

3



Estudis  
de Relacions  
Laborals

**Manuel Férez Fernández**

La carrera  
administrativa:  
noves  
perspectives





3



Estudis  
de Relacions  
Laborals

La carrera  
administrativa:  
noves  
perspectives

© Diputació de Barcelona  
Octubre, 2006  
Disseny gràfic: Jordi Palli  
Producció: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona  
Composició: Anglofort, SA  
Impressió: Gràfiques Viking, SA  
ISBN: 84-9803-127-3  
Dipòsit legal: B-36.636-2006

*En memòria de Cinto Masegú i Teixidor (1924-2005), home íntegre, més d'obra  
que no de paraula, amant de la música, lluitador de fe serena davant els cops  
durs de la vida, va saber viure i morir amb la mateixa dignitat.*



# Índex

<b>Agraïments</b>	9
<b>Introducció</b>	15
<b>Noves perspectives</b>	15
1. El desglaç	15
2. L'enfortiment de la tercera dimensió de la carrera	20
<b>Primera part</b>	
<b>Aprenent de la història?</b>	25
1. La reforma de 1964: els orígens d'un canvi de model (reforma López Rodó)	25
2. La reforma de 1984: en cerca de l'autèntica carrera administrativa (reforma Moscoso)	34
3. La reforma de 1988: una oportunitat perduda (reforma Almunia)	40
4. El degoteig de reformes entre 1993 i 2005: l'articulació frustrada de les relacions entre la flexibilitat en la gestió de les persones i l'estabilitat en la carrera	46
5. El projecte de reforma que s'anuncia: el gran salt endavant? (reforma Sevilla)	53
<b>Segona part</b>	
<b>Principals elements per al disseny i la gestió de les diferents modalitats de carrera professional</b>	57
1. El repte d'incorporar noves concepcions i pràctiques	57
La progressió en el lloc com a modalitat de carrera	57
Una assignatura pendent: la pràctica professionalitzada de l'avaluació	60
Un concepte nou: les competències	65



2. L'articulació de la carrera	68
Un requisit previ: una nova concepció i un disseny correcte de llocs i definició de perfils. La nova experiència d'Euskadi	69
La canalització de les expectatives professionals: itineraris professionals i plans de carrera. L'experiència de l'Ajuntament de Manlleu	76
El paper de la formació	81
<b>Epíleg</b>	
<b>«El camí es fa caminant»</b>	85
<b>Bibliografia</b>	87

# Agraïments

M'ha estat possible d'escriure aquest llibret gràcies a la influència intel·lectual, el suport i l'exemple de diferents persones. En primer lloc, les persones que m'han proporcionat el bagatge intel·lectual i metodològic imprescindible: Alejandro Nieto, un dels millors mestres del dret administratiu, que em va transmetre la importància d'estudiar i interpretar la història, combinant el rigor amb un escepticisme sa, i que va guiar els meus primers passos en el món laberíntic de la funció pública; Joan Prats, probablement la persona amb més capacitat d'innovació intel·lectual i visió de futur, que em va encomanar la inquietud per contribuir a la renovació permanent d'idees i institucions i em va ajudar a obrir-me a la interdisciplinarietat que ell practica amb el dret, la política, el *management* i, aquests últims anys, la governança; Rafael Jiménez Asensio, un dels constitucionalistes més lúcids i brillants que conec, exemple de bon ofici acadèmic i professional, que em va ajudar a descobrir la formulació jurídica de la nova experiència de reforma de la funció pública a Euskadi, i a participar-hi, i Francisco Longo, el cas més espectacular que conec de reconversió d'un directiu públic en magnífic acadèmic, cosa que explica la seva privilegiada capacitat de combinar teoria i pràctica: d'ell he après a identificar i valorar l'enorme importància de la perspectiva de la gestió en qualsevol aspecte de la funció pública. Tots ells, a més a més de la seva valuosa aportació intel·lectual i acadèmica, m'han enriquit com a persona i he comptat amb el seu suport humà en els moments difícils, professionals i personals.

En segon lloc, hi ha les persones que han protagonitzat o impulsat processos de canvi en les seves organitzacions i les experiències de les quals són el motor d'aquest llibre. És el cas dels amics del País Basc, que han dissenyat i dut a la pràctica l'experiència de reforma de la funció pública més seriosa i coherent que jo he conegut en aquests últims vint anys, a partir de la seva metodologia de les anàlisis funcionals; són Mikel Gorriti, Fernando Toña i Iñaki Calonge. En el món local he tingut la sort de conèixer de primera mà una de les experiències més completes a l'hora de posar en pràctica la nova metodologia de la gestió per competències, la de l'Ajuntament de Manlleu, gràcies a M. Carme Moguer, «ideòloga» i impulsora del projecte, i al valuós suport de Neus Guzmán, que, des de la fase d'elaboració d'unes noves relacions de llocs de treball, ha col·laborat en la posada en pràctica d'aquest nou procés, originàriament inspirat en l'experiència prèvia de la Diputació de Barcelona, iniciada a mitjan anys noranta, i les claus tècniques i institucionals de la qual he tingut oportunitat de conèixer gràcies a les generoses explicacions dels principals impulsors, Antoni Saura i José Antonio Pascualena, partidaris d'apostar per un procés de canvi de cultura en la gestió dels recursos humans. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya he tingut la sort de conèixer un grup

de persones que, malgrat els avatars polítics, segueixen conservant la seva capacitat de proposar millores i un excepcional sentit institucional: són Josep Ramon Morera, Lluís Azemar i Mayte Jiménez, autors d'un valuós estudi sobre un nou model de carrera professional, que esperem que no serà engegat a rodar per «qui correspongui», parafraçant la cançó de Serrat. Un esment especial mereix en aquest àmbit Josep Ramon Morera, que, des d'un sentit institucional excepcional, s'ha caracteritzat per impulsar i contribuir a processos de canvis i, a més, ha fet el valuós esforç de contribuir d'una manera honesta i rigorosa a preservar la memòria històrica dels primers 22 anys de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb el seu llibre *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat des de 1980 a 2002 i unes reflexions sobre el futur*. Així mateix, encara que aquest llibre no tracta dels àmbits sectorials (sanitat, educació, etc.), haig d'agrair a Joan Mauri, amic entranyable i impulsor permanent de millores en el sector públic durant l'últim quart de segle, que em donés l'oportunitat de participar en un ambiciós projecte de reforma per engegar un nou model de carrera per als Mossos d'Esquadra basat en la gestió per competències.

En tercer lloc, no tinc cap dubte que aquest llibre l'he pogut escriure gràcies a l'entorn acadèmic i professional que em proporciona l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE, on el permanent contacte amb els gestors públics que participen en el nostre ja històric curs de Funció Gerencial en les Administracions Públiques, FGAP (avui formant part d'un màster en Direcció pública) és una font privilegiada d'aprenentatge i on la possibilitat d'enriquir-me amb la perspectiva dels col·legues d'altres disciplines m'ha permès redimensionar, tamisar i enriquir la visió que m'oferia el dret administratiu. Vull simbolitzar el meu agraïment a directius d'un ajuntament petit, Sant Esteve Sesrovires, Josep Maria del Moral i Jordi Puig, que amb l'esforç personal i amb un sòlid compromís professional han estat i són impulsors d'un procés de millora permanent en el que, per mi, és l'àmbit administratiu més dur. I entre els meus col·legues acadèmics, a més dels ja esmentats Francisco Longo, Rafael Jiménez Asensio i Joan Prats, vull citar en primer lloc un professor excepcional, prematurament desaparegut, Samuel Husenman, el seu «còmplice» intel·lectual Roberto Quiroga, Oriol Pujol Borotau, Manel Peiró, Tamyko Ysa, Albert Serra, Pere Puig, Ricard Serlavós, Enric Colet, Alfred Vernis, Margarita Martí, Miguel Ángel Heras, Jaume Fillella, Luís de Sebastián, Koldo Echebarria, Eduard Gil, Joat Henrich, Cristina Navarro i, especialment, Xavier Mendoza i Carlos Losada, autèntics «pares» del FGAP, que, tot i les seves responsabilitats institucionals, cada any troben temps per renovar el seu compromís participant en el programa.

Finalment, un agraïment molt especial a una persona que per mi representa el bo i millor del sector públic, Joaquim Valls, com ho testifica el bon rastre que ha deixat a l'Ajuntament de Sabadell i a la Diputació de Barcelona i que, com a direc-

tor gerent actual del CEMICAL, ha confiat en mi per escriure aquest llibre. No li agrairé mai prou la paciència infinita davant els meus incompliments reiterats; però ja se sap que la debilitat humana ens duu a abusar dels bons amics, quan les circumstàncies no ens acompanyen.



*Val més encendre una espelma que no maleir la fosc.*

Proverbi xinès



# Introducció

## Noves perspectives

Aquest grapat de reflexions pretén ser un punt de partida per encarar el procés de renovació de les diferents modalitats de carrera, conscients de les possibilitats i dificultats que en aquests moments se'ns presenten. Per això el llibre s'estructura en dues parts clarament diferenciades. A la primera abordem una imprescindible anàlisi històrica per entendre com hem arribat a la situació actual, tant des de la perspectiva institucional —analitzant els successius processos de reforma— com des de l'òptica de la gestió, on, sota el mantell del mateix marc jurídic bàsic, es desenvolupen diferents experiències d'èxit i de fracàs, de les quals és convenient aprendre. A la segona part s'identifiquen i analitzen els elements essencials que permeten configurar diferents modalitats de carrera, en funció de la maduresa, capacitat i voluntat de cada Administració pública.

### 1. El desglaç

Alguna cosa es mou. Després d'un llarg hivern de poc més de dues dècades, hi ha símptomes esperançadors que el procés de desglaç de la fallida reforma de la funció pública del 1984 ja arriba a la fi. Sembla haver-hi tres causes principals d'aquest procés:

#### *La progressiva consolidació d'un pensament renovat en matèria d'ocupació pública*

Al llarg d'aquests anys, la doctrina espanyola ha anat evolucionant des d'una primera etapa en la qual la majoria d'esforços anaven dedicats a denunciar els greus errors i deficiències de la reforma del 1984; es va passar tot seguit a la segona etapa, de clar descoratjament davant l'abisme entre la teoria i la pràctica dels màxims responsables de la funció pública (els anys de les «Reflexions per a la modernit-



zació de l'Administració de l'Estat», elaborades per l'equip Almunia), fins a arribar a l'última dècada, que es comença a generar una línia de renovació i de propostes alternatives en matèria de funció pública.

De la primera etapa, la de la denúncia dels errors de la reforma del 1984, és paradigmàtic el número monogràfic de la revista *Documentación Administrativa* corresponent a l'any 1987, dedicat a la carrera administrativa. Aquest número va ser coordinat per Ramón Parada, un dels mestres clàssics en la matèria, que era bastant més a prop del model militar vuitcentista que no pas de la importació d'elements «contaminants» provinents del món anglosaxó o del dret del treball. L'estructura d'aquest monogràfic era molt solvent (s'hi analitzaven els aspectes generals de la carrera, s'estudiaven les carreres especials i s'explicaven els principals models comparats) i l'elecció dels autors responia, en línies generals, a criteris acadèmics (especialistes del món del dret administratiu i del dret del treball) i d'experiència professional (funcionaris d'alt nivell i bons coneixedors de la gestació i aplicació de la reforma). Els tres grans missatges d'aquest monogràfic eren: primer, el model de carrera que pretén instaurar la reforma del 1984 està destinat al fracàs per la incoherència de la seva regulació i la inviabilitat de la seva gestió; en segon lloc, no s'han de tornar a cometre els mateixos errors del passat (amb referència a la reforma 'opusdeista' del 1964, que va ser la que va introduir la idea de lloc); i, tercerament, una reforma d'aquesta volada no es pot hipotecar sobre la base d'unes preteses mesures parcials i provisionals, sinó que s'ha de plasmar en un veritable estatut de la funció pública, en coherència amb una nova concepció del paper de les administracions públiques i dels seus recursos humans. Desgraciadament, la majoria de prediccions d'aquests autors s'han complert; i així ho van certificar al cap de pocs anys Alejandro Nieto (1993), en un article tan brillant com demolidor (també hi analitzava la reforma del 1988), i Luis Rierol, que, després de dedicar una magnífica tesi al tema de la carrera, també conclou que «en el nostre ordenament no hi ha una carrera pròpiament dita» (1994). Amb la perspectiva que dóna el temps, l'article d'aquest monogràfic que doctrinalment ha comportat una més gran aportació intel·lectual és el de Joan Prats, titulat «Política, gestió i administració de recursos humans a les administracions públiques», perquè va tenir la lucidesa d'assenyalar camins que, encara avui, deuen recórrer la majoria de les nostres administracions, amb independència de com en sigui el marc jurídic.

