

## **MOBILITAT I CARRERA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: REFLEXIONS AL VOLTANT DE LA SEVA REFORMULACIÓ**

**Manuel Férrez**

Professor titular de Dret Administratiu d'ESADE

### **Introducció**

Tot ens indica que ja hi ha les condicions necessàries per a emprendre en profunditat, de manera rigorosa i serena, el debat sobre la reforma de l'ocupació pública. El model esbossat en la reforma de l'any 1984, autoqualificada de parcial i provisional, s'ha esgotat i fa aigües per tots costats; la majoria dels partits polítics comparteixen aquest diagnòstic i els que han governat han mantingut aquesta actitud continuista; i els sindicats ja fa anys que estan firmant acords de modernització en els quals van tapant els molts de forats que té el model.

Sobre la taula hi ha propostes essencialment coincidents: és significatiu que l'informe del govern socialista de l'any 1990, «Reflexions per a la modernització de les administracions públiques», i l'informe del govern conservador de l'any 2001, «El Llibre Blanc dels serveis públics», comparteixen el diagnòstic i la majoria de les solucions possibles. D'altra banda, en aquests vint anys el món local ha patit un canvi vertiginós i ha esdevingut un gran laboratori en l'àmbit de la gestió pública, aportant experiències innovadores. Ha arribat el moment en el qual la renovació de l'ocupació pública ha d'ocupar un lloc prioritari en l'agenda dels màxims responsables polítics.

Les següents reflexions tenen com a objectiu suggerir algunes propostes de canvi en relació amb el sistema de mobilitat i amb la carrera administrativa, sobreentenenent la seva inclusió en la reforma global del model d'ocupació pública i no entrant en temes estretament relacionats, però que es desenvolupen en altres ponències (les eines de gestió de personal,

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

el sistema de retribució, la institucionalització d'una funció directiva local).

Si tenim sempre com a últim referent el servei als ciutadans, la reforma de l'ocupació pública ha d'enquadrar-se en una triple perspectiva: la institucional, la de la gestió i la jurídica. I penso que és important remarcar que la història ens ensenya que cal seguir aquest ordre d'anàlisi i, sobretot, posar-la en pràctica evitant la temptació d'abordar primer la perspectiva jurídica i plasmar-la en una norma nova que el temps i la pràctica quotidiana acaben desvirtuant per inadequada i irreal (les "reformes de paper", respecte de les quals ens adverteix Alejandro Nieto). Per això em sembla prou clarivident el preàmbul de les conclusions del I Congrés Català de Gestió Pública, i que em permeto reproduir per emmarcar la perspectiva institucional:

«Estem vivint un canvi d'època i no solament una època de canvis. La dimensió i l'abast dels canvis econòmics i socials són tan importants que ens obliguen a parlar de la nova economia i de la nova societat en aquest inici del segle XXI. Les situacions de desigualtat, exclusió, precarització creixen i es diversifiquen i s'estén la sensació de risc i d'incertesa. Tot això ens obliga a tornar-nos a *platejar el paper i les responsabilitats de les institucions públiques*, les seves relacions amb els sectors mercantils i sense afany de lucre, i debatre noves formes d'actuació i de gestió pública en un marc de compromís, amb la cerca de cohesió i inclusió social, i en un marc cada vegada més ampli d'europèitització o internacionalització dels problemes i debats.

No sembla que tinguem les administracions que serien necessàries per fer front als nous reptes socials plantejats. Tenim velles administracions. *Els reptes als quals s'enfronten els gestors públics no són avui, per tant, només de millora de l'eficàcia i de l'eficiència de la seva acció*, per més importants que continuïn sent aquests aspectes; són també els reptes de gestionar els afers públics amb transparència, amb voluntat d'oferir respostes integrals als problemes que no accepten segmentacions o especialitzacions "ministerials" tradicionals, i que requereixen aptituds, relacions i capacitat per generar complicitats socials en un concepte d'espai públic que no es confongui amb l'àmbit propi del sector públic.

Per gestionar aquests processos de canvi i per adequar la legislació a les necessitats de la nova societat, cal un lideratge polític que inclogui en les agendes polítiques la reflexió sobre la gestió pública”.

Per emprendre aquests reptes des del sector públic, la primera proposta del Congrés és «L'elaboració urgent, sota la responsabilitat del Parlament de Catalunya, d'un llibre blanc sobre la situació de les administracions públiques catalanes, que generi un consens polític i social sobre els canvis que cal emprendre».

Tot esperant aquest llibre blanc, podem aportar algunes propostes de canvi en relació amb la mobilitat i la carrera en la funció pública local combinant les perspectives de la gestió i del dret. La gestió ens ajuda a fer un balanç del funcionament del sistema de recursos humans a partir dels principis d'eficàcia i d'eficiència i de la seva adequació al model organitzatiu que li correspongui. Y el dret ens permet ponderar l'adequació del marc regulador a les singularitats de les administracions públiques per diferenciar entre aquelles que és raonable mantenir i les que s'han convertit en privilegis inadmissibles o elements que obstaculitzen l'evolució del model.

