense un acord per part de cada una d'elles que racionalitzi la nova estructura de nivells de la seva RLT, ja que es tracta d'evitar una pèrdua de racionalitat per passar sense cap anàlisi objectiva llocs de nivell 20 i 21 a nivell 22 igualant tots els d'aquests tres nivells; 5a) Si és correcte la previsió reglamentària d'autoritzar la compensació de l'increment de despesa per l'augment de nivells amb una disminució de les quantitats del complement específic o de la destinada a complement de productivitat; 6a) Si el major cost en cas de no

compensar-ho amb la reducció d'altres complements, no seria computat als efectes de respectar els increments retributius màxims establerts en la LGPE.

La nostra opinió és que l'acord AGE-sindicats esmentat, no pretén modificar el RD 364/1995, sinó aconseguir simplement un increment dels nivells dels llocs que els tenen més baixos en cada grup, per incrementar el consegüent complement de destinació dels funcionaris afectats. Tampoc seria traslladable a una administració diferent un acord signat exclusivament per a l'àmbit de l'AGE.

Més enllà de les discussions doctrinals a què podrien donar lloc aquestes qüestions, per estalviar conflictes reals que es podrien produir, en alguna entitat local s'han adequat els nivells mínims als de l'Acord de 1998, modificant l'RLT, i compensant l'increment de despesa degut a l'augment del complement de destinació amb una reducció d'igual quantia del complement específic (o també, si es considera adient, amb el de productivitat).

Aquest actuar semblaria ajustat a la legislació vigent; ja que la modificació dels nivells vigents en una entitat local per adaptar-los als límits que en cada moment estableixi la normativa estatal –o, en el seu cas, l'autonòmica–, de forma voluntària per cada corporació o per imperatiu d'una decisió judicial com a conseqüència d'alguna reclamació, s'hauria de fer d'acord amb la DF única RD 158/1996, segons la qual:

“La aplicación del presente Real Decreto se efectuará por el Pleno de cada Corporación sin que pueda suponer incremento de gasto de personal”.

Fent una comparativa dels intervals aplicables en cada nivell d'administració territorial, tindríem:

grup	RD 364/1995	Acord AGE-Sindicats 1998	D 65/1987 provisió CAT
A	20 – 30	22 – 30	11 - 30
B	16 - 26	18 - 26	9 - 26
C	11 - 22	14 - 22	8 - 22
D	9 - 18	12 - 18	6 - 18
E	7 - 14	10 – 14	1 - 14

Cal tenir present que, de fa anys, els nivells més baixos no s'apliquen a la pràctica, perquè és superior per a tots els llocs de les RLT o catàlegs.

També volem posar de manifest que, el progressiu increment del nivell mínim assignat als llocs de treball de cada grup, ha reduït els nivells disponibles i, en conseqüència, les possibilitats de carrera administrativa basada en un increment del grau personal i del nivell lloc de treball. Cosa que ha suposat un trasllat de les pressions sobre el complement específic que no té una quantia determinada legalment per a cada nivell o lloc, ni uns límits màxims, sinó que s'estableix discrecionalment per cada entitat local.

Reprement la referència que fèiem al caràcter objectiu del nivell, ens plantejem quins serien els criteris a tenir en compte per assignar-lo a cada lloc de treball. Per a les entitats locals, l'art. 3 del RD 861/1986 establia que el nivell de cada lloc de treball s'assignaria tenint en compte tres regles:

- 1a. Respectar els intervals de nivells màxims i mínims
- 2a. En tot cas, el nivell d'un lloc ha de ser superior al de qualsevol altre lloc que li estiigui subordinat
- 3a. s'efectuarà sobre la base de la responsabilitat que es derivi de les funcions del lloc i/o per analogia o similitud amb els llocs de l'estructura organitzativa existent

Actualment, la redacció de l'art. 3.2 RD 158/1996, ha introduït certa confusió d'aquest complement amb l'específic, ja que una part dels factors són coincidents en ambdós; així:

“Dentro de los límites máximo y mínimo señalados, el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto”

Com hem dit abans, l'assignació de nivells s'ha de fer de manera que, en tot cas, el nivell de complement de destinació d'un lloc de treball sigui superior al que correspongui a qualsevol altre lloc subordinat a ell (art. 167.1 RPEL).