A mitjan anys noranta es gestarà una nova etapa. Comença a prendre cos una línia doctrinal que apunta a la necessitat d'abordar els problemes de la funció pública des de perspectives interdisciplinàries (Psicologia de les organitzacions, Sociologia, Politologia, Ciències de l'Administració, Management, Economia del sector públic, etc.), que trenca l'hegemonia tradicional dels juristes. Es comença de consolidar l'expressió de «gestió de recursos humans en les administracions públiques», amb llibres com el coordinat per Andrés Rodríguez (*Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, 1995) o el coordinat per Blanca Olías

de Lima (*La gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas, 1995*) i l'escrit conjuntament per Manuel Villoria i Eloísa Pino (*Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, 1997*). És l'època del naixement de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP), que sota la direcció de Joan Subirats, s'obrirà a totes les disciplines interessades en el sector públic i recollirà els processos de reforma i experiències significatives, tant de caràcter nacional com internacional; en el número 2 d'aquesta revista Francisco Longo escriu un dels articles que ja s'han convertit en referència obligada, amb el simbòlic títol de «Reforma del empleo público: tótem y tabú» (1995). I també coincideix amb un nou número monogràfic de la revista *Documentación Administrativa* dedicat a reflexionar sobre la necessària reforma de l'ocupació pública, sota el significatiu títol de «Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de la función directiva pública en España» (núm. 241-242, 1995), i on s'apunten línies importants de renovació intentant respondre a dos grans interrogants: què és l'específic de l'ocupació pública respecte al sector privat? i, és necessari avançar en la institucionalització d'una funció directiva pública? Al primer interrogant responen, entre altres, autors com Prats, Mauri o Férrez, i al relatiu a la funció pública directiva, donen resposta Losada i Jiménez Asensio, amb dos articles pioners entre nosaltres, i sobre la base dels quals Francisco Longo construirà una concepció de la funció directiva que, almenys a Espanya, és avui un referent. A aquest procés de renovació doctrinal contribueix també l'aparició de dos magnífics manuals sobre dret de la funció pública, els de Miguel Sánchez Morón i Alberto Palomar, que combinen una rigorosa anàlisi jurídica amb una concepció actualitzada de la funció pública com a institució. En aquesta línia de reflexió hi ha autors com Luciano Parejo, Luis Ortega, Luis Morell, Joan Mauri o Federico Castillo, per esmentar alguns dels més representatius en el camp del dret administratiu, o Tomás Sala i Salvador de Rey des del dret del treball.

A començament d'aquest nou segle adquireixen especial protagonisme les qüestions relacionades amb la necessitat d'incorporar noves concepcions i tècniques que emergeixen per donar resposta als reptes de la gestió de persones en el sector públic, de les quals solen fer-se eco periòdicament els prestigiosos informes de l'OCDE o, per exemple, l'últim Informe mundial de les Nacions Unides sobre el sector públic el 2005, que duu per títol «Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance», i on es remarca el paper essencial de les persones i de la direcció de recursos humans per aconseguir una administració pública eficaç, i per a això es proposa que cada país adopti el seu propi model a partir de la síntesi dels principis i les tècniques dels tres models o escoles dominants en l'àmbit de l'administració pública (la concepció tradicional burocràtica, la concepció gerencial i l'emergent concepció de la governança). Entre nosaltres, una vegada més, Joan Prats va ser pioner quan, fa una dècada, va començar a reflexionar i aprofundir el tema de la governança aplicada a les reformes de les nostres administracions públiques

(2004). I Francisco Longo que, en un llibre excepcional i lúcid (2004), és el qui millor ha exposat els reptes de la gestió de les persones en les organitzacions del sector públic i el qui ens ha proporcionat un model d'anàlisi solvent quan ha concebut aquesta gestió com un sistema integrat de valor estratègic, que es desplega en subsistemes interconnectats els uns amb els altres (com es pot veure a la figura 1, p. 22); aquest model pot ser utilitzat com a termòmetre eficaç de la credibilitat i viabilitat de tot projecte de reforma de l'ocupació pública.

### *Un consens renovat sobre la necessitat de revisar les regles bàsiques de l'ocupació pública*

Des que el 1989 l'equip del ministre Almunia va elaborar el document, conegut col·loquialment per «Llibre Blau», titulat *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, dues constants s'han mantingut fins avui: en primer lloc, la necessitat de «replantejar la qüestió del règim dels funcionaris públics des de l'òptica de la seva adequació al tipus de servei que presten» (p. 114); i segona, el disseny d'una carrera que permeti «una progressió de la situació administrativa i retributiva dels funcionaris, que estimuli la seva permanència a l'Administració, la seva professionalització i la millora del seu rendiment, amb la finalitat última d'aconseguir una eficàcia més gran en la gestió dels serveis públics» (p. 129). L'any 2001, l'equip del ministre Acebes aprova *El Libro Blanco de los servicios públicos*, en el qual es compromet a «crear un marc estatutari de la funció pública per a totes les administracions públiques, que estableixi les condicions necessàries per assolir els objectius de cadascuna» (p. 162) i pràcticament reproduïx de forma literal les propostes principals de reforma de la carrera que contenia el «Llibre Blau». Entre tots dos llibres, tant el govern socialista, l'any 1996, essent ministre Joan Lerma, com el govern conservador, el 1999, essent ministre Mariano Rajoy, van elaborar projectes d'estatuts bàsics de la funció pública, frustrats en tots dos casos pels processos electorals. D'altra banda, amb tots els governs, els sindicats han mantingut encesa la flama de l'esperat estatut, i han anat renovant la seva voluntat d'aconseguir-lo per mitjà de convenis per modernitzar les administracions, en els que força mesures avancen part del contingut del futur marc jurídic.

L'any 2004 es torna a produir l'alternança política, i el nou ministre d'Administracions Públiques, Jordi Sevilla, decideix crear una comissió d'experts per a l'estudi i preparació de l'estatut bàsic de l'empleat públic, presidida per Miguel Sánchez Morón, que l'abril de 2005 lliura el seu informe. El resultat és un estudi solvent, rigorós i equilibrat, la qual cosa és condició necessària però no pas suficient per elaborar un bon text legal, com ho demostra el fet que actualment en el Congrés dels Diputats es tramita (BOCD de 8 de setembre) un text de projecte de Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (d'ara endavant LEBEP) que no sembla

estar a l'altura de l'informe de la comissió Sánchez Morón (entre els membres de la qual hi ha uns quants dels autors citats anteriorment com a referents, com Luis Ortega, Rafael Jiménez Asensio, Francisco Longo, Federico Castillo, Tomás Sala i Salvador del Rey, entre altres). El contingut d'aquests dos documents l'anirem comentant al llarg del llibre.

En aquest moment de previsibles canvis legislatius, quan hi pot haver la temptació de caure una vegada més en la «síndrome de reformador legislatiu», és aconsellable de rellegir un lúcid pensador francès, Michel Crozier, autor d'un llibre que ja ha arribat a la categoria de clàssic, *La societat no es canvia per decret* (*On ne change pas la société par décret*), i que és de lectura obligada per a tot potencial reformista, perquè, com assenyala Joan Prats en un pròleg igualment inspirat:

El llibre de Crozier és com un avís i advertiment per a reformadors benintencionats i ignorants. Aquests són els que es pensen que n'hi ha prou de fer un diagnòstic ràpid dels «mals» de l'Administració, del qual es deduiran uns objectius de «reforma» que el poder legislatiu o executiu plasmaran en unes normes jurídiques l'efecte transformador de les quals s'espera de la validesa i eficàcia que en principi se'ls atribueix. Crozier denuncia la concepció tecnocràtica i la ignorància subjacent a aquesta manera de raonar que condueix a la pretensió de canvis per decret que només esqueixen i empobreixen el sistema institucional. En una matèria tan delicada com ara les institucions, del correcte funcionament de les quals depèn no pas menys que la confiança dels ciutadans en l'acció col·lectiva, no es pot anar amb reformes a la lleugera. Les institucions no són creacions mecàniques del dret ni es poden canviar per simples mitjans jurídics. Són el producte de la història concreta de cada país i s'expressen en una sèrie d'equilibris integrants d'un sistema complex. És aquesta complexitat allò que fa que no puguin ser canviats per una simple decisió.

*L'aparició de noves experiències i projectes que demostrin que un canvi de model no només és necessari sinó també possible.*

Al llarg d'aquests anys s'han anat succeint diferents experiències d'èxit i de fracàs partint d'un marc jurídic comú. El més remarcable és la possibilitat d'apuntar canvis i millores substancials a partir de dues premisses bàsiques: voluntat política sostinguda en el temps i, com acostuma a subratllar Longo, prou capacitat institucional. Per això, entre les diferents experiències autonòmiques i locals, he decidit prendre com a exemple dos casos que compleixen aquestes premisses i sobre els quals puc parlar per coneixement directe, perquè d'altres casos en tinc un coneixement indirecte o llibresc o de moment només són projectes. És el cas de la comunitat autònoma d'Euskadi, que l'any 1997 decideix iniciar un procés de reforma per posar ordre en la dispersió organitzativa detectada i comença a fer les

coses ben fetes tot adaptant una metodologia adequada a la seva realitat (les denominades anàlisis funcionals); o el cas de l'Ajuntament de Manlleu, que l'any 2001, seguint l'empremta d'una experiència innovadora de la Diputació de Barcelona iniciada cinc anys abans, impulsa un procés de millora de gestió dels seus recursos humans que el condueix a posar en pràctica un sistema de gestió per competències. Que quedi clar que aquestes experiències em semblen més significatives pel procés d'aprenentatge que comporten que no pas pel caràcter més o menys representatiu que els puguem atorgar.

## **2. L'enfortiment de la tercera dimensió de la carrera**

En la carrera podem identificar una triple dimensió: com a institució, com a dret individual i com a subsistema de gestió de persones. Cadascuna d'aquestes dimensions aporta un paràmetre per valorar les diferents reformes relacionades amb la carrera. Així, la dimensió institucional ens aporta el paràmetre de la coherència, la dimensió de subsistema de gestió de persones ens proporciona el paràmetre de la viabilitat del model de carrera i, finalment, la dimensió de dret individual ens permet ponderar la credibilitat de la posada en pràctica.

Gutiérrez Reñón ha descrit d'aquesta manera la dimensió institucional de la carrera:

Les mancances que presenta l'actual regulació fan necessària una àmplia reflexió sobre els criteris a què s'hauria d'ajustar l'ordenació de la carrera administrativa. Aquesta reflexió no es pot reduir a l'examen de les característiques de la carrera com a curs formal pel qual ha de discórrer la trajectòria professional dels funcionaris. També s'ha d'entendre a la consideració de paper que té la carrera administrativa com a garantia d'estabilitat en el funcionament de les institucions de l'Estat democràtic i dels objectius que ha de complir l'ordenació de les carreres en el marc d'una política moderna de recursos humans. L'ordenació de la carrera administrativa té per objectiu fonamental proporcionar a l'Administració les persones amb la capacitat necessària per assegurar la gestió eficaç dels interessos públics. (1987, p. 61 i 62)

La carrera se'ns presenta com una institució complexa i conflictiva. És complexa perquè la seva coherència depèn de l'adequada harmonització de diferents elements del corresponent model de recursos humans, per aconseguir retenir els millors i garantir una raonable progressió professional. I és conflictiva perquè en el seu nucli batega un conflicte permanent entre els interessos de l'organització i les legítimes expectatives de progressió i estabilitat dels empleats públics.