Des d'una perspectiva històrica, la provisió de llocs de treball ha estat sempre l'element de connexió entre la mobilitat com a deure i com a dret, i això ens ha dut cap a un debat estèril sobre els diferents procediments de provisió (concurs, lliure designació, etcètera) i ha acabat amagant el veritable debat de fons: la justificació dels pretesos casos de mobilitat forçosa pel seu vincle amb les potestats d'organització enfront d'una concepció de la carrera professional vinculada a l'acompliment dels llocs de treball.

#### **MOBILITAT: VERS UNA NOVA CONCEPCIO**

##### **1. L'evolució cap a l'ampliació dels supòsits de mobilitat forçosa**

És il·lustratiu fer un breu recorregut històric per emmarcar el debat al voltant de la mobilitat.

En el model de la funció pública que pretenia institucionalitzar la reforma

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

franquista de l'any 1964, la regla general era la inamobilitat funcional i geogràfica (cal recordar el tradicional deure de residència que s'exigia als funcionaris públics) i la mobilitat voluntària a través de dos únics procediments de provisió de llocs de treball (el concurs com a regla i la lliure designació com a excepció), amb l'àmbit del cos com a límit d'aquesta mobilitat. Es tenien en compte dos pretesos casos de mobilitat forçosa: la lliure adscripció o adscripció discrecional (article 55 de la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat), que, en la pràctica va esdevenir un sistema ordinari de provisió (ESCUIN PALOP, 1986); i *la comissió de serveis forçosa*, quan es considerava urgent cobrir una vacant pel fet d'haver quedat desert el corresponent concurs de mèrits

La reforma socialista de l'any 1984 reforça la mobilitat voluntària ampliant l'àmbit del cos al grup de titulació en qualsevol Administració i estableix el principi d'adscripció indistinta dels llocs de treball (article 15.2 de la Llei de mesures de la reforma de la funció pública). Manté el concurs de mèrits i la lliure designació com a únic procediment de provisió de llocs de treball per exercir la mobilitat com a dret, però *no té en compte cap supòsit de mobilitat forçosa*, tot i que mitjançant normes reglamentàries es mantindrà el supòsit de comissió de serveis forçosa de l'any 1964.

La reforma parcial de l'any 1988, que formalment tenia origen en la decisió del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucionals alguns articles claus de la Llei de 1984, suposa un punt d'inflexió en iniciar una seqüència històrica que arriba fins a l'actualitat, en què s'aniran multiplicant els supòsits de mobilitat forçosa. La llei 23/1988 introdueix *la redistribució d'efectius "per necessitats del servei"* com un nou sistema de provisió de llocs en què prima l'interès de l'organització "per necessitats del servei" sobre el dret del funcionari. Aquesta figura de la redistribució anirà ampliant el seu àmbit funcional i geogràfic, com explicarem més endavant, fins a adoptar la denominació actual de "trasllat" en la regulació estatal.

L'any 1993 es fa un pas definitiu per vincular mobilitat forçosa i potestats d'organització o de direcció per reordenar el personal i flexibilitzar la seva gestió. La nova figura de la mobilitat forçosa serà *la reassignació*

*d'efectius* vinculada a la planificació i gestió de recursos humans a través dels denominats Plans d'ocupació, que segons afirma l'exposició de motius de la Llei 22/1993:

«es configuren com a eines essencials per al plantejament global de les polítiques de recursos humans de les diferents organitzacions administratives i que tracten d'adequar el mercat intern del treball a les necessitats reals de l'Administració a fi d'incrementar la seva eficiència.»

L'any 1996 es produeix una alternança de govern, però els conservadors mantenen una política de continuïtat i amplien una vegada més les potestats de direcció vinculades a la mobilitat forçosa, alhora que permeten la controvertida figura *dels concursos restringits* sense que hagi d'existir prèviament un pla d'ocupació. L'any 2000 amplien l'àmbit funcional i geogràfic de la redistribució d'efectius, que a partir d'ara es denominarà *trasllat* i podrà aplicar-se als llocs de treball singularitzats i el límit geogràfic ja no serà el municipi, sinó la província.

Aquesta filosofia d'avançar en la flexibilització i enfortir les potestats de direcció és formalitzada en el vigent acord Administració-Sindicats per a la modernització i millora de l'Administració pública, en la qual s'estableixen els criteris sobre la mobilitat: limitació de la mobilitat exterior en els àmbits qualificats com a deficitaris; la restricció d'incorporacions externes d'altres unitats i la posada en marxa de processos de mobilitat en aquelles unitats o àmbits qualificats de excedentaris, etcètera.