En un altre ordre de qüestions, cal plantejar-se quin és el grau de discrecionalitat de que disposa cada administració en l'assignació dels nivells. Sobre això, i degut a la seva relació amb la potestat organitzatòria, donada la connexió amb la definició de l'estructura organitzativa i les posicions de jerarquia entre les diferents unitats, tenim que cada entitat local disposa d'un elevat grau de discrecionalitat a l'hora d'assignar el nivell concret als llocs de treball

Coherent amb aquesta posició, la jurisprudència afirma que constitueix un judici d'apreciació tècnica essencialment discrecional, solament discutible quan s'acrediti desviació de poder –cosa realment difícil- o una diferenciació discriminatòria per injustificada de nivells a llocs de treball idèntics o similars. Així la STSJ Comunitat Valenciana 18 desembre 1999 (RGD 669/2000):

“Así pues, respetando los intervalos señalados para cada grupo de titulación, la Administración goza de amplio margen de libertad para asignar niveles dentro de un mismo Grupo, sin más límites que los que presiden toda discrecionalidad administrativa, por lo que las decisiones que adopte en ejercicio de esta libertad de actuación sólo podrán ser eficazmente combatidas cuando se acredite, bien la existencia de desviación de poder, bien la injustificada diferenciación de puestos de trabajo sustancialmente idénticos en términos que obliguen a calificarla de discriminatoria.”

També hem de tenir present que, en la mesura que hi hagi un reglament interior o un acord de condicions de treball que estableixi algunes concrecions pel que fa als criteris o als nivells dels llocs de treball tipus, el grau de discrecionalitat en cada cas concret serà inferior. Segons la STS de 5 desembre 1994 (Ar. 10199):

“El hecho de que el nivel asignado, e impugnado, se encuentre entre el mínimo y el máximo establecidos en los Anexos del RD 861/1986, no es óbice para que dentro de esos márgenes el concreto nivel aplicable deba serlo el comprometido en el Convenio Colectivo, dado lo dispuesto en los artículos 1º, 30 y 32 a) y e) de la Ley 9/1987”

2. El grau personal del funcionari

Segons l'art. 21.1 LMRFP –precepte que té la condició de norma bàsica-, cada funcionari ha de posseir un grau personal, corresponent a algun dels nivells en què es classifiquen els llocs de treball segons hem vist en l'apartat anterior.

El grau personal consolidat constitueix un dret adquirit del funcionari; de manera que els funcionaris tenen dret, qualsevol que sigui el lloc de treball que ocupin, a percebre almenys el complement de destinació corresponent al seu grau personal. Per això, en ocasions s'afirma que guarda una estreta relació amb les retribucions bàsiques, de manera similar al que més endavant es pot dir de la carrera de grau prevista en el PLEBEP.

En coherència amb els intervals de nivell per cada grup de classificació, s'estableix que en tot cas els funcionaris solament podran consolidar graus inclosos en l'interval

corresponent al grup de classificació de la seva escala, subescala, classe o categoria (art. 3.5 RD 158/1996).

L'adquisició i la consolidació del grau personal com a garantia d'un complement de destinació es pot efectuar per dues vies:

a) una via ordinària, per l'exercici d'un o més llocs del nivell corresponent durant dos anys continuats o tres amb interrupció.

b) una via extraordinària, mitjançant la superació de cursos de formació específics (a l'EAPC segons l'art. 304.2 LMRLC) o altres requisits objectius, aprovats pel Ple (reglamentàriament). Per accedir als cursos s'han d'aplicar els principis de mèrit i capacitat i la selecció dels aspirants es farà per concurs.

Pel que fa a la via ordinària, cal tenir en compte les consideracions següents:

1a) Si durant el temps en què el funcionari exerceix un lloc es modifica el nivell d'aquest lloc, el temps d'exercici es computa amb el nivell més alt en el qual l'esmentat lloc ha estat classificat.