La dimensió institucional es compon de regles formals, que normalment trobem en el corresponent marc jurídic (Constitució, lleis, reglaments, bases gene-

rals, acords, etc.), i de regles informals, que poden ajudar que el sistema de carrera funcioni suplint les deficiències del marc jurídic (com és el cas de la reforma de 1964) o, al contrari, contribueixen a accentuar-ne el mal funcionament (com s'ha esdevingut amb la reforma del 1984). La dimensió institucional es concreta en:

- Uns principis (igualtat, mèrit, neutralitat, objectivitat, transparència).
- Unes possibilitats de progressió (progressió vertical, progressió horitzontal, itineraris, criteris de competència, rendiment, experiència, etc.).
- Estructura de progressió (llocs, cossos, categories, graus, trams, àmbits funcionals, itineraris etc.).
- Unes garanties de progressió i estabilitat (consolidació d'estatut professional i retributiu, mecanismes de competitivitat, regles objectives predeterminades dels supòsits objectius de remoció, etc.).
- Els límits de la carrera professional: sostre —nivell directiu—, mobilitat intra i inter administrativa —«mapa de llocs»—, la frontera entre el mèrit i la confiança com a criteri de progressió, etc.

Al costat d'aquesta dimensió institucional, ens apareix la segona dimensió de la carrera com a dret individual: és l'altra cara de la moneda. Ha estat objecte de debat, i encara ho és, la naturalesa jurídica d'un dret a la carrera en la nostra funció pública. Després de l'aprovació de la Constitució de 1978, en la qual es parla d'un genèric dret a la promoció a través del treball (art. 35.1), la qual cosa ha dut la majoria de la doctrina a entendre la carrera com a dret a la promoció professional que es concreta en unes expectatives legítimes. I així ho recull l'esmentat Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic —en endavant Informe de la Comissió Sánchez Morón— quan ens diu: «En suma, la promoció professional dels empleats públics es podria definir com el conjunt ordenat d'expectatives de progrés que se'ls ofereixen dins de l'Administració a la qual presten servei, conforme als principis d'igualtat, mèrit i capacitat» (p. 95). I així ho reflecteix el projecte de LEBEP quan, a l'article 16, estableix que:

1. Tots els funcionaris de carrera tenen dret a la promoció professional en qualsevol de les modalitats de carrera previstes en aquest article.
2. La carrera professional és el conjunt ordenat d'oportunitats d'ascens i expectatives de progrés professional, conforme als principis d'igualtat, mèrit i capacitat. Amb aquesta finalitat les administracions públiques promouran l'actualització i perfeccionament de la qualificació professional dels seus funcionaris de carrera.

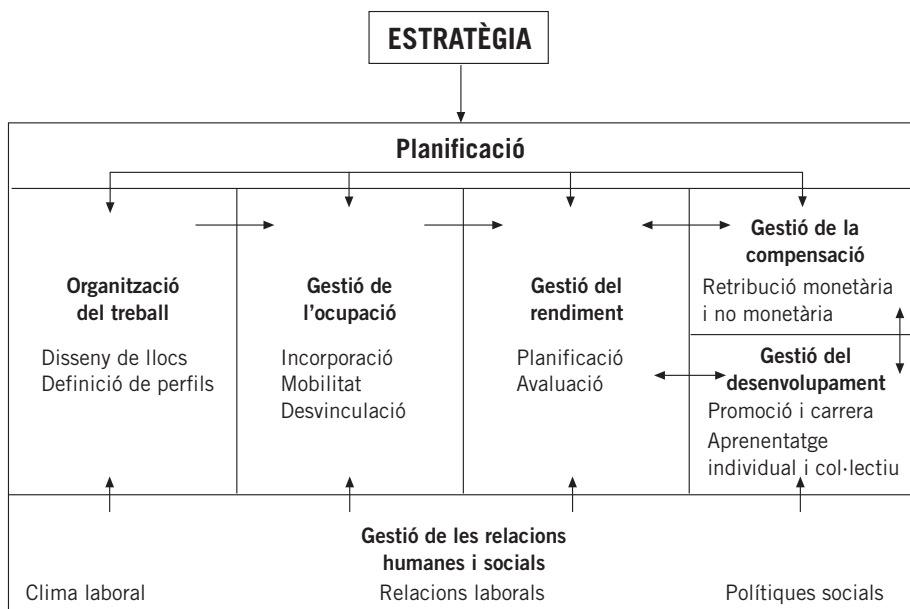
Posant que la dimensió institucional estigui regulada d'una manera coherent i que la dimensió de dret individual estigui correctament articulada, la dimensió

que acostuma a fallar en la nostra tradició històrica és la de la gestió; perquè, amb el mateix marc institucional, una determinada modalitat de la carrera en unes organitzacions es duu a la pràctica millor que en unes altres, en funció de la concepció que es tingui de la gestió dels recursos humans.

Per això considero de gran valor l'aportació de Longo (2004), que ens proporciona un model d'anàlisi que permet valorar la viabilitat d'una modalitat concreta de carrera i ens ajuda a identificar les causes de males pràctiques i a introduir-hi les correccions corresponents. Aquest model d'anàlisi aplicada a la carrera es basa en les premisses següents:

- El model parteix de la concepció de la gestió de recursos humans com un sistema integrat «la finalitat bàsica o raó de ser del qual és l'adequació de les persones a les estratègies d'una organització o sistema multiorganitzatiu per a la producció de resultats acordats a les finalitats perseguides».
- Aquest sistema integrat de gestió estratègica de recursos humans s'estructura en els subsistemes de gestió de persones interrelacionats entre ells, d'acord amb la figura següent.

Figura 1. Subsistemes de gestió de recursos humans



Font: Quadre elaborat per Francisco Longo, adaptant un esquema de Ricard Serlavós (*Mérito y flexibilidad*, p. 114).

- La carrera s'ha d'emmarcar en el subsistema de gestió del desenvolupament, la finalitat principal del qual és «estimular el creixement professional de les persones, d'acord amb el seu potencial, fomentant els aprenentatges necessaris i definint itineraris de carrera que conjuguin les necessitats organitzatives amb els diferents perfils, expectatives i preferències individuals». (2004, p. 142)

En aquesta dimensió de la carrera com a subsistema de gestió del desenvolupament tenen un paper especialment important la tecnologia (descripció de llocs, perfils competencials, sistemes d'avaluació, model de formació, delimitació d'itineraris, plans de carrera) i la cultura predominant (antiguitat v. avaluació; mèrit v. confiança; aplicació de normes v. resultats, etc.). Per tant, és en aquesta tercera dimensió, com ja hem dit, on radica principalment la viabilitat del model de carrera (bones i males pràctiques): el sistema de gestió resultant ha de conciliar les necessitats organitzatives amb una raonable canalització de les expectatives dels funcionaris.





## Primera part

# Aprenent de la història?

Diguem per endavant que l'interrogant que acompanya el títol d'aquest epígraf respon tan sols als dubtes de l'autor, perquè, amb independència de l'esbiaixament ideològic que es pugui imputar a les reformes que s'anuncien, un es demana si realment som capaços d'aprendre de la història per no repetir-ne els mateixos errors. En aquest sentit, goso suggerir als reformadors la lectura del llibre de José Antonio Marina *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*, que, partint de la constatació empírica que «l'entestament de la nostra espècie a ensopegar no pas dues, sinó dues-centes vegades amb la mateixa pedra, això ens hauria de fer rumiar una bona estona», ens il·lumina amb els avantatges de comportar-nos com persones, organitzacions i societats intel·ligents.

### 1. La reforma de 1964: els orígens d'un canvi de model (reforma López Rodó)

Convé començar recordant que, al cap de quaranta anys, aquesta reforma està parcialment en vigor. Som davant del que sens dubte ha estat la reforma integral més elaborada i debatuda de la nostra funció pública i, possiblement, també la més incompleta. Per això podem avançar una primera lliçó: *l'enorme importància, i no pas la menor dificultat, d'aconseguir l'equilibri entre la solidesa tècnica del disseny d'un model d'ocupació pública i la viabilitat de la seva correcta posada en pràctica*.

Aquesta és una reforma capitanejada pel qui era destinat a ser un dels membres més destacats del denominat sector tecnòcrata de l'Opus Dei, Laureano López Rodó, un jove catedràtic de Dret Administratiu que va tenir la virtut d'enlluernar el qui llavors era l'home fort del règim franquista, l'almirall Carrero Blanco, amb una conferència amb idees força noves durant la clausura del curs universitari d'estiu a Santiago de Compostel·la l'any 1956, i en la qual afirmava: «No es pot oblidar que l'Estat, en el seu aparell administratiu, és la més gran de les empreses» i per això reivindicava per a l'Administració l'eficàcia pròpia d'una gran empresa

privada; i aquesta comparança va fer tant de forat, que el mateix Franco, en el seu missatge de cap d'any el 1960, se'n va fer ressò quan va afirmar que «el viejo concepto de Administración obstaculizadora y retardataria por su excesivo burocratismo tiene que ser sustituido por un auténtico servicio empresarial y de servicio». Aquesta reforma de la funció pública s'emmarca en un ambiciós projecte iniciat a mitjan anys cinquanta amb una doble finalitat: d'una banda, contribuir a «rentar la cara del règim» fent un canvi en profunditat del marc legal (s'aproven, entre altres, l'encara vigent Llei d'expropiació forçosa, la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, la Llei de règim jurídic de l'administració de l'Estat, la Llei de procediment administratiu, la Llei de bases de contractes de l'Estat i la Llei de bases dels funcionaris civils de l'Estat) i, d'altra banda, impulsar la sortida del model autàrquic d'economia, acudint, entre altres mesures, als plans de desenvolupament. Doncs bé, López Rodó tindrà un paper determinant en tots dos fronts, ja sigui des de la Secretaria General Tècnica a la Presidència del Govern o des de la seva responsabilitat com a comissari dels plans de desenvolupament.