En conclusió, la mobilitat ha esdevingut un dels temes més conflictius en l'actual model d'ocupació públic (PALOMAR, 2002). I d'aquesta breu referència històrica podem remarcar dos fets especialment significatius. En primer lloc, *el progressiu predomini de la mobilitat obligatòria (deure) enfront de la mobilitat voluntària (dret)*, davant de la necessitat de redimensionar la funció pública i de reubicar molts empleats públics; en una primera etapa, per fer possible el procés de descentralització del nou estat autònom i, en una segona etapa, per adaptar-se a una reducció progressiva del sector públic, tant pels processos de privatització com per la imparable proliferació de supòsits d'externalització de serveis.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

I, en segon lloc, *una regulació jurídica confusa i deficient dels denominats supòsits atípics o extraordinaris de provisió de llocs* (enfrent del concurs de mèrits com a sistema normal i de la lliure designació com a sistema excepcional), que suposen un clar augment de les potestats de direcció en relació amb la mobilitat com a deure (reassignació, redistribució, canvi d'adscripció de llocs, concursos restringits, comissions de serveis forçoses, atribució temporal de funcions, acumulació de tasques, etcètera).

## **2. Balanç de la situació en les entitats locals**

El panorama de la mobilitat en les entitats locals és realment *complex i confós*. La complexitat és inherent a la mateixa realitat del nostre món local vertebrat al voltant de variables: de dimensió (la diferent problemàtica segons si parlem de municipis petits, mitjans o grans), de funcionalitat (municipis, comarques, diputacions, consorcis, entitats metropolitanes, mancomunitats, ens instrumentals, etcètera) i dels trets que predominen en el seu model de gestió (burocràtic o gerencial, gestió pròpia o externalització, amb personal funcionari o laboral, etcètera); i tot això en un marc d'austeritat econòmica i restriccions pressupostàries davant d'una major demanda de serveis de qualitat per part dels ciutadans. I la confusió deriva del mateix marc jurídic, que en matèria de la funció pública local s'ha convertit en un laberint difícil per als especialistes.

Davant d'aquest panorama, s'accentuen les tensions entre la perspectiva de la mobilitat que tenen els directius, responsables d'una bona gestió amb recursos limitats, i la dels empleats públics, cada vegada més preparats i amb menys expectatives de progressió professional. Per als directius és essencial comptar amb potestats de direcció que els permetin una millor gestió i aprofitament dels recursos humans, i per als empleats públics és important comptar amb veritables possibilitats de mobilitat dins i fora de la seva entitat local originària. El debat entre mobilitat forçosa i mobilitat voluntària està servit: interès de l'organització enfront dels drets dels seus empleats. Qualsevol proposta de futur que vulgui ser viable haurà de partir d'una anàlisi realista dels actuals supòsits de mobilitat forçosa per no repetir les mateixes errades.

### 3. Algunes propostes de futur

Actualment, és evident que cal elaborar un veritable sistema de mobilitat que posi fi a l'actual situació de contraposició entre l'exercici de les potestats d'organització per a una adequada gestió dels recursos humans (supòsits de mobilitat obligatòria) i dels drets dels funcionaris (dret al càrrec, inamobilitat i carrera administrativa). Això suposa, entre altres coses, introduir els canvis següents:

a) La creació d'una gran borsa de treball de l'ocupació pública local: una nova regulació de la mobilitat interadministrativa

Aquest és el problema més difícil d'afrontar davant de la inoperància de les declaracions legals que declaren la viabilitat de la mobilitat voluntària interadministrativa sense trobar cap receptivitat en les nostres entitats locals ni en l'Administració de la Generalitat, que acostumen a utilitzar les seves relacions dels llocs de treball per a tancar la seva organització a l'accés dels funcionaris de les altres administracions.

Aquest fet és especialment greu en el nostre món local, tan fragmentat i heterogeni, on caldria fer un esforç racional per convertir-lo en una gran "borsa de treball". Això suposa un esforç previ de homogeneïtzar l'estructura i els continguts de les relacions de llocs de treball, a partir d'uns criteris mínims que es podrien pactar en el marc de les associacions representatives de les nostres entitats locals. És necessari posar fi a una etapa d'endogàmia i obrir l'ocupació pública de les nostres organitzacions públiques.

b) Una regulació clara i coherent dels supòsits de mobilitat forçosa

Crec que el sistema de mobilitat s'ha de fonamentar en la concepció de la *provisió de llocs de treball com a mitjà per garantir una gestió eficaç dels recursos humans*; la provisió de llocs entesa com "el conjunt de procediments predeterminats legalment disposa l'Administració per a una ordenació dels seus recursos humans millor i més eficaç". (FERREIRA, 2002, 229).

Aquesta nova concepció parteix de les premisses següents:

- La necessitat d'harmonitzar l'interès de l'organització amb els drets

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

dels funcionaris. L'Administració haurà de facilitar la mobilitat voluntària, sempre que no hi hagi raons de major eficàcia i eficiència que justifiquin la utilització de procediments forçosos de mobilitat.