2a) Els funcionaris que obtinguin un lloc de treball superior en més de dos nivells al corresponent al seu grau personal consolidaran cada dos anys de serveis continuats el grau superior en dos nivells al que posseeixen, sense que en cap cas no puguin superar el corresponent al lloc exercit.

3a) L'obtenció d'un grau personal està íntimament relacionat amb la carrera administrativa del funcionari, que s'ha de basar en els principis de mèrit i capacitat; d'aquí que per consolidar el grau no és suficient l'ocupació amb caràcter provisional, cal ocupar-lo amb caràcter definitiu; en ocasions s'ha considerat que si el lloc provisional s'ocupa després amb caràcter definitiu, si es té en compte el temps d'ocupació provisional (possibilitat de negociar-ho); així, la STS 2 març 1995 (Ar. 2289) i la STSJ Comunitat Valenciana 26 juny 2000 (RGD 673-674/2000):

“el sistema se pervierte cuando la adquisición de grados superiores, y con ello las propias expectativas de avanzar en la carrera administrativa del funcionario público, queda sometido a la discrecionalidad de la Administración, que por la vía de acudir a la provisión de puestos por medios temporales y provisionales, puede posibilitar ascensos fulgurantes, más vinculados a criterios de docilidad o afinidad, que a los principios de mérito y capacidad.”

4a) El temps de permanència en la situació de serveis especials és computat, a l'efecte de consolidació del grau personal, com a prestat en l'últim lloc ocupat en la situació de servei actiu o en el que posteriorment s'hagi obtingut per concurs. Segons l'art. 82 TUFPC també s'aplicaria en el cas d'excedència forçosa. Igualment en cas de comissió de serveis, perquè es roman en la situació de servei actiu.

El grau inicial dels funcionaris de nou ingrés serà el corresponent al nivell del lloc al que han estat adscrits després de superar el procés de selecció, com una garantia mínima de grau mentre s'adquireix i es consolida el grau corresponent; així, la STSJ del País Vasco 25 noviembre 1999 RGD 669 (2000):

“la asignación de un grado personal inicial, ... opera, no como punto de partida, sino como garantía mínima en tanto se adquiere por cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley.”

Segons l'art. 134 RPEL, els funcionaris de nou ingrés tenen el grau personal corresponent al nivell inferior de l'interval del grup al qual pertanyen, segons el que es dedueixi de la relació de llocs de treball o del catàleg (entenem que això significa que es consolida el grau del lloc de treball assignat inicialment amb caràcter definitiu i que, si és amb caràcter provisional, es consolidaria el més baix corresponent a l'escala i subescala en l'RLT, segons l'art. 68 Decret 65/1987, de 15 de gener).

En absència de previsió expressa en l'RLT o catàleg, o a manca d'aquests, s'aplicaria el nivell inferior atribuït per la legislació de caràcter general (art. 134 RPEL); aspecte important en els ajuntaments petits que no tenen. Una vegada s'aprova l'RLT o el catàleg, el temps de serveis prestats en el lloc de treball amb anterioritat comptarien als efectes de consolidar el grau corresponent al nivell que s'hi assigna (art. 3 Decret 124/1988, de 24 de maig, sobre normes complementàries als catàlegs de llocs de treball de l'Administració de la Generalitat).

Pel que fa a l'increment del grau personal dels funcionaris, també podrà venir donat per dues vies:

- per canvi de lloc de treball o increment del seu nivell
- per cursos de formació específics (a l'EAPC segons l'art. 304.2 LMRLC) o altres requisits objectius, aprovats pel Ple, en els termes que hem vist anteriorment per a l'adquisició i consolidació.

Una darrera regla a tenir en consideració sobre la consolidació del grau personal fa referència al supòsit en què es produeixi un canvi de lloc de treball com a conseqüència d'haver accedit a una escala i subescala de grup superior per promoció interna; en aquest cas, el funcionari conservarà el grau personal que hagi consolidat en el lloc de treball que ocupava, sempre que es trobi inclòs en l'interval dels nivells corresponents a l'escala o subescala a què accedeixi. A més, el temps de serveis prestats en aquell serà aplicable, si s'escau, per consolidar el grau personal en el lloc nou (article 104 RPEL).