En aquest context, López Rodó aprofitarà per legitimar la seva proposta enllaçant amb els processos de reforma administrativa impulsats en els països més avançats, partint de dues premisses ideològiques: la primera, la recepció —prèvia la corresponent adaptació— de les tècniques i instruments de gestió propis de l'empresa privada per augmentar l'eficàcia de l'Administració; i la segona, l'aposta per incorporar el lloc de treball propi del món anglosaxó com a element bàsic, juntament amb els cossos tradicionals. Aquestes premisses troben un camp abonat davant el diagnòstic unànime que l'Estatut de Maura del 1918 ja ha cobert sobradament el seu cicle històric i resulta imprescindible un nou marc jurídic que serveixi per institucionalitzar una funció pública d'acord amb la realitat de l'Espanya dels seixanta. Un exemple clar d'aquesta situació de degradació és la total desvirtuació de les històriques categories com a espina dorsal de la carrera administrativa, ja que havien quedat reduïdes a tenir un paper tan residual com el d'un complement retributiu de segon ordre. El problema era, doncs, de formular una alternativa de carrera a l'històric sistema de categories —suprimit de manera vergonyant, perquè no se'n va fer una derogació explícita—; però, sorprenentment, *en el nou text articulat no es parla en cap moment de carrera administrativa*, i, doncs, és necessari identificar i analitzar els possibles caps dispersos en la nova regulació, entre els quals podem destacar els següents:

A) *El lloc de treball es configura com un element clau de la carrera*, perquè el nivell del lloc havia d'indicar l'estatus del funcionari. La introducció formal del lloc de treball comporta que per primera vegada s'institucionalitzava en la nostra legislació de la funció pública la tècnica de la classificació de llocs de treball (art. 52 i 53 del Text articulat de la Llei de funcionaris civils de l'Estat aprovat per Decret de 7 de febrer de 1964 —des d'ara, LFCE), sorprenentment anticipada en la

«nord-americanitzada» Llei de procediment administratiu de 1958 (en el controvertit art. 35 i en la disposició final setena), segons reconeix el mateix López Rodó a les seves memòries. Aquesta és la gran aposta i el gran fracàs de la reforma, perquè no s'arriba mai a fer una autèntica classificació de llocs, tal com reconeix un dels seus principals impulsors i ideòlegs, Antonio Carro Martínez, quan, essent ministre de la Presidència, feia balanç de la reforma i afirmava: «Després d'uns esforços lents i laboriosos s'ha aconseguit aprovar unes plantilles orgàniques que no han passat de ser una simple formalització de la realitat existent» (1974, p. 23). Però aquests pobres resultats no semblen pas esquerdar la confiança de Carro Martínez en la classificació de llocs i anima a seguir per aquest camí amb les següents paraules: «De cap manera crec que, a pesar dels escassos resultats obtinguts, s'hagi d'abandonar el camí de la classificació de llocs de treball, ja que continuo sostenint, com vaig exposar fa anys —tres— a la Segona Setmana d'Estudis sobre la Reforma Administrativa (1959), que la classificació de funcionaris és la gran palanca objectivadora de la funció pública. Cal seguir aquesta via perfeccionant els mecanismes i els criteris de classificació; però resulta obvi que aquesta estratègia s'ha de complementar amb altres mesures que permetin més flexibilitat en l'ordenació dels cossos, a fi d'homogeneïtzar tant com sigui possible les característiques que tinguin en comú» (1974, p. 24). Doncs bé, aquestes paraules resultaran premonitòries, perquè el legislador socialista de 1984 agafarà el guant i tornarà a apostar per la classificació de llocs com a element clau de la reforma, això sí, completada amb un sistema formal de garanties de progressió i estabilitat en funció dels llocs ocupats; com veurem, el problema és la desastrosa aplicació que se'n va fer.

B) *El cos com a àmbit de la carrera.* Els cossos, dividits en generals i especials sobre la base dels requisits d'accés i les funcions que tenien atribuïdes, delimitaven les possibilitats de carrera pel fet de concretar la situació professional del funcionari i els llocs que potencialment podia ocupar. Convé recordar que la nova llei es va aplicar íntegrament als cossos generals i de manera residual als cossos especials, que van continuar constituint una mena de «regnes de Taifes» i abastaven el 90% dels funcionaris. Aquesta divisió entre cossos generals i especials, a més de ser bastant polèmica en origen, plantejava importants problemes en tots els supòsits en els quals unes mateixes funcions podien ser confiades a dos o més cossos, amb independència que fossin generals o especials; a aquest problema va tractar de respondre el legislador amb l'anomenada «adscripció indistinta» (art. 53.d LFCE), que l'any 1984 es generalitzaria com a mesura «anticorporativa», amb les greus conseqüències sobre la desprofessionalització dels funcionaris, que comentarem més endavant.

Com ens recorda Gutiérrez Reñón (1987, p. 50), el cos indicava allò que el funcionari «era» i el lloc el que el funcionari «feia». Davant la desaparició de les

categories, tots els membres del cos són formalment iguals (compleixen els mateixos requisits d'accés i han superat uns mateixos processos de selecció, per la qual cosa se'ls pressuposa capacitats per accomplir les mateixes funcions), però es diferencien pel lloc concret que ocupen. Davant l'absència d'una veritable classificació de llocs, el pseudomodel de carrera serà el de la «mobilitat corporativa», com en va dir Alejandro Nieto (1993):

El pas d'un lloc a un altre no significa pas un *ascens* en l'estatut personal del funcionari, ja que tots són formalment iguals, sinó simplement un avantatge retributiu, que no és poc. Quan queda un lloc vacant o desocupat s'obre un concurs entre tots els membres del cos, que es resol per mèrits prèviament establerts i que ordinàriament és decidit pels mateixos membres del cos, que de fet s'autoadministren, per delegació (més aviat, per abandó) de l'Administració. Les *provisions de llocs de treball* són *anàrquiques* en el sentit que no estan preordenades i qualsevol funcionari pot saltar a qualsevol lloc del seu cos; però no són tampoc arbitràries, ja que es regulen pels barems i mèrits del concurs. I també succeeix que l'avantatge no es consolida, ja que després es pot passar d'un lloc de nivell superior a un altre d'inferior, i s'esvaeix així l'últim punt en comú que podria tenir la mobilitat corporativa amb la carrera administrativa.

C) *El concurs de mèrits com a sistema normal de provisió* de llocs enfront de la lliure designació com a procediment excepcional. Aquest principi, que era destinat a dotar de credibilitat el nou sistema, no va trigar gaire a invertir-se en la seva aplicació: la cosa excepcional va passar a ser el concurs de mèrits. La majoria d'autors hi veuen dues causes principals. La primera és que la tardança a aprovar unes precàries plantilles orgàniques, que havien de ser producte d'un complex sistema de classificació de llocs, impedia determinar quins llocs calia reservar a la lliure designació, per la qual cosa, davant l'absència de límits, es tendeix a generalitzar el seu ús, perquè no és ni tan sols preceptiva la publicació de la convocatòria. I la segona causa és la defectuosa i excessivament formalista regulació del concurs de mèrits i la seva poca credibilitat en les primeres convocatòries. Tal com ha explicat Escuin Palop (1986, p. 112-119), en l'aplicació del concurs l'excepcional es va convertir en regla general:

- així, enfront de l'exigència general de publicitat de la convocatòria, s'admetia la possibilitat de no haver d'identificar el lloc de treball vacant que n'era objecte;
- el que havia de ser un sistema de provisió residual enfront del concurs de mèrits, *adscripció discrecional o lliure adscripció* (art. 55 LFCE), acaba convertint-se en procediment habitual per art d'un reglament que teòricament hauria d'haver contribuït a pal·liar les deficiències de la regulació legal (art. 6.1 del Reglament de provisió de vacants corresponents als cossos generals de l'Administració civil de l'Estat, aprovat pel Decret 1106/1966, de 28 d'abril).

Aquesta figura de l'adscripció discrecional tornarà a renéixer, amb diferents noms, a partir de la reforma de 1988;

- el concurs de mèrits no s'utilitza normalment per permetre l'ascens, sinó com a procediment ordinari de trasllat, sobretot a partir de l'entrada en vigor de l'esmentat Reglament de provisió de vacants. Possiblement aquest és l'equívoc que tindrà més transcendència negativa en la funció pública postconstitucional: la confusió entre la mobilitat i els sistemes de provisió de llocs,
- finalment, enfront d'un teòricament rigorós i ampli ventall de mèrits previstos a la LFCE (art. 59), el Reglament de provisió de vacants (art. 9.1) permet que la convocatòria concreta es pugui desvirtuar mitjançant la inclusió de «condicions o requisits excloents i mèrits preferents» a proposta dels departaments corresponents que, en funció del cos dominant, podrien «blindar» la convocatòria corresponent o imposar-hi vestits a mida; per exemple, bastava declarar que l'antiguitat fos un mèrit preferent o exigir una quantitat mínima d'anys com a requisit excloent. Recordem que la Llei de 1984 recuperarà aquesta idea dels mèrits preferents i els abandonarà a la reforma de 1988, tot i que, en no tenir caràcter bàsic, algunes legislacions autonòmiques optaran per mantenir-los. Una altra qüestió hauria estat comprovar com es valoraven alguns mèrits previstos a la LFCE, com «l'eficàcia demostrada en destinacions anteriors», de la qual no es fa ni tan sols esment en l'exhaustiu annex del detallista Reglament de provisió de vacants, i que necessàriament encloïa la llavor d'una cultura bàsica de l'avaluació. I una paradoxa: la Llei preveu un mèrit, l'anomenat *dret de consort*, que no solament passarà el control de constitucionalitat, per a sorpresa de la majoria de la doctrina, sinó que obrirà una esclatxa en una reiterada jurisprudència constitucional sobre l'exigència de valorar exclusivament el mèrit i la capacitat per a l'adjudicació de vacants, tant per a l'ingrés inicial en la funció pública com en el desenvolupament de la carrera, mitjançant els sistemes ordinaris de provisió de llocs (STC 191 i 192 de l'any 1991); d'aquest autèntic «cavall de Troia», que permet tenir en compte criteris estranys al mèrit i la capacitat en la provisió de llocs, en tractarem més endavant, quan parlarem de les noves perspectives de la carrera.

D) *La utilització de torns restringits d'accés com a sistema de promoció interna.* Els torns restringits formen part de la nostra tradició històrica, i la LFCE els regulava sobre la base de tres paràmetres. Primer, només preveia els torns restringits per als cossos generals (exceptuat el de subalterns), que recordem que amb prou feines representaven el 10% de tots els funcionaris. En segon lloc, la promoció només podia ser al cos immediat superior i no hi havia cap tracte especial quant a les proves a superar, però la Llei es va modificar l'any 1966 per flexibilitzar el requisit de la titulació per accedir al cos administratiu —els que no posseïssin el títol hi podien accedir pel torn restringit si tenien reconeguts deu anys de servei efectiu

en el cos general auxiliar— (una mesura similar s'adoptarà de nou l'any 1995, per facilitar la promoció interna als cossos d'auxiliars i administratius). I, tercer, la reserva de vacants es concretava en un tant per cent fix (el 60% de les vacants del cos administratiu, el 25% del cos tècnic i el 50% de les vacants corresponents a tècnics amb diploma de directius —aquesta última reserva no es va arribar a aplicar mai, com comentarem tot seguit). El potencial teòric d'aquest element de la carrera va ser clarament desaprofitat.

E) *El nivell directiu com a límit de la carrera.* Teòricament, els llocs de més responsabilitat en el cos general tècnic havien de ser reservats als qui tinguessin el diploma directiu corresponent; la qual cosa comportava que aquí hi havia el límit de la carrera. Aquesta previsió no es va arribar a aplicar mai, perquè ni es va procedir a identificar aquests llocs mitjançant la corresponent classificació (disposició transitòria quarta LFCE), no es van fer les convocatòries corresponents (art. 31.1.a LFCE) ni es va desenvolupar tampoc l'atorgament dels corresponents diplomes directius (art. 26 LFCE). En aquest tema els autors de la reforma van tenir una intuïció avançada de la necessitat d'abordar el cas de la funció directiva, però van pecar de poc realisme, perquè, tal com refereix Crespo Montes (2003, p. 381 a 383), les lluites corporatives més que previsibles pels llocs directius van fer inviable que un cos de creació recent (els tècnics d'administració civil) «ocupés» un estrat directiu tradicionalment en poder dels cossos especials de cada ministeri. Aquest fracàs és clarament reconegut, deu anys després, per Carro Martínez (1974, p. 31 i 32), un dels ideòlegs de la proposta que, mantenint la necessitat de concretar aquest nivell directiu, la reformula lúcidament i la vincula al restabliment de la idea de carrera en els termes següents:

El nostre sistema manca d'una articulació formal i global del nivell directiu. La Llei de funcionaris preveu, efectivament, que les places de més responsabilitat del cos tècnic d'Administració civil que siguin qualificades de tals es reservaran a funcionaris d'aquest mateix cos acreditats amb diplomes directius. Aquesta concepció de la funció directiva com una especialitat o categoria dins del cos tècnic queda extraordinàriament limitada d'arrel, ja que el seu àmbit se circumscriuria a les funcions institucionalment atribuïdes a aquest cos.