- L'obligació d'exercir les potestats que comporten la mobilitat forçosa de manera transparent, objectiva i controlable jurídicament.
- És necessari emprendre una simplificació i racionalització dels actuals supòsits de mobilitat forçosa. És per això que sembla aconsellable adoptar els conceptes de mobilitat funcional i mobilitat geogràfica regulats en l'Estatut dels treballadors amb dos límits propis de l'ocupació pública: la imprescindible motivació de la decisió (urgència, provisionalitat o la distribució adequada d'efectius), i el respecte de les retribucions i les condicions essencials de treball (FEREZ, 1996).

c) Un model de carrera administrativa no basat exclusivament en l'ocupació de nous llocs de treball

Aquest tema el desenvoluparem a continuació, perquè és la clau per harmonitzar la mobilitat des de la perspectiva dels directius i dels empleats públics.

LA CARRERA PROFESSIONAL: LÍNIES PER A UN CANVI DE MODEL

### **1. L'articulació d'una autèntica carrera professional: una assignatura pendent**

Avui dia existeix un doble consens en relació amb la carrera professional: la seva importància per al bon funcionament del sistema de recursos humans i, malauradament, la seva regulació actual deficient. El legislador de 1984 semblava molt conscient de la importància que tenia articular una veritable carrera administrativa, quan afirmava:

«S'afronta, d'altra banda, d'una manera realista, el problema de la carrera administrativa, autoritzant el Govern a reformar profundament la nostra funció pública, els seus Cossos i Escales, permetent la seva supressió, unificació o modificació i ordenant la realització dels estudis



necessaris per a la classificació dels llocs de treball, base sobre la qual ha d'articular-se l'autèntica carrera administrativa».

I la mateixa consciència semblava que tenia el legislador de 1999, quan en l'exposició de motius del frustrat Projecte de Llei de l'Estatut bàsic de la funció pública deia:

«En aquest mateix sentit, d'aconseguir la màxima professionalització de la funció pública, es configura una autèntica carrera administrativa dels funcionaris públics, independent dels avatars en l'exercici dels llocs de treball i basada exclusivament en els principis de mèrit i capacitat... L'establiment de la carrera professional dels funcionaris públics és una de les novetats més important i positives de l'Estatut i respon, sens dubte, a una de les aspiracions més sentides pels funcionaris en els últims trenta anys...»

Aquestes dues declaracions de voluntat corresponen a dos governs de diferent signe, el primer socialista i el segon conservador, que comparteixen el diagnòstic, la necessitat d'articular una veritable carrera administrativa i que, tot i tenir la majoria parlamentària suficient, no han aprovat la legislació corresponent. I ara estem a l'any 2003, en un final de legislatura en què ja no hi ha temps material per emprendre aquesta regulació; cosa que ens demostra que el tema no és prioritari per als responsables polítics actuals, per tant les reflexions que s'exposaran es fan amb la llibertat intel·lectual de no sentir-se limitat per identificar la responsabilitat competencial de la seva regulació, perquè el que és rellevant és aprendre dels errors històrics identificant les deficiències de la regulació actual i, el que és més important, apuntar línies de futur per solucionar els problemes actuals, tot esperant una formalització normativa futura que es limiti a reflectir una resposta sensata als problemes i necessitats que els directius i empleats tenen plantejats per poder garantir el bon funcionament de les nostres administracions.

Per tant, hem de partir d'aquesta realitat: existeix pràcticament un consens total a l'hora de considerar un fracàs rotund la regulació vigent. Així ho expressa Arroyo Yanes, l'autor que ha fet el millor estudi sobre la carrera, quan ens diu que «la conclusió final a la que ens porta tot el

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

que hem dit anteriorment, no és altra cosa que la inexistència en el nostre ordenament d'una carrera professional pròpia, ja que tot i que el legislador ha intentat dissenyar una sèrie d'instruments normatius que facin possible l'articulació de carreres individuals, aquestes troben en el seu desenvolupament un gran nombre d'obstacles derivats d'un tractament legal defectuós que posa en dubte l'autenticitat del desig del legislador de fomentar aquest institut jurídic i de convertir-lo en un dels pilars fonamentals de l'estructuració de la nostra funció pública de finals del segle XX» (1994, 551). I en la mateixa línia s'expressa González Gallardo, un dels impulsors del Projecte d'estatut bàsic de la funció pública de l'any 1999, en qualitat de director general de la funció pública, quan afirma que «Des del meu punt de vista, la manca d'un model efectiu de carrera és la mancança més important de l'actual model de la funció pública. Estem en un model força desvertebrat i aleatori de la funció pública».