IV. LA CARRERA HORIZONTAL SEGONS EL PLEBEP

L'art. 16 del PLEBEP estableix, entre les diferents modalitats de la carrera professional dels funcionaris, una anomenada carrera horitzontal, que estaria caracteritzada per tres notes:

- 1a. Consistirà en un ascens de grau, categoria o altra classe d'esglaons
- 2a. Es produirà sense necessitat de canviar de lloc de treball
- 3a. Estarà vinculada a dos factors: el desenvolupament de les competències del lloc de treball i l'avaluació del rendiment.

Partint d'aquesta descripció, plantejaríem una sèrie de reflexions sobre aquesta modalitat de carrera:

1a.- Solament els funcionaris de carrera podran gaudir d'aquesta modalitat de carrera. El personal interí en queda exclòs. Ara bé, el PLEBEP no determina si els serveis prestats en la condició d'interí computaran com a temps de servei com a requisit per a poder passar al següent grau o categoria.

2a.- El caràcter potestatiu d'aquesta modalitat de carrera, ja que es deixa en mans de les comunitats autònomes la decisió d'implementar-la. Fins on arriba aquest atribut: a) El legislador autonòmic podrà establir-la amb caràcter imperatiu en totes les entitats locals? b) Podran establir-la amb caràcter imperatiu solament per a determinades entitats locals en funció de determinades característiques com podria ser la població del municipi? c) Correspon a cada entitat local decidir l'aplicació d'aquesta modalitat de carrera? D) Una entitat local podrà decidir d'aplicar-la solament a una part de la seva organització –“un àmbit”- i en funció de quins criteris establiria aquesta distinció?

En favor de que la decisió correspon lliurement a cada entitat local tindriem l'art. 16.4 PLEBEP, que permet simultanejar les dues modalitats de carrera, horitzontal i vertical, “cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito”.

Atès que la carrera vertical està establerta amb caràcter general en totes les administracions, sembla evident que la facultat de decisió que s'atorga a cada administració recau sobre la carrera horitzontal.

3a.- A cada grau, categoria o esglaó li correspon una remuneració. Per tant, estem davant d'una millora retributiva. Les denominacions emprades pel projecte sembla que seran alternatives; és a dir, que la legislació autonòmica determinarà quina d'elles s'utilitza, però no varies a la vegada; de manera que cada grau pugui tenir diverses categories o cada categoria diversos esglaons.

4a.- L'art. 16.3 del PLEBEP preveu la carrera horitzontal al marge dels complements del lloc de treball establerts objectivament, a diferència dels supòsits de carrera horitzontal vigents. La nova modalitat es basaria en la progressió o avenç de "grau, categoria o altres classes d'esglaons d'ascens", sense canviar de lloc de treball. Si posem en relació aquest precepte amb l'art. 24.a) i b), que regula les retribucions complementàries, tenim:

- Desapareix la carrera basada en el nivell del lloc de treball que determina el complement de destinació a percebre, ja que aquest no seria una retribució complementària en el nou model.
- Es manté la possibilitat de modificar el nou complement del lloc establert en funció de l'especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat, exigible per exercir determinats llocs de treball o les condicions en què es desenvolupa el treball (fixem-nos en la similitud amb la definició del complement específic actual).
-

5a.- Quins serien els criteris o factors determinants de l'avenç de grau o categoria? Segons l'art. 16.3.a) PLEBEP, estaria vinculada a dos factors o criteris: el desenvolupament de les competències del lloc de treball i a l'avaluació del rendiment.

Fixem-nos en el caràcter imperatiu dels dos criteris essencials que serviran per a determinar la progressió en la carrera horitzontal. Però entre els dos hi ha una diferència substancial pel que fa al seu contingut, ja que mentre el projecte concreta en què consisteix i com es durà a terme l'avaluació del rendiment, no diu res sobre el desenvolupament de les competències. A més, estableix expressament que l'aplicació de la carrera professional horitzontal requerirà l'aprovació prèvia de sistemes objectius que permetin avaluar l'exercici del lloc (art. 20.5 PLEBEP).