Quan passem revista a la composició estructural de la nostra funció pública tenim ocasió de comprovar que una sèrie de cossos, per raó de les seves funcions, prestigi i preparació, mereixien la qualificació de superiors i que presentaven una clara vocació gestora d'alt nivell, que de fet han anat ocupant funcions directives i suplint l'absència de la formalització d'un nivell directiu. Entenc, doncs, que és ineludible aprofitar aquest potencial funcional i evitar la creació *ex novo* d'un supercòs de la mateixa naturalesa, les dificultats de muntatge del qual són sens dubte evidents. Els membres d'aquests cossos, els coneixements especialitzats dels quals estan prou acreditats per

les respectives proves selectives, que sentissin vocació directiva, prèvia la formació en les modernes tècniques i mètodes d'administració, podrien accedir a una sèrie de llocs d'aquest nivell formalment determinats i agrupats amb un clar matís interministerial en grans blocs o àrees.

Els avantatges que podrien derivar d'aquesta estructuració, a més d'instaurar un rang directiu flexible, són diversos. Arran d'aquesta classificació es podrien establir una sèrie de càrrecs o places que, pel seu contingut, són típicament administratives, tot i que avui dia es reserven al nivell polític. No pas menys entitat hi trobarien els mateixos funcionaris, que veurien restablerta la idea de carrera i categories o graus personals, si bé amb característiques i perspectives diferents de les del sistema anterior a la llei de 1963, unànimement repudiat. Finalment, aquestes grans zones o agrupacions de nivells directius permetrien una millor col·laboració interministerial i interdisciplinària, que pal·liaria els inconvenients d'una estructura departamental excessivament rígides.»

Veurem que el tema de la funció directiva és un tema «Guadiana», que apareix i desapareix, fins a arribar al dia d'avui que està de plena actualitat encara que, com ja ens advertia Joan Prats fa més de vint anys (1984), convé no confondre funció pública superior i funció directiva, per a un correcte enquadrament del debat sobre els límits de la carrera administrativa i la seva relació amb una possible carrera directiva. En la mateixa línia, més ençà, Rafael Jiménez Asensio, després d'un brillant i exhaustiu estudi, ens recorda: «En la funció pública espanyola no hi ha hagut mai una funció pública directiva». (1998 a, p. 299).

F) *El paper de la formació en la carrera.* L'any 1958 s'havia creat el Centre de Formació i Perfeccionament de Funcionaris (CFPF) —antecessor de l'actual Institut Nacional d'Administració Pública—, inspirat en la formulació doctrinal del professor Royo Villanova i per donar compliment al mandat previst en la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, recentment aprovada, que atribuïa al president del Govern «Tenir cura de la selecció, formació i perfeccionament dels funcionaris civils de l'Estat no pertanyents a cossos especials» (art. 13.8). La LFCE apostarà per potenciar la formació tant en els processos de selecció com de provisió i de promoció. Aquest és, sens dubte, un dels pocs aspectes en què la reforma va tenir una aplicació més satisfactòria, cosa que en el futur farà que el seu àmbit d'actuació s'estengui als cossos especials. Avui dia encara es continua fent servir el binomi «formació i perfeccionament», com podem veure en el recent informe de la Comissió per a l'estudi i preparació de l'estatut bàsic de l'empleat públic (2005, p. 105 a 107), a pesar de l'afinada crítica que Joan Prats havia fet a la concepció que, segons el seu parer, comportava aquesta expressió, que proposava bandejar. (1990, p. 7-9).



G) *Les garanties jurídiques d'estabilitat en el lloc.* Arroyo Yanes interpreta que hi ha unes garanties mínimes d'estabilitat en relació amb el lloc ocupat supeditades a tres variables: la forma de provisió, l'àmbit territorial i l'àmbit funcional. Quant a la forma de provisió, el dret a la conservació del lloc no existia en el cas de la lliure designació, ja que podia ser remogut lliurement, i sí que es donava en els supòsits de llocs obtinguts mitjançant concurs de mèrits; encara que cal que recordem que la regla general va acabar essent la utilització de la lliure designació. Quant a l'àmbit territorial, el límit d'un trasllat forçós era, en principi, la mateixa població de destinació (que avui dia identificaríem amb el terme municipal corresponent), perquè dins seu hi cabia l'anomenada adscripció discrecional o lliure (art. 55 LFCE), que, com hem dit, va acabar desprestigiada per l'abús que se'n va fer; una excepció al trasllat temporal forçós fora de la població serà la utilització de la comissió de serveis forçosa (art. 61 LFCE). Finalment, quant a l'àmbit funcional, l'estabilitat s'emmarcava en el corresponent ministeri, del qual el sotssecretari era el «cap de personal». Així ens explica Cádiz Deleito (1987, p. 100 i 101) el funcionament real d'aquest model, davant l'absència d'una regulació formal coherent:

No es pot dir que fos un model gaire acabat. Realment el que hi va haver va ser una pluralitat de sistemes, en què, respectant l'*statu quo* als cossos especials, que es van continuar regint pels mecanismes que tenien establerts, va permetre una irrupció de gent jove a l'Administració —els nous cossos que es creaven—, que ràpidament van ocupar llocs importants i van establir, en absència de reglamentació, unes «regles de joc» que, bé o malament, van ordenar la situació. I encara que es podrien explicar anècdotes per a tots els gustos, hi havia com a fet acceptat que s'ingressava pels nivells més baixos (per als tècnics, normalment cap de negociat o equivalents), i des d'allí s'anava progressant sota la mirada atenta dels «teus superiors», els quals es preocupaven de mantenir un cert ordre en l'ecosistema administratiu, ordenant la promoció professional dels «júnior», sobre la base de la seva antiguitat i els seus mèrits. No sabia ningú gaire clarament per què aquells havien arribat a «grans», però s'acceptava que eren més antics i normalment tenien un prestigi que, més o menys a contracor, no podia negar ningú.

Al mateix temps, es tractava de guanyar llocs administratius a les «tribus» veïnes amb les quals es compartia l'espai administratiu. Aviat les diferents «tribus administratives» es van anar adonant que disputar-se l'espai vital era excessivament costós i cruent, i es va pactar l'única cosa que es podia pactar, ampliar aquest espai. És l'època dels grans creixements orgànics. Es va multiplicar el nombre de subdireccions, seccions i negociats, però també hi va haver grans «innovacions tecnològiques»: vocals assessors, consellers tècnics, assessors tècnics, caps de servei, adjunts i assimilats. Els ascensos i les millores retributives anaven de bracet i es promovia en estatus i nivell econòmic a mesura que s'ampliava l'estructura orgànica.

Era un règim no escrit i, per tant, de difícil impugnació en cas de discrepància, supeditat a la valoració implícita dels teus «superiors». Com en tot sistema consuetudinari, aquests acreixien la seva autoritat en la mesura que aconseguien el progrés de «la seva tribu», si ho portaven a terme amb un cert ordre i acceptació de la utilitat pública. Els ascensos així aconseguits eren respectats, i la possibilitat de «despenyar-se» era remota, repudiada per la comunitat, i només s'esdevenia en supòsits escassos. En cas d'incompatibilitat manifesta entre un cap i el seu subordinat, es garantia un desplaçament lateral que no perjudicava ni l'estatus ni les retribucions de l'inferior, sota pena d'incórrer en una condemna social.

Déu em guard de considerar ideal aquell model, ni aquell el millor dels mons possibles. Quin dubte hi ha que presentava tota mena de defectes, però tenia la virtut que hi havia «alguna cosa», i que en certa manera un sabia a què atènyer-se.

Al meu parer, aquesta descripció frega la condició de magistral. D'una banda, ens descriu amb una claredat meridiana «les regles informals» del funcionament de l'«ecosistema» funcional davant l'evident fracàs del marc legal vigent, ja sigui per incompliment o per distorsió. D'altra banda, ens dona les claus antropològiques de les lluites de poder que belluguen per sota tot canvi de model: els grups d'interès en conflicte («les tribus», personificades en aquesta etapa en els diferents cossos, generals i especials), els líders naturals («els superiors», una mena de senyors de la guerra que havien d'augmentar i defensar el seu territori corporatiu, la qual cosa els atorgava legitimitat per decidir en cada moment qui era mereixedor de progressar en la seva carrera i sobre la base de quines normes, especialment les relatives a l'antiguitat) i els mecanismes de resolució de conflictes (en comptes de continuar lluitant pel mateix «pastís», es va pactar d'augmentar-lo mitjançant «invents tecnològics», o sigui, inventant nous llocs; i quan els conflictes són d'«incompatibilitat de caràcters», s'acudeix a la tècnica del «desplaçament lateral», que podria ser equivalent als actuals acords amistosos de separació entre parelles que no funcionen). Finalment, un final càusticament demolidor, amb aquest «alguna cosa» entre cometes per indicar-nos que, des de la legitimitat de qui s'havia format en el model de la reforma tecnocràtica i havia participat en l'impuls del projecte que desemboca en la primera reforma socialista, podia afirmar que el primer model, amb tots els defectes, havia permès el desenvolupament d'unes regles informals que almenys eren «alguna cosa» enfront del buit que va provocar la reforma de 1988.

En conclusió, així ens descriu Alejandro Nieto (1993) l'impacte d'aquesta reforma de l'any 1964 sobre la carrera administrativa:

Arribats els anys seixanta, el sistema de la Llei de 1918 ja era irrecognoscible i havia deixat de funcionar de fet. Pensem que, a més a més de la deterioració produïda pel simple transcurs del temps, havia travessat la greu crisi de la República, la Guerra

Civil i la postguerra, sense comptar les dificultats econòmiques i retributives dels últims anys. Per posar remei al desordre resultant es va dictar la Llei de funcionaris, de 7.2.1964, les innegables virtuts de la qual (cada vegada més perceptibles a mesura que guanyem perspectiva i podem comparar-les amb la situació actual) es van veure entelades pel que avui sembla el formidable error de suprimir la carrera administrativa. Una decisió que, almenys, oferia una fórmula de recanvi. Perquè el cas és que el sistema de carrera no va ser substituït per l'«opció tradicional» del sistema de llocs de treball, sinó pel de la «mobilitat corporativa», conseqüència, al seu torn, de la glorificació dels cossos.

## **2. La reforma de 1984: en cerca de l'autèntica carrera administrativa (reforma Moscoso)**

Davant aquesta situació, autors com Juan Junquera González (1972) i Damián Traversa (1973) escriuen reclamant «l'establiment d'autèntiques carreres administratives» com explica Gutiérrez Reñón (1987, p. 53). Llavors la qüestió era indagar què s'entenia per carrera administrativa, perquè, com irònicament ens descriu un testimoni privilegiat d'aquesta etapa: «Era una cosa que s'anhelava, i que es considerava bé en ella mateixa, i aquesta valoració era unànimement compartida pels qui en aquell moment actuaven de representants de l'Administració, els que exercien el paper magistral, els participants i convidats; en definitiva per tots els funcionaris, en els seus rols, categories i grups més variats. Certament no cometia ningú la imprudència d'estendre's en precisions sobre el que considerava la carrera, ni va cometre tampoc ningú la descortesia d'intentar indagar sobre els seus aspectes. Era un concepte que aglutinava voluntats, que unia criteris i que afavoria el consens i, amb això, tots ens sentíem contents i cofois». (Cádiz Deleito, 1987, p. 98)

Per això resulta il·lustratiu el resultat de dues enquestes entre funcionaris sobre el significat de la carrera. En la primera enquesta, feta l'any 1982 per l'Associació per al Desenvolupament de la Ciència de l'Administració (ADECA), la pregunta era oberta (Quina significació té per vostè l'expressió «carrera administrativa»?) i les tres respostes majoritàries van identificar «carrera»:

- amb el fet que totes les prefectures, incloent-hi les direccions generals, siguin ocupades per funcionaris (58,77% en els cossos de nivell superior i 57,28% en tots els cossos);
- amb el restabliment de les categories professionals dins de cada cos (41,76% entre els cossos de nivell superior i 35,48% entre tots els cossos),
- amb el fet que tots els llocs de treball es proveeixin mitjançant concurs publicat al BOE (34,98% entre els cossos de nivell superior i 34,73% entre tots els cossos).