## **2. El repte d'avançar en l'elaboració d'un nou concepte de carrera**

El model de carrera actual està exclusivament vinculat a l'exercici del lloc de treball, de tal manera que l'única progressió possible és mitjançant l'exercici dels llocs de treball cada vegada més importants jeràrquicament, atès que la consolidació del grau personal i de l'obtenció d'una retribució més important depèn del nivell del lloc que ocupa. Aquesta concepció planteja actualment tres tipus de problemes:

- 1r) La gran importància de fer correctament l'anàlisi, la valoració i la classificació de llocs de treball. A ningú no se li escapa, per poc que conegui el nostre món local, que és realment excepcional trobar una classificació correcta dels llocs de treball. Legalment vivim una situació de provisionalitat, perquè l'Estat encara no ha complert el mandat d'establir les regles mínimes per a elaborar les relacions de llocs de treball en l'àmbit local, i, en molts casos, continuem tenint els catàlegs dels llocs que es van aprovar a mitjans dels anys vuitanta per poder aplicar el complement específic. Quan falla aquesta premissa, la lògica del sistema es desvirtua, bé per raons d'organització conjuntural, bé per interessos espuris que porten a valorar la persona i no el lloc

introduint reclassificacions arbitràries, o per pressions sindicals que pretenen combatre greuges comparatius modificant el nivell del lloc de treball a l'alça, etcètera.

- 2n) Desviar el debat cap als procediments de provisió de llocs: l'abús del sistema de lliure designació i la utilització incorrecta dels concursos de mèrits, quan l'important hauria de ser si són sistemes que permeten seleccionar les persones adequades per a un bon acompliment de la seva feina, o quin ha de ser el pes de la confiança o d'altres factors aliens al mèrit, i com repercuteix tot això en la professionalitat dels candidats.
- 3r) La gran pressió que existeix en totes les organitzacions per multiplicar artificialment els llocs i crear possibilitats reals de progressió davant de la saturació dels nivells superiors de cada Grup de Titulació i la pràcticament impossible mobilitat inter-administrativa en el nostre món local.

Ens cal un nou concepte de carrera que no estigui supeditat a l'ocupació de llocs com a únic sistema de progressió, centrat en la idea de la trajectòria professional més que no pas en la progressió com a ascens. L'establiment d'aquesta concepció és un gran repte per a les nostres administracions, ja que hauran de recompondre la seva concepció dels recursos humans per potenciar una funció de gestió de les carreres, i això també suposa un canvi de cultura en els funcionaris que hauran d'adoptar una actitud proactiva per planificar el seu desenvolupament professional. Aquesta concepció de la carrera prové d'una necessària harmonització de l'interès del funcionari (poder desenvolupar al màxim les seves competències i comptar amb el corresponent reconeixement) amb l'interès de la seva Administració (aprofitar adequadament les competències dels seus empleats).

La posada en marxa d'aquesta nova orientació, al marge dels canvis del marc jurídic, parteix dels requeriments mínims següents: desenvolupar una nova concepció del lloc de treball, potenciar la carrera en el lloc, buscar alternatives als cossos i grups de titulació com a àmbit per al desenvolupament de la carrera, el desenvolupament de la cultura de l'avaluació del rendiment i, finalment, distingir entre la carrera funcional i la carrera directiva.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

### **3. El desenvolupament d'una nova concepció del lloc de treball**

En la pràctica de les administracions públiques el lloc de treball es concep generalment com la delimitació estàtica i repetitiva d'una sèrie de tasques específiques realitzades per un empleat determinat o un petit grup d'aquests. Les principals conseqüències d'aquesta concepció són la manca de flexibilitat, la impossibilitat de gestionar la diferència i grans dificultats per implantar la polivalència dels llocs. Aquesta concepció suposa una barrera pràcticament insuperable per a una administració que ha d'estar en un procés permanent d'adaptació a les necessitats de la societat; i per a l'empleat públic suposa desvirtuar una veritable carrera professional i convertir la mobilitat voluntària en paper mullat.

Cal avançar cap a la concepció del lloc com una realitat dinàmica que sigui capaç d'adaptar-se a les necessitats canviants de les organitzacions. La materialització d'aquesta concepció es concreta en la idea del lloc de treball com a agrupament de funcions (identifiquen allò que s'ha de fer en el lloc) i que, alhora, es divideixen en tasques (indiquen com s'ha de fer alguna cosa). La funció es refereix a una responsabilitat concreta; i la tasca identifica els processos necessaris per a complir aquesta responsabilitat. La funció constitueix la unitat organitzativa bàsica per al disseny del lloc de treball; mentre que la tasca és la unitat bàsica per a la intervenció en matèria de recursos humans (adequació de les persones als llocs i gestió de la diferència). Per aconseguir avançar cap a un model de llocs flexibles i polivalents cal adoptar un sistema d'anàlisi dels llocs que serveixi per a desenvolupar plenament el paper dels llocs des de la perspectiva de la gestió integral dels recursos humans (selecció, carrera, mobilitat, retribució, formació, etcètera), i que no es limiti a l'aspecte retributiu, com passa amb el sistema actual.