Així, segons l'art. 17.b), "es podrà valorar la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'exercici així com l'antiguitat. També es podran incloure altres mèrits i aptituds per raó de

l'especificitat de la funció desenvolupada." Llevat de l'antiguitat, la resta serien reconduïbles als criteris d'avaluació del rendiment establerts en l'art. 20 del PLEBEP.

D'altra banda, fixem-nos també en què l'art. 17 introdueix el criteri de l'antiguitat; criteri que segurament serà el que sempre es tindrà en consideració, no tant per a l'avaluació del rendiment com per a avaluar el desenvolupament de les competències –cas que s'introdueixi- o per a fixar un temps mínim de permanència en cada grau o esgló abans de poder passar al següent, amb independència de que es donin els dos criteris substantius.

6a.- Segons l'art. 17.a) del PLEBEP, s'articularà un sistema de graus, categories o esglaons d'ascens, fixant-se la remuneració per a cadascun d'ells.

Una qüestió important que no queda prou clara en el projecte de llei, està en determinar si aquests graus o esglaons s'han d'establir amb caràcter general per a cada cos i escala o per a tots els cossos i escales del mateix grup de titulació o caràcter individual i subjectiu d'aquesta carrera i de la retribució corresponent –vinculada al desenvolupament que cada funcionari faci de les competències del lloc de treball i al rendiment avaluat i acreditat-. Tot i que es una opinió estesa que s'aplicarà amb caràcter general per a cada cos o escala o, àdhuc, per a cada grup de titulació.

Segons l'art. 17.b), "se podrá valorar, en su caso, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño así como la antigüedad. Podrán incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada."

Opino que la contradicció entre l'aplicació general o singularitzada es decantarà en favor de la primera, quedant per decidir per la legislació autonòmica o per

7a.- Els ascensos seran consecutius amb caràcter general, llevat dels supòsits excepcionals en què es prevegi una altra possibilitat. És incorrecte que el legislador obrir la porta en la mateixa llei a no aplicar-la en casos excepcionals sense fixar criteris justificatius de l'excepció, permetent que l'administració pugui establir els supòsits de forma discrecional, sense més referent que els principis generals de mèrit i capacitat.

8a.- El projecte preveu la possibilitat de progressar simultàniament en les modalitats de carrera horitzontal i vertical quan l'administració corresponent les hagi implantat en el mateix àmbit.

9a.- El PLEBEP no aclareix si la carrera horitzontal com a grau o esglaó al que ha ascendit un funcionari és un dret adquirit, i si té caràcter absolut o pot donar-se alguna causa de pèrdua de graus o esglaons.

Si s'articulen els graus o esglaons sobre cada lloc de treball, la pèrdua del lloc de treball com a conseqüència d'una avaluació negativa (art. 20.4 i 5 PLEBEP), podria causar també a la pèrdua del grau adquirit dins d'aquell lloc.

Per contra, si s'estableixen els graus o esglaons per cada escala i subescala o per a totes les del mateix grup de titulació (grups i subgrups professionals, segons l'art. 76 del PLEBEP), a més de tenir un tractament proper al de les retribucions bàsiques, seria més probable que s'articuli com un dret adquirit del funcionari. En aquest cas, l'única disminució retributiva podria venir per una minoració del complement del lloc.