I en la segona enquesta, dirigida l'any 1983 pel professor Miguel Beltrán (1985) per encàrrec del Centre d'Investigacions Sociològiques, es formulava la pregunta sobre «el significat de la idea de carrera administrativa». Es permetia que el consultat triés dues opcions de set, i les tres opcions majoritàries van identificar «carrera»:

- amb anar ocupant llocs de més responsabilitat (41% com a primera opció i 18% com a segona);
- amb el fet que es pugui passar fàcilment a un altre cos de nivell de titulació més alt, una vegada obtingut el corresponent títol (15% com a primera opció i 16% com a segona), i
- amb anar tenint cada vegada una categoria personal superior (17% com a primera opció i 11% com a segona).

D'aquests resultats es poden extreure algunes idees clau sobre l'abast de l'«autèntica carrera» per a la majoria dels funcionaris d'aquells anys. La primera idea és que el nucli de la carrera és constituït pel concepte de progressió vertical (anar ocupant llocs de més responsabilitat i la possibilitat d'anar tenint cada vegada una categoria superior). La segona idea es refereix al reconeixement formal d'aquesta progressió al llarg de la vida professional (el restabliment de les categories professionals). La tercera idea es relaciona amb la progressió pel mèrit (que tots els llocs es proveeixin mitjançant concurs publicat al BOE i que s'articuli alguna classe de promoció interna «facilitant» que es passi a un altre cos de més nivell de titulació una vegada obtingut el títol corresponent); a més a més, l'enquesta del CIS posa de manifest que la gran majoria dels funcionaris consideraven que la progressió s'havia de basar sobretot en «una bona preparació» (el 50% tria aquest criteri com a primera opció), a «tenir iniciativa i idees pròpies» (el 21%) i només en tercer lloc apareix l'antiguitat (amb un 16%) que, per contra, era el primer criteri a tenir en compte quan se'ls demanava com creien que funcionava realment la promoció en el sistema vigent de la llei de 1964 (l'antiguitat hi figurava en primer lloc, amb un 26%; la bona preparació ocupava el segon lloc, amb un 16%, i tenir iniciativa i idees pròpies apareixien en sisè lloc, amb un 7%). I la quarta idea expressa la necessitat d'establir uns límits clars de la carrera en relació amb la professionalització del corresponent àmbit organitzatiu (que els consultats identifiquen amb les direccions generals).

El legislador de 1984 semblava tenir presents aquestes expectatives i ser conscient de la necessitat d'abordar el problema de la carrera administrativa quan afirmava:

S'afirma, d'altra part, 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 de suprimir-los, unificar-los o modificar-los i ordenant la realització dels estudis necessaris per classificar els llocs de treball, base sobre la qual s'ha d'articular l'autèntica carrera administrativa.

Partint que la informació de les dues enquestes esmentades era una part important de la informació empírica més objectiva de què disposaven els reformadors de l'època, podem proposar un doble interrogant: com respon el legislador de 1984 a aquestes idees clau sobre l'abast de l'autèntica carrera administrativa? i, per què en tot just tres anys es parla del fracàs d'aquesta reforma quant a instaurar una veritable carrera administrativa? Anem a pams.

El legislador socialista de 1984 va abordar tot sol aquesta reforma, sense cap companyia (perquè no va prosperar un projecte de pacte amb la llavors emergent Aliança Popular de Manuel Fraga, ni va rebre el suport de cap altre grup parlamentari), amb caràcter provisional i de manera parcial (per la qual cosa mantindrà la vigència de gran part de la reforma de 1964, tot esperant d'aprovar les «bases del règim estatutari dels funcionaris públics que, en desenvolupament de l'article 149.1.18 de la Constitució, cal dictar»); i va optar per avançar en l'estructuració del nou model sobre la base dels elements següents:

- a) *El lloc com a unitat bàsica*, en convivència amb els cossos, els quals són relegats a la fase de selecció, com a regla general. Es revivia així la fracassada aposta dels reformadors de vint anys abans per introduir el lloc de treball.
- b) *L'adscripció indistinta dels llocs en l'àmbit de cada grup de titulació*. Excepcionalment, l'àmbit de la carrera serà el mateix del cos o escala, quan se'ls atribueixi l'exclusivitat de l'acompliment de determinats llocs perquè això «derivi necessàriament de la naturalesa i la funció a ocupar-hi».
- c) *La carrera entesa, per regla general, com a promoció professional consistent en l'ocupació successiva de llocs de més nivell*: els llocs es classifiquen en 30 nivells. Però també *contindrà l'embrió d'una potencial carrera en el lloc*, pel fet d'establir la possibilitat que es puguin adquirir els graus superiors mitjançant la superació de cursos de formació «o altres requisits objectius»; aquesta enigmàtica referència, en aquell moment, és la que ha servit d'empara legal a les escasses experiències noves d'aquests darrers vint anys.
- d) *El grau personal* (una alternativa a les històriques categories professionals) com a reconeixement formal d'una progressió professional i «indicador d'aptitud per a l'acompliment de llocs de més dificultat i responsabilitat» (Gutiérrez Reñón, 1997, p. 58).
- e) *Es regula la garantia del nivell del lloc, tant en sentit descendent com ascendent*, de manera que cap funcionari no podrà ser designat per a un lloc de treball inferior o superior en dos nivells al corresponent al seu grau personal. Però es poden donar situacions de provisionalitat (la durada màxima de la qual no

apareix concretada) en les quals s'ocupin llocs de nivell inferior per sota d'aquest límit general, sempre que corresponguin al seu cos o escala; en aquests casos només tindrà garantit el complement de destinació corresponent a un lloc inferior en dos nivells al seu grau personal.

- f) *El concurs de mèrits com a sistema normal de provisió*, a partir de la consideració de mèrits preferents, la valoració del treball desenvolupat en els llocs ocupats anteriorment, els cursos de promoció i perfeccionament superats a les escoles d'administració pública, les titulacions acadèmiques, si escau, i l'antiguitat (la Llei del 1964 parlava, entre altres coses, de «serveis prestats en el mateix departament» i de «l'eficàcia demostrada en les destinacions anteriors»).
- g) *Es fomenta la promoció interna*, consistent en l'ascens des de cossos o escales del grup inferior a altres de corresponents del grup superior, sempre que es posseeixi la titulació exigida en aquests i se superin les proves corresponents. Per facilitar la promoció interna es podia reservar fins a un 50% de les vacants convocades.
- h) *S'admet la mobilitat* interadministrativa entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, i en les corporacions locals entre elles mateixes i amb la seva comunitat autònoma; però aquesta mobilitat sempre és condicionada a allò que estableixin les relacions de llocs de treball (que, en general, no autoritzen aquesta mobilitat).

A primera vista, diríeu que el legislador va actuar seguint «a ulls clucs» els resultats de les enquestes esmentades, tan sols amb una excepció: *la llei no concretava el límit de carrera*, perquè no es deia quins llocs es cobririen per lliure designació (això es corregirà en la posterior reforma de 1988 i es limitarà el seu ús, en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, als llocs de sotsdirector general i assimilats) i, sobretot, la carrera funcional no arribarà fins al nivell de director general. Com ja hem vist, aquesta última era una reivindicació majoritària entre els funcionaris a l'hora de defensar un model concret de professionalització de l'Administració, i el Govern socialista mateix semblava fer-se'n eco en una de les seves primeres decisions organitzatives d'envergadura: el Reial decret-Llei 22/1982, de 7 de desembre, sobre mesures urgents de reforma administrativa, en el qual s'introduïa la distinció entre òrgans superiors i òrgans inferiors, dins dels quals s'inclouïen les direccions generals «perquè aquesta distinció permetrà avançar decididament en la progressiva professionalització de l'Administració pública i en la implantació definitiva de la carrera administrativa», segons afirmava el preàmbul. Però la posterior Llei d'organització de l'Administració central de l'Estat no farà aquest pas; i sobre aquest tema es diu que quan es va debatre en el Consell de Ministres, el llavors ministre de Defensa, Narcís Serra, va defensar la funcionarització dels directors generals amb l'argument, entre altres, que en aquell moments

el 85% dels nomenats pel govern socialista ja ho eren, però a això es va oposar el llavors totpoderós vicepresident, Alfonso Guerra, contraargumentant que seria un immens error polític lliurar els llocs de «capitans» de l'Administració als funcionaris (com se sol dir, «se non è vero è ben trovato»).

A la vista d'aquesta regulació, que des del punt de vista formal recull pràcticament tots els elements identificats com a significatius per institucionalitzar una autèntica carrera administrativa, ens toca respondre a la segona pregunta: per què en tan sols tres anys es parla de fracàs de la reforma en aquest tema? De les respostes de la majoria dels autors, i de moltes dels mateixos protagonistes d'aquesta reforma, es poden extreure tres lliçons:

1a. Des de la perspectiva de la gestió dels recursos humans, és una reforma irreal («reforma de paper», en la gràfica expressió d'Alejandro Nieto), perquè ni es disposava en aquell moment de la «tecnologia» necessària per classificar centenars de milers de llocs, ni s'havia previst un període transitori raonable per instaurar el nou model. No es pot abordar una reforma realista decidint fer els imprescindibles estudis sobre la seva aplicació i, per tant, viabilitat, després de la norma legal. La realitat és que no hi havia temps material per emprendre una veritable classificació de llocs que afectava centenars de milers de persones, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic i el local; la llei era sancionada el 2 d'agost, i els articles sobre la carrera administrativa i el nou sistema retributiu entraven en vigor l'1 de gener de 1985. Tot just quatre mesos, en els quals, no disposant les nostres administracions públiques de la de la tecnologia mínima per a aquesta classificació de llocs, tot el pes va recaure en la consultora Hay Ibèrica (remarquem això d'«Ibèrica», perquè la història ens ensenya que aquesta consultora no tenia tampoc la suposada *expertise* de la seva homòloga nord-americana, encara que sembla que això no va ser un atenuant per presentar unes substancioses minuts). Mentre es feien aquests estudis a marxes forçades (Gutiérrez Reñon i Fernández Labrado, 1988), calia improvisar una classificació provisional dels llocs de treball per poder pagar les nòmines al començament del nou any 1985; i la solució imaginativa va ser de recórrer a la font que havia inspirat l'elecció del nombre 30 per a concretar el nombre de nivells en què s'havien de classificar els llocs: un decret preconstitucional (el 889/1972, de 13 d'abril) nascut per intentar homogeneïtzar l'aplicació del complement de destinació previst a la Llei de 1964 per retribuir «els llocs de treball que requereixin particular preparació tècnica o impliquin especial responsabilitat».

El resultat és, literalment, un gran nyap, del qual són prova uns catàlegs provisionals de llocs de treball, encara vigents en moltes de les nostres administracions, especialment les locals, que encara segueixen esperant que l'Estat es recordi de desenvolupar la normativa bàsica imprescindible per elaborar unes veritables relacions de llocs de treball. Però això no va provocar cap «revolta» dels

empleats públics, perquè, aprenent d'errors històrics de reformes anteriors, el legislador de 1984 es va assegurar que amb l'entrada en vigor de la nova reforma ningú no perdria poder adquisitiu: es crea la figura de complement personal i transitori i així es consolida una altra figura retributiva sindicalment batejada pel seu acrònim (CPT).