### **4. Potenciar la carrera sense que calgui canviar de lloc de treball**

Aquest és un concepte de carrera que es basa en la potenciació i valoració del coneixement expert imprescindible en tota organització. Cal veure en quins llocs és important incentivar la persona, perquè desenvolupi les seves capacitats i competències sense que s'hagi de plantejar

abandonar el lloc per promoure's professionalment. Aquesta és la carrera que normalment seguiran els tècnics especialistes, l'exercici de la qual ha d'augmentar amb l'experiència i l'increment progressiu de coneixements i desenvolupament d'habilitats. El que és important, és que aquesta persona pugui optar per desenvolupar aquesta carrera en el lloc de treball i que no "hagi" d'optar per canviar a llocs jeràrquics aliens a la seva especialització com una possibilitat de progressió des del punt de vista retributiu i d'estatus.

En aquest sentit és il·lustratiu el model "carrera de progrés personal" proposat per Cortés Carreras, que l'autor desenvolupa a partir d'una experiència de col·laboració amb la Diputació de Barcelona i que defineix com indiquem a continuació:

«La carrera de progrés personal defineix la situació professional de cada funcionari/a, és a dir, el personal funcionari va adquirint, al llarg de la seva trajectòria professional, un estatus determinat o carrera de progrés personal independent dels llocs de treball que ocupi i es basa en conceptes que es poden reconèixer fàcilment com el d'adquisició personal, l'operativització de la qual es realitza a través de l'experiència personal, la formació, la qualitat dels treballs realitzats i l'avaluació de la funció que ha exercit en el seu treball.

»La carrera de progrés personal s'estableix com un concepte retributiu clau que es vincula de manera indiscutible amb la carrera administrativa, converteix els complements de destí en una via de progrés, basant la seva filosofia retributiva en las condiciones del funcionari i no del lloc de treball». (Cortés Carreras, 2001, 542).

##### **5. Una nova delimitació de l'àmbit funcional de la carrera: l'alternativa als cossos, escales i grups de titulació**

Un dels principals fracassos de la reforma de 1984 va ser optar per legalitzar l'adscripció indistinta dels llocs de treball com una mesura anticorporativa i, alhora, mantenir uns límits formals (cos, escala, grup de titulació) que posen obstacles a la implantació d'una veritable carrera dels empleats públics. Entre una irreal adscripció indistinta, segons la qual tots poden ser candidats potencials a tots els llocs de treball, i un

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

sistema de mobilitat rígid i limitat, en què Cossos i Escales "monopolitzen" llocs de treball, és necessari realitzar una nova delimitació de l'àmbit funcional de la carrera. I per fer-ho es poden adoptar dos tipus de mesures complementàries:

- a) de caràcter organitzatiu: identificar àrees funcionals de llocs que realitzin funcions homogènies i que els calgui coneixements i/o habilitats comunes. La identificació d'aquestes àrees funcionals suposa que cada Administració té un veritable mapa de llocs de treball que permeti a l'empleat valorar amb realisme els seus possibles itineraris professionals i a l'Administració prendre decisions coherents a l'hora d'aprofitar millor la potencialitat dels seus recursos humans (estimulant determinats perfils) i de prendre decisions sobre la seva reordenació.
- b) De caràcter estructural: cal seguir avançant en la línia d'eliminar entrebancs formals que obstaculitzen veritables carreres professionals i porten a la infrautilització i desmotivació de persones que han demostrat la seva capacitat. Té poc sentit mantenir l'exigència formal de la titulació com un requisit per a la mobilitat interna, tret d'aquells casos en què es tracta de requeriments professionals imprescindibles per a l'exercici de la funció (medicina), perquè en tots els altres casos la valoració de l'experiència, l'avaluació del seu treball i el complement de la formació són elements claus per incentivar i fer possible la progressió de la mobilitat tant vertical com horitzontal.

El concepte d'àrea funcional se cita en l'article 44.1.c) del vigent Reglament general d'ingressos de personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat. La comunitat autònoma que ha regulat aquest tema és la Comunitat d'Andalusia; la Comunitat d'Euskadi ha posat en marxa un projecte ambiciós per dur-lo a la pràctica de forma efectiva. (Gorriti, 2002).

## 6. Desenvolupar la cultura de l'avaluació del rendiment

La cultura de l'avaluació del rendiment va penetrant a poc a poc en les nostres administracions públiques, encara que siguin de moment poc representatives les experiències pioneres (Diputació i Ajuntament de Barcelona, Ajuntament d'Esplugues de Llobregat, etcètera). En una matèria de recursos humans, però, esdevé una necessitat inevitable si volem desenvolupar un nou model de carrera professional. Longo ha descrit molt bé els requisits de l'avaluació del rendiment com una part de les polítiques de gestió dels recursos humans:

- «L'avaluació del rendiment necessita fer servir eines fiables i vàlides. Quan l'avaluació se centri en resultats, caldrà basar-se en l'estandardització prèvia d'aquests, fixant objectius adaptats a les finalitats del lloc ocupat i a la identificació dels indicadors precisos. Quan l'avaluació mesuri el treball o comportament, haurà de fonamentar-se en l'aplicació d'escala de conducta adequades i altres eines tècnicament provades. S'haurà d'evitar l'ús d'eines ambigües, de fiabilitat dubtosa, que poguessin introduir desviaments en l'apreciació, o que poguessin afavorir la mera subjectivitat o arbitrietat.
- «L'avaluació del rendiment laboral de les persones, especialment quan es fa amb l'objectiu d'estimular i millorar el seu treball, cal la implicació activa dels directius, superiors immediats de les persones avaluades. Són condicions fonamentals per aconseguir l'èxit: l'entrenament dels avaluadors en el domini de les destreses tècniques i habilitats socials necessàries, així com l'obtenció d'un compromís efectiu en aquestes pràctiques.
- «Els sistemes d'avaluació han de tenir mecanismes mitjançant els quals les persones puguin manifestar la seva discrepància pel que fa a l'avaluació realitzada, i fer-la arribar tant als seus supervisors com a instàncies superiors. S'haurà d'anar en compte d'evitar i de sancionar una utilització inadequada de l'avaluació com a suport de pràctiques arbitràries, despòtiques o que incideixen en la figura de l'assetjament moral.
- «Sempre que sigui possible, i en tot cas coherent amb la cultura interna de les organitzacions públiques, els sistemes del servei

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

civil incorporaran, especialment amb finalitats de desenvolupament i millora de les competències personals, mecanismes d'avaluació de 360 graus o semblants, mitjançant els quals les persones reben retroalimentació del seu acompliment per part dels diferents afectats per aquest, tant si estan situats per sobre, per sota o en el pla equivalent al de la seva posició jeràrquica». (Longo, 2003).

Cal remarcar que una de les principals conseqüències d'aquesta cultura de l'avaluació del rendiment és la seva necessària complementarietat amb la lògica de la temporalitat en l'ocupació dels llocs de treball: ja no preval el mètode de selecció (concurs de mèrits com a sinònim d'ocupació indefinida), sinó el caràcter positiu o negatiu de l'avaluació periòdica que pot implicar la renovació o el cessament en aquest lloc de treball, a més de deixar la porta oberta perquè el funcionari pugui decidir si vol continuar o renunciar, encara que la valoració sigui positiva.

#### **7. La distinció entre carrera funcionarial i carrera directiva**

Aquest és, sens dubte, un dels temes més controvertits, que cal veure, perquè de la seva resolució depèn, entre altres coses, el model de carrera i els seus límits. En aquests moments, ja tenim prou crítica autòctona (Longo, Jiménez Asensio, Prats, Losada, Echebarria, Salazar, Morera, Ruiz, Ferrer, Méndez, Miret, etcètera) per plantejar amb rigor un debat a l'entorn de la institucionalització d'una funció directiva, com es va fer palès en el I Congrés Català de la Gestió Pública celebrat no fa gaire, en el qual es van aprovar les conclusions següents sobre aquesta qüestió:

«Cal un reconeixement clar dels directius com a actors clau del funcionament de les administracions, seguint les tendències pròpies dels països més avançats. Aquest reconeixement implica la consolidació d'un espai gerencial construït amb criteris de professionalitat.

»L'espai de la direcció pública és, alhora, diferent i complementari del que corresponen a la política en les professionals públiques.

»Institucionalitzar la direcció pública no vol dir fer una opció tecnocràtica o despolititzadora. Ben al contrari, ha de potenciar i enfortir el paper rector de la política al davant de les institucions.



»Per institucionalitzar la funció directiva cal crear un marc d'estructures i procediments que incloguin:

- a) Un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió.
- b) Un conjunt de mecanismes de responsabilitat i per a retre comptes.
- c) Regles de joc específiques que garanteixin alhora la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió.»

És evident que per institucionalitzar una funció directiva en les nostres administracions locals, cal fer una reflexió prèvia sobre el paper que han i poden fer els funcionaris d'habilitació nacional, però aquest ja és un tema d'una altra ponència.

#### **Bibliografia**

- CORTÉS CARRERES, José Vicente: *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración local*. Ed. Dykinson, 2001.
- KONINCKX FRASQUET, Amparo (coordinadora): *Personal*. Ed. per Aranzadi en la seva col·lecció *Gestión Local*, 2002.
- ARROYO YANES, Luis Miguel: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Ed. Tirant Lo Blanch, 1994.
- "El desempeño de funciones y cometidos de hecho por parte de los funcionarios y su problemática jurídica". Article publicat en la *Revista Andaluza de Administración Pública* núm 24, 1995.
- "Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local". Article inclòs en l'obra col·lectiva *Situación actual y tendencias de la función pública española*, coordinat per F. CASTILLO BLANCO. Ed. COMARES, 1998.
- LONGO, Francisco: *Carta Iberoamericana del servicio civil*. 2003
- *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Document de treball elaborat pel Banc Interamericà de Desenvolupament l'abril de 2001.
- "Política y gerencia pública en los gobiernos locales". Capítol de l'obra col·lectiva *Gobierno local y Modelo Gerencial*, editat per la Fundació Pi i Sunyer 1999.