10a.- Un tema important per aclarir a través de les lleis autonòmiques és el de com es passaria del sistema de carrera actual al previst en el PLEBEP. El projecte no concreta com es farà aquest trànsit, restant obertes totes les possibles interpretacions. Sense ànim de ser exhaustiu, tindríem:

a) Una primera alternativa passaria per aplicar l'import dels actuals complements de destinació i específic al nou complement del lloc previst en l'art. 24.b) del PLEBEP. Pel que fa a la carrera horitzontal –complement de progressió de l'art. 24.a)-, tothom començaria per l'inferior de l'escalat si no hi ha increment de despesa o es podria passar a diferents esglaons amb increment dels costos de personal.

b) Una altra alternativa seria repartir els actuals complements entre el complement del lloc i el complement de progressió en la carrera; cosa que permetria –amb increment dels costos de personal o sense-, assignar un funcionari directament al 2n, 3r, etc. grau o esglaó i la resta al complement del lloc. Aquesta alternativa presenta dues dificultats; la primera, que el complement del lloc assignat d'aquesta manera residual podria ser incoherent amb el seu caràcter objectiu, en funció dels criteris que actualment defineixen el complement específic; la segona, com es determinaria el grau o esglaó corresponent a cada funcionari, si seria en funció del grau personal actual establint unes taules d'equivalència com es va fer amb els coeficients i els grups de titulació quan es va aprovar la llei 30/1984 o d'un altre criteri.

11a.- El PLEBEP conté una garantia de drets retributius en la DT 1a, segons la qual:

“1. El desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren.”

D'aquesta disposició transitòria es dedueix que si la suma del complement de destinació i del complement específic actuals no es destina íntegrament al nou complement del lloc i al nou complement de grau o esgló, el funcionari tindria dret a la percepció d'un complement personal (transitori o no) per la diferència, amb la finalitat d'evitar una disminució dels drets econòmics.

El que em sembla realment novedós i anòmal és el segon apartat d'aquesta disposició transitòria, quan preveu que aquesta garantia o dret adquirit al que la jurisprudència ha anomenat “montante total retributivo” –la suma de les retribucions fixes-, es reconeixerà als funcionaris que es trobin en qualsevol situació administrativa diferent al servei actiu quan reingressin a aquest. Penso que s'hauria de distingir entre les situacions en què el funcionari gaudeix del dret de reserva del lloc de treball de la resta de situacions, per aplicar aquest dret retributiu solament a les primeres. No sembla gaire coherent que a un funcionari en situació d'excedència voluntària per interès particular o per ocupar un altre lloc en el sector públic, per posar un exemple, se'ls mantingui una garantia no solament sobre el complement de destinació corresponent al seu grau personal, sinó també sobre la quantia del complement específic del darrer lloc que va ocupar.

12a.- I com a darrer punt d'aquest apartat, la reforma es basa en els principis d'igualtat i mèrit, com l'anterior sistema de carrera, com afirma rotundament el projecte. Això significa que s'han d'establir uns procediments que facin efectius aquests principis, d'una forma objectiva.

Més enllà de les qüestions plantejades sobre el sistema de carrera del PLEBEP, voldria acabar la intervenció fent una valoració ràpida i, podríem dir, d'urgència. Aquesta valoració s'intenta fer sobre la base d'elements de reflexió objectius, però amb una càrrega elevada de subjectivitat; per això, no ha de ser compartida per cada un dels assistents, que poden tenir una opinió diferent i més optimista.

La primera consideració parteix del fonament tècnic-organitzatiu de la carrera horitzontal: el desenvolupament de les competències del lloc i a l'avaluació del rendiment. El primer requereix com a passos previs l'aplicació d'unes tècniques

organitzatives com la descripció dels llocs de treball i la determinació dels perfils de competències per a cada lloc i els diferents graus d'intensitat de competències de les diferents famílies de llocs. L'avaluació del rendiment exigeix també de certes tècniques, com són la determinació dels objectius a aconseguir i la fórmula d'avaluació dels resultats o dels criteris objectius de valoració del rendiment individual. La novetat respecte a l'anterior sistema és el concepte de competència i la seva aplicació, mentre que la resta de tècniques estaven recollides en part al tractar de l'ordenació dels llocs de treball i del complement de productivitat.

Tot això comporta fer un pas més respecte al sistema actual i, per tant, incrementar considerablement el grau de dificultat per a poder implementar les tècniques i aconseguir l'objectiu d'una carrera centrada en aquests elements. Si les entitats locals no han estat capaces, en general, d'aplicar les tècniques de descripció, valoració i classificació dels llocs de treball i l'avaluació del rendiment, més difícil serà que puguin aplicar la gestió per competències a la carrera administrativa.