2a. Des d'una perspectiva institucional és una reforma incoherent. La solució aparentment imaginativa de la idea del grau personal, amb una funció similar a la de les històriques categories, queda desvirtuada per la seva regulació concreta. El legislador, d'una banda, no encerta a resoldre les relacions entre els cossos o escales i els llocs perquè manté artificialment separat l'accés de la carrera mitjançant la seva opció de generalitzar l'anomenada adscripció indistinta, i, d'altra banda, possibilita que el paper del grau personal quedi reduït al d'una pobra garantia d'un concepte retributiu, el complement de destinació, que no és precisament el més important, amb la qual cosa s'està reduint la carrera professional a un limitat i raquític àmbit retributiu (i es reproduïx l'error històric del Decret llei 22/1977, del qual el legislador de 1984 pren la idea —Arroyo Yanes, 1994, p. 275). L'origen de la incoherència es troba en la gestació i l'abast de la reforma mateix. Recordem que el Govern va estar a punt de consensuar un projecte d'Estatut bàsic de la funció pública (els negociadors principals del qual eren Eduardo Martín Toval i Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón), però, davant la manca final d'acord, especialment quant al règim transitori, els socialistes van decidir presentar un «Projecte de llei de mesures urgents i provisionals de reforma de la funció pública» per donar compliment al seu programa electoral; i aquestes mesures no contenien un model coherent i madur de funció pública, sinó que eren tan sols un conjunt desmanegat de preceptes preocupats, en positiu, per posar les bases necessàries per desenvolupar una funció pública autònoma, i, en negatiu, per acabar determinades patologies corporatives, per la qual cosa apostaven pels llocs davant dels cossos com a unitat bàsica i per la laborització com a regla general. Sobre aquests fonaments de fang el legislador bàsic ha continuat edificant noves reformes parcials aquests últims vint anys, abusant de les conegudes lleis d'acompanyament (popularment també dites lleis «òmnibus”).

3a. Des de la perspectiva dels funcionaris és una reforma que no té gaire credibilitat. Ja des del primer moment que es comença a aplicar aquest nou model de carrera, inicia una progressiva desvirtuació, perquè tot sembla dependre de l'atzar (Gutiérrez Reñón, 1987, p. 59) i es constata la inexistència d'una carrera professional estructurada enfront del miratge que havia creat la relació de mesures que hem esmentat. Així, en primer lloc, l'atribució del grau personal dependrà inicialment del lloc ocupat entre l'1 de gener de 1985 i l'1 de gener de 1987, fent taula rasa de tota experiència anterior. En segon lloc, no es garanteix un punt de partida



comú, ja que no es regula l'ingrés en la carrera pel nivell inferior de l'interval del cos o escala d'accés, de manera que dues persones que han superat les mateixes proves del grup A i en la mateixa convocatòria es poden trobar que a una se li assigna un lloc de nivell 28 —i «salta» per damunt d'uns altres que ja són a dins amb molta més experiència—, mentre que a l'altra persona se li assigna un lloc de nivell 20, amb la qual cosa, en dos anys, la primera haurà consolidat un grau personal que la posa en la recta final de la carrera i la segona pot quedar-se «congelada» durant molts anys a l'inici de la carrera, si no té possibilitat de canviar a un lloc de nivell superior (cosa que acostuma a passar, per exemple, a la majoria d'ajuntaments petits i mitjans). En tercer lloc, l'abús del sistema de lliure designació enfront del concurs, continuant la inèrcia d'una de les principals patologies de la reforma de 1964, introdueix un alt nivell de politització i, juntament amb una inadequada utilització dels concursos, envia el missatge que sobre la base del mèrit no es pot fer carrera («Hi ha una consciència amplament generalitzada que el mèrit professional no té cap relació amb la promoció, ni amb les millores econòmiques», Cádiz, 1987, p. 113). I, en quart lloc, no es garanteix una estabilitat mínima en la progressió, de manera que es poden produir descensos vertiginosos al nivell inferior dels llocs que corresponen al nivell de l'interval del cos o escala amb l'única fràgil xarxa del complement de destinació corresponent al nivell del grau consolidat. En paraules de Nieto (1993), «no es tracta pas d'una carrera lineal, un graó darrere l'altre, sinó d'una marxa sinuosa, laberíntica, en la qual no hi ha una línia de sortida per als participants, sinó que aquests comencen en punts diferents del recorregut, després poden anar fent salts, quedar paralitzats i encara retrocedir».

### **3. La reforma de 1988: una oportunitat perduda (reforma Almunia)**

L'obligació de complir la controvertida sentència del Tribunal Constitucional 99/1987, d'11 de juny, va ser aprofitada pel legislador per intentar, entre altres coses, reconduir els principals problemes detectats en relació amb la carrera. Així ho expressa en l'exposició de motius de la Llei 23/1988, de 23 de juliol:

L'aplicació de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, ha posat de manifest uns problemes la resolució dels quals exigeix la modificació d'aquelles normes el compliment de les quals suscita dificultats que afecten tant el bon funcionament dels serveis com el desenvolupament normal de la carrera administrativa dels funcionaris.

Malgrat això, una vegada més en aquesta matèria, el legislador va estar poc encertat i li va faltar valor per plantejar una reforma en profunditat i canviar els fonaments

de fang de la reforma de 1984. Es consolida així una feixuga herència tot esperant un futur estatut bàsic. Els nous retocs tenen una doble orientació:

A) Corregir disfuncions o patologies en l'aplicació del model de carrera:

- s'intenta posar fi a l'abús de la lliure designació, reiteradament condemnat pels tribunals de justícia, amb la finalitat que no acabi esdevenint el sistema normal de provisió, i per a això s'acota el marge de discrecionalitat de les relacions de llocs de treball a l'hora d'establir-ne la utilització, perquè ara es formalitza l'exigència que aquest marge s'utilitzi «en atenció a la naturalesa de les funcions» atribuïdes al lloc en concret; i, en el cas de l'Administració de l'Estat, s'apunten diversos criteris: el jeràrquic (els llocs de sotsdirector general i assimilats), el de confiança personal (secretaries d'alts càrrecs), els de caràcter directiu o els d'especial responsabilitat;
- es tracta d'aconseguir la credibilitat dels concursos de mèrits; per a això se suprimeix la referència als mèrits preferents, la distorsió dels quals havia servit per incentivar els anomenats «vestits a mida», perquè n'hi havia prou d'identificar un dels mèrits preferents en el candidat «predestinat» per utilitzar-lo com criteri decisiu; així mateix, es revisa la regulació dels mèrits: d'una banda es limita el marge de discrecionalitat de la convocatòria i s'exigeix que «figurin els mèrits adequats a les característiques de cada lloc de treball»; i de l'altra, es modifica la relació de mèrits comuns a valorar, de la qual se suprimeix la referència a les titulacions acadèmiques i s'hi introdueix la possessió d'un determinat grau personal, que es potencia com a mèrit a tenir en compte per decidir sobre l'adjudicació d'un lloc determinat;
- es determinen els límits de la promoció interna: d'una banda, s'especifica que la promoció interna només pot ser al grup *immediatament* superior, perquè hi havia una línia jurisprudencial que, acollint-se a una interpretació literal de la reforma de 1984, havia admès la promoció a qualsevol grup superior (la qual cosa significava que algú del grup D podia passar directament a l'A per promoció interna si tenia la titulació corresponent, cosa que era bastant freqüent entre auxiliars i administratius), i, de l'altra, s'estableix com a requisit per accedir a la promoció interna «tenir una antiguitat almenys de dos anys en el cos o escala que pertoqui»; a més, per donar compliment a la STC 99/1987, la mateixa llei estableix els requisits per poder procedir a la denominada «promoció intercorporativa horitzontal», consistent en la possibilitat d'integrar-se en altres cossos o escales del mateix grup, i per a això és necessari que «ocupin funcions substancialment coincidents o anàlogues en contingut professional i en nivell tècnic, en derivin avantatges per a la gestió dels serveis, es trobin en possessió de la titulació acadèmica requerida i superin les proves corresponents», i

- es reforça l'objectivitat de l'embrió de carrera en el lloc, i s'exigeix que la via alternativa per adquirir els graus superiors sense canviar de lloc (mitjançant cursos de formació o altres requisits objectius) es fonamenti exclusivament en criteris de mèrit i capacitat i la selecció es faci mitjançant concurs.

B) Modificar la concepció inicial del model de carrera:

- s'estableix la possibilitat de remoció en llocs obtinguts mitjançant concurs; la remoció pot ser per causes organitzatives (en l'alambinat llenguatge del legislador, «causes sobrevingudes derivades d'una alteració en el contingut del lloc de treball, realitzades a través de les relacions de llocs de treball, que modifiqui els supòsits que havien servit de base a la convocatòria») o per falta de capacitat per a l'acompliment («manifestada per rendiment insuficient, que no comporti inhibició i que impedeixi realitzar amb eficàcia les funcions atribuïdes al lloc»); això és, conceptualment, una gran novetat (que té origen en la Llei catalana de funció pública de l'any 1985), ja que, d'una banda, trenca amb la idea tradicional que un lloc guanyat per concurs tenia caràcter vitalici (excepte renúncia voluntària o cessament per sanció disciplinària) i, de l'altra, pressuposa l'existència continuada de mecanismes que permetin avaluar el rendiment i comptar amb indicadors d'eficàcia en cada lloc;
- s'obre la porta a les carreres dites «meteòriques»: es decideix eliminar la prohibició de ser designat per ocupar un lloc de treball més de dos nivells superior al del grau personal; això significa optar per instituir dues possibles velocitats de carrera: una de lenta, amb successius canvis de lloc; i l'altra ràpida («fulgurant» és l'adjectiu que utilitza Arroyo Yanes), ja que en aquests casos cada dos anys es consolida el grau superior en dos nivells i sense necessitat de canviar de lloc (amb la qual cosa és possible que s'hagi inventat una modalitat «ibèrica» de carrera en el lloc);
- es potencia la promoció interna: en poc més de tres anys de vigor de la reforma de 1984, es constata que la promoció interna és el mecanisme de carrera que funciona millor. Per això es decideix adoptar dues mesures importants en relació amb els potencials «invasors» del torn lliure: en primer lloc, eliminar de la convocatòries el límit del 50% de vacants reservades a promoció interna i, en segon lloc, atorgar als funcionaris que hi accedeixin pel sistema de promoció interna preferència per proveir els llocs de treball vacants oferts sobre els aspirants que no procedeixin d'aquest torn;
- es modifica la garantia del nivell; com a mesures positives, es garanteix el complement de destinació dels llocs corresponents al nivell del seu grau personal, i en els casos de remoció per alteració del contingut o supressió del lloc, es garanteixen les retribucions complementàries per un termini màxim de tres mesos; com a mesura negativa, desapareix el límit de baixar més de dos nivells

- respecte al grau personal consolidat, perquè ara el límit serà el nivell inferior dels llocs del cos o escala corresponent, i
- s'obre la porta a supòsits de provisió «atípics» que comporten mobilitat forçosa; en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, el secretari d'Estat per a l'Administració Pública, els sotssecretaris, delegats del govern i governadors civils, per necessitats del servei, poden adscriure els funcionaris que ocupin llocs no singularitzats a uns altres de la mateixa naturalesa, nivell i complement específic dins la mateixa població; veurem com aquest sistema de provisió s'anirà generalitzant i ampliant en l'àmbit funcional i territorial fins a arribar a l'actual configuració com a «trasllat»; d'altra banda, també convé remarcar l'aparició reglamentària de la figura dels anomenats «llocs singulars», com a límit a aquest sistema de provisió atípic, l'abusiva utilització del qual acabarà convertint-se en un altre «cavall de Troia» per a la credibilitat de les incipients relacions de llocs de treball.