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

“Planificació dels recursos humans als ens locals”. Ponència presentada en las Jornades sobre *Planificació i gestió de l'ocupació als ens locals* els dies 3 i 4 de maig de 1995 i publicades pel CEMICAL el 1996.

– “Reforma del empleo público: Tótem y Tabú”. Article publicat en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 2, 1995.

– *Institucionalitzar la gerencia pública: reptes i dificultats*. Ponència presentada en el I Congrés Català de Gestió Pública que va tenir lloc els dies 26 i 27 de setembre de 2002 a Barcelona.

GORRITI BONTIGUI, Mikel: “Análisis funcional de los Grupos A y B de la Administración General del País Vasco”. Article publicat en la *Revista Vasca de Administración Pública* núm 63, de 2002.

PALOMAR OLMEDA, Alberto: “La movilidad de los funcionarios públicos: una controversia de permanente actualidad”. Article publicat en l'obra col·lectiva *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Editat pel Butlletí Oficial de l'Estat i l'Institut Nacional d'Administració Pública, 2002(a).

– *El sistema de carrera y su aplicación a los Cuerpos superiores de la Administración*. Ed. Dykinson, 2002(b).

GÓNZALEZ GALLARDO, Leandro: “El Estatuto de la Función Pública. Gestión y necesidad actual”. Ponència publicada en el llibre *El Estatuto de la Función Pública a debate*, que recull les ponències de les jornades amb el mateix títol organitzades per la Facultat de Dret de la UNED i la Federació de Serveis i Administracions Públiques de CC.OO els dies 5 i 6 de novembre de 2002. Editat per Colex i CC.OO.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho de la Función Pública*. 3<sup>a</sup> edició, Tecnos, 2001.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael: *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. 2<sup>a</sup> edició, IVAP, 1998(a).

– “Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la administración local”. Article inclòs en l'obra col·lectiva *Situación actual y tendencias de la función pública española*, coordinada per F. CASTILLO BLANCO, ed. COMARES, 1998(b).

MORERA I BALADA, Josep-Ramon: *L'evolució de l'Administració i la*

- funció públiques a Catalunya*. Ed. Per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.
- FERREIRA FERNANDEZ, A. Xavier: *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*. Ed. INAP, 2002.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B.: *Provisión de puestos de trabajo en la Administración pública. Estudio normativo, jurisprudencia y doctrinal*. Ed. Aranzadi, 2002.
- GUTIERREZ REÑON, Alberto: "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas". Article publicat en *DA*, núm 210-211, 1987.
- CADIZ DELEITO, José Luis: "Notas sobre la carrera profesional del funcionario público". Article publicat en *DA*, núm 210-211, 1987.
- PRATS CATALÀ, Joan: "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas". Article publicat en *DA*, núm 210-211, 1987,
- "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". Article publicat en la revista *DA*, núm. 241-242, 1995.
- ESCUIN PALOP, Vicente M.: *El acceso edel personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Ed. INAP, 1986.
- LOSADA, Carlos: "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública". Article publicat en la revista *DA*, núm 241-242, 1995.
- "La función de dirigir en la Administración pública". Article inclòs en l'obra col·lectiva *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*, coordinada per C. LOSADA i publicada pel Banc Interamericà de Desenvolupament, 1999.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, Iñigo: *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*. Ed. Civitas, 1995
- MARTÍN MATEO, Ramón: "La inamovilidad de los funcionarios públicos". Article publicat en la *RAP*, núm 51, 1966.
- FÉREZ, Manuel: "Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): mito y realidad". Article publicat en la revista *Autonomías*, núm 24, 1999.
- "Planes de empleo y gestión de personal en los entes locales". Ponència

Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?

presentada en les jornades sobre *Planificació i gestió de l'ocupació als ens locals*, que van tenir lloc els dies 3 i 4 de maig de 1995 i publicades pel CEMICAL el 1996.

- "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en sector privado". Article publicat en la revista *DA*, núm. 241-242, 1995.

NIETO, Alejandro: "La carrera administrativa". Article publicat en els *Cuadernos de Derecho Judicial*, editats pel Consell General del Poder Judicial, 1993.

- "Reforma Administrativa y modernización de la administración pública: ¿un problema pendiente?" Article publicat en la *RVAP*, núm. 23, 1989.

SOLANA PÉREZ, Alicia: "La carrera administrativa de los funcionarios públicos". Capítol XII de l'obra col·lectiva *Lecciones de Función Pública*, dirigida per F. CASTILLO BLANCO i coordinada per Ana OLMEDO GAYA. Editada pel CEMCI, 2002.