Una segona consideració parteix dels anomenats aspectes d'entorn o de cultura organitzativa en què es mouen les nostres entitats locals, que contrasten amb els que requereix la implementació de les tècniques esmentades. D'altra banda, hem vist que la carrera –l'actual i la proposada-, es fonamenta en el principi d'igualtat i mèrit. Ara bé, sovint es denuncia que el principi de mèrit està abandonat, si més no en part, pels responsable de les nostres entitats locals que l'han substituït pel de la confiança, sigui política o d'una altra índole. A la vegada, les pressions dels representants sindicals van dirigides sovint a una generalització de la carrera, en què la valoració de l'antiguitat en cada escala i subescala sigui un factor o criteri decisiu.

En conclusió penso que si s'aprova el PLEBEP, cal preveure una aplicació incorrecta en l'àmbit local, sinó fracàs, a l'igual que amb l'actual model de carrera. No solament perquè sigui tècnicament més complex, sinó pel fet que la cultura organitzativa que encara avui és predominant en les nostres administracions locals va en un sentit oposat als principis d'igualtat i mèrit que vertebreren el sistema.

Per acabar, recordar que la legislació autonòmica serà decisiva per a la concreció de la carrera horitzontal pel que fa a la seva definició, el caràcter obligatori o potestatiu de la seva aplicació en totes les entitats locals catalanes. El PLEBEP no va gaire més enllà de preveure la possibilitat de la carrera horitzontal; respectant, això sí, els principis de mèrit i capacitat en la seva concreció i aplicació.

EXTRACTE DEL PROJECTE DE LLEI DE L'ESTATUT BÀSIC DE L'EMPLEAT PÚBLIC

.../...

Sin imponerlo a todas las Administraciones públicas, **el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento.** De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al **modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo.** Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical.

...

Elemento fundamental de la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos, que las Administraciones públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia.

La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento. Generalizando algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones públicas, se introduce así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo. Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio.

De ello deriva que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades.

...

Antes bien, la flexibilidad con que se regula la carrera de los funcionarios públicos en el Estatuto Básico implica un margen de libre decisión para que tanto las leyes de Función Pública de la Administración General del Estado como las de las Comunidades Autónomas adapten el sistema retributivo a la modalidad de carrera por la que opten en cada caso.

.../...

Artículo 14. Derechos individuales.

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio:

.../...

c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.

CAPÍTULO II.- Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño

Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera.

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.

3. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto regularán las modalidades de carrera profesional aplicables en cada ámbito, que podrán consistir en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

a) **Carrera horizontal**, que tendrá lugar mediante la progresión o avance de grados, de categorías u otras clases de escalones de ascenso, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo, vinculada al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado.

b) **Carrera vertical**, que tendrá lugar mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto.

c) **Promoción interna vertical**, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo profesional a otro inmediatamente superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

d) **Promoción interna horizontal**, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

Artículo 17. Carrera horizontal de los funcionarios de carrera

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera conforme a las siguientes reglas:

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

b) Se podrá valorar, en su caso, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño así como la antigüedad. Podrán incluirse, asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada.

Artículo 19. Carrera profesional y promoción del personal laboral

1. El personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional.

2. La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 17.b) de este Estatuto.

Artículo 20. La evaluación del desempeño

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

A estos efectos 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.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

CAPÍTULO III

Derechos retributivos

.../...

Artículo 22. Retribuciones de los funcionarios.

.../...

3. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características especiales de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

Artículo 24. Retribuciones complementarias.

Por Ley de Función Pública de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se establecerá la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo aplicado al desempeño del puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos en el mismo.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Disposición transitoria primera. Garantía de derechos retributivos

1. El desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren.

2. Si el personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Estatuto no se encontrase en la situación de servicio activo, se le reconocerán los derechos económicos y complementos retributivos a los que se refiere el apartado anterior a partir del momento en el que se produzca su reingreso al servicio activo.