El balanç de cinc anys d'aplicació d'aquestes mesures per dinamitzar el model de carrera és globalment negatiu. Així ho expressen alguns autors dels que han aprofundit més l'anàlisi de la carrera. Per exemple, Arroyo Yanes (1994, p. 551), l'autor que per mi ha elaborat el millor estudi sobre la carrera, ens diu que:

[...] la conclusió final a què ens duu tot el que antecedeix no és altra que la inexistència en el nostre ordenament d'una carrera professional pròpiament dita, perquè, a pesar que el legislador ha intentat esbossar una sèrie d'instruments normatius que permetin l'articulació de carreres individuals, en el seu desenvolupament aquestes troben un gran nombre d'obstacles derivats d'un tractament legal defectuós, que posa en dubte l'autenticitat del desig del legislador de fomentar un semblant institut jurídic i de fer-ne un dels pilars fonamentals de l'estructuració de la nostra funció pública del segle XXI. (1994, 551)

I en la mateixa línia es pronuncia Palomar Olmeda (2002b), autor d'un dels manuals més reputats de dret de la funció pública, quan fa balanç de l'aplicació d'aquest sistema de carrera al sector teòricament més beneficiat, els cossos superiors de l'Administració, en els termes següents:

El funcionari dels cossos superiors desconeix —fora de la referència directiva— quina serà la seva carrera professional i la seva carrera a l'Administració. Les regles de progrés són ignorades, depenen del moment i d'altres circumstàncies que no són conegudes *a priori* ni validades per l'organització ni pels agents que hi operen. Des d'aquesta perspectiva, cal l'element de valoració i comprovació del treball realitzat i de la seva importància qualitativa i comparativa respecte a la pròpia organització.

Aquesta defectuosa regulació té efectes desastrosos per a la mateixa Administració, entre els quals Palomar Olmeda destaca la desprofessionalització funcional i la manca d'incentius per retenir els funcionaris dels nivells superiors; i ens ho explica així:

El sistema vigent fa predominar la desprofessionalització funcional sobre la base d'admetre que per aconseguir un progrés econòmic el funcionari ha de canviar el lloc de treball buscant els que estiguin més ben dotats econòmicament en les relacions de llocs de treball dels diferents òrgans administratius. El sistema manca manifestament d'incentius per al manteniment i pervivència del funcionari en la pròpia funció i en la carrera professional triada. (2002b, p. 56)

En l'esquema apuntat, un dels problemes bàsics de l'Administració —com és ara l'organització— és d'haver dissenyat un model que condueix ineludiblement a l'abandó del sistema. Cal insistir que la manca de tot horitzó dins de la professió condueix a la desmotivació. Quan això s'esdevé, l'empleat «admet ofertes». Normalment es tracta de professionals qualificats que, a més a més, han tingut accés a expedients complexos i importants. En qüestions de reclutament de recursos humans, es tracta de professionals formats en camps d'actuació que a la iniciativa privada li costaria realment molt de temps i diners d'aconseguir. És més fàcil «captar» aquells que ja tenen aquesta formació i que a més, pel volum de retribucions i la manca d'expectatives professionals, estan pròxims a acceptar noves vies. (2002b, p. 57)

I, com gairebé sempre, la sentència més contundent la dicta Alejandro Nieto:

Al meu parer, digui el que digui la llei, a Espanya no hi ha carrera civil pel simple motiu que en el sistema legal no hi ha les dades essencials que caracteritzin jurídicament i organitzativament una carrera administrativa tal com ho admet la cultura occidental. (Nieto, 1993)

A la vista d'aquest balanç desolador, podem extreure, almenys, dos ensenyaments importants:

1. Les oportunitats de noves reformes cal saber aprofitar-les en dos sentits. En primer lloc, per corregir errors, i la reforma de 1988 no tan sols desaprofita l'oportunitat de reconduir els desencerts de l'any 1984, sinó que els augmenta, aplicant-hi aquella dita de «sostenella i no enmendalla». En segon lloc, sobre fonaments de fang no es pot construir, a partir d'una permanent esquizofrènia en què es diu què cal fer i el que realment es fa, fins al punt de ser incapaç de complir les normes que depenen d'un mateix. Almunia reconeix personalment, en les seves *Memòries* que «Ni nosaltres, ni els sindicats, ni l'oposició, no teníem idees gaire clares sobre els canvis que convenia introduir en els aspectes centrals de la regulació de

la funció pública», la qual cosa explica la seva actitud continuista i la seva aposta per canvis parcials.

2. No n'hi ha prou que es donin unes circumstàncies objectivament favorables; és necessari que sigui una prioritat política i que, per tant, s'estigui disposat a assumir les conseqüències d'un previsible conflicte. El 1986 es crea el Ministeri per a les Administracions Públiques (fruit de la fusió de Presidència i Administració Territorial) per impulsar el procés de modernització del sector públic; al capdavant s'hi posa un polític amb empena i experimentat en tasques de govern, Joaquín Almunia, de la màxima confiança del qui llavors era president del Govern, Felipe González, i el seu mandat coincideix amb una etapa d'expansió del sector públic i és el més llarg del màxim responsable de la funció pública en l'etapa democràtica (de 1986 a 1991), quan la mitjana dels ministres del ram que li han succeït ronda uns dos anys. Al costat de les gairebé immutables variables històriques que dificulten tot procés de reforma (la tensió amb el ministre d'Economia i/o Hisenda de torn sobre el cost de la reforma, el conflicte amb determinats col·lectius —cossos de funcionaris, sindicats, etc.—, la gairebé absoluta impossibilitat d'aconseguir consensos polítics veritables, la credibilitat dels modernitzadors, reformadors, etc.), de vegades hi ha petites anècdotes que, amb la perspectiva del temps, ajuden a entendre l'especificitat d'un fracàs reformista. El professor Alejandro Nieto refereix que, corria l'any de 1987, després de la publicació d'un article seu a la premsa diària titulat «Una oportunitat d'or», amb motiu de la sentència del Tribunal Constitucional que anul·lava parcialment la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública, va ser cridat pel ministre Almunia i, després d'unes quantes hores de conversa sobre els problemes i camins a seguir per millorar el funcionament de les nostres administracions, el ministre li va dir: «Professor Nieto, coincideixo amb vostè gairebé al cent per cent quant a la necessitat i els processos de canvi, especialment en matèria de funció pública; però hi ha un problema, i és que el vicepresident del Govern —el llavors totpoderós Alfonso Guerra— m'ha dit, referint-se als funcionaris: “Joaquín, que *el pati* estigui tranquil”». Aquesta conversa posa de manifest dues coses importants: la reforma de l'Administració, i especialment de la seva funció pública, havia deixat de ser una prioritat política, i, doncs, l'única opció realista per al ministre era el continuisme «pacífic» sense grans daltabaixos per no generar nous conflictes; i, en segon lloc, allò a què més podia aspirar el titular del nou Ministeri era a elaborar un bon diagnòstic que servís perquè els seus «caps» prenguessin consciència de l'enorme cost de no abordar reformes de debò i en profunditat. L'any 1989 es difonen unes «Reflexions per a la modernització de l'Administració de l'Estat» i, després de ser enriquides amb observacions i comentaris de tots els sectors afectats, l'any 1990 es publiquen, i de llavors ençà es coneixen com el «Llibre blau», pel color de l'enquadernació. L'any 1992, quan Felipe González va fer balanç de la seva dècada

com a governant i li van demanar quina creia que era l'assignatura pendent d'aquesta etapa, va tenir l'honestedat de contestar que «la reforma de l'Administració»; la llàstima és que en aquest moment començaven a desaparèixer la majoria de circumstàncies favorables i la credibilitat d'aquest govern i dels següents seguiria caient en picat fins a conduir-los a la pèrdua de les eleccions (primer amb una victòria agònica l'any 1993 i després amb una «dolça» derrota —en paraules del mateix González— el 1996). Doncs bé, tant el diagnòstic com les propostes d'aquest «Llibre blau» continuen tenint avui plena vigència, com veurem quan analitzarem les propostes actuals de reforma de la carrera administrativa.

Amb la perspectiva que proporcionen aquests vint anys d'història, podem constatar que aquests dos greus errors de l'equip Almunia han hipotecat les diferents reformes posteriors, tant de governs socialistes com conservadors, que han anat acumulant «pegats» i esquarterant aquests fonaments de fang provisionals. La conseqüència principal és que la carrera es troba des de llavors en estat «comatós», i per això, des de l'any 1993, torna a ressorgir l'eslògan preconstitucional «en cerca de la veritable carrera administrativa».

#### **4. El degoteig de reformes entre 1993 i 2005: la frustrada articulació de les relacions entre la flexibilitat en la gestió de les persones i l'estabilitat en la carrera**

L'estiu de 1992 els espanyols se'n van anar a dormir sota els efectes eufòrics dels Jocs Olímpics de Barcelona i l'Exposició Universal de Sevilla i es van llevar amb una de les més greus crisis econòmiques de la recent democràcia, tenint, a més a més, el repte de la convergència econòmica amb la Unió Europea; finalitza l'etapa de Carlos Solchaga (1986-1993) i començarà la primera etapa de Pedro Solbes com a ministre d'Economia (1993-1996), mentre que en l'àmbit de les administracions públiques el nou ministre serà Jerónimo Saavedra, expresident de la Comunitat de Canàries, i que tot just estarà dos anys en el càrrec. El dur despertar d'aquest «somni» de bonança econòmica exigirà importants mesures d'ajust econòmic per plantar cara a aquest nou «escenari antidèficit» (Longo, 1996, p. 100), tant per part del sector privat com del públic (que en no pas més de quinze anys havia passat de 33 al 50% del PIB). Per respondre a aquesta situació, el Govern impulsarà, entre altres mesures, la segona gran reforma laboral del sector privat, que haurà de superar la segona vaga general de l'etapa socialista, en la qual s'incorporen les idees de flexibilitat i polivalència que, al seu torn, s'introduiran silenciosament en l'ocupació pública a través de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció de l'atur. Amb aquesta llei, Espanya se suma als països que engeguen refor-

mes que, en paraules de Longo (2004, p. 154 i 155), responen a una doble orientació:

D'una banda, una orientació eficientista, amplament dominant, adreçada a la lluita contra el dèficit i la reducció de la despesa i molt influïda per les teories econòmiques del *public choice* (Schwartz, 1994), i les conviccions polítiques de la «nova dreta» (encara que, en la pràctica, la transversalitat política de les iniciatives i discursos de reforma acabarà essent notable). Per l'altra, una orientació del «servei públic», caracteritzada per l'èmfasi en la qualitat del servei, la consideració del ciutadà com a client i l'assoliment de la receptivitat de l'administració. (OCDE, 1988)

Aquesta doble orientació marcarà un punt d'inflexió, fins al punt que serà indiferent el biaix ideològic del governant de torn i, fins i tot, serà «assumida», almenys retòricament, pels sindicats de la funció pública, que la incorporaran als acords periòdics «per modernitzar i millorar les administracions públiques», i que precediran i impulsaran les diferents reformes parcials, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic i en el local. Així es reflecteix en l'Exposició de motius de la Llei 22/1993:

En el marc de la funció pública resulta necessari articular mesures que, a partir de la racionalització i l'ajust de l'estructura de les organitzacions administratives, millorin el rendiment dels recursos humans de l'Administració pública sotmetent-ne la planificació i gestió a processos dotats de més agilitat i eficàcia, i optimitzant els costos de personal.

A aquesta finalitat responen els plans d'ocupació, que es configuren com a instruments essencials per al planejament global de les polítiques de recursos humans de les diferents organitzacions administratives i que tracten d'adequar el mercat intern de treball a les necessitats reals de la pròpia Administració amb la finalitat d'incrementar-ne l'eficiència.

En aquestes línies es legitima i amplia la retòrica modernitzadora apuntada al «Llibre blau» de l'etapa Almunia: racionalització, rendiment, planificació, eficàcia, optimització de costos, mercat intern, increment de l'eficiència de les polítiques de recursos humans, etc., que durant la dècada dels noranta i fins avui impregnà tots els processos de reforma del sector públic a les administracions occidentals, i marcarà un punt àlgid de la progressiva incorporació de les tècniques i concepcions gerencials (o *managerials*, en la terminologia més anglosaxona), tal com lúcidament han descrit entre nosaltres Joan Prats (2004) i Koldo Echebarría (1993). La qüestió ara obligada és: quina incidència ha tingut aquesta nova concepció gerencial sobre la nostra «comatosa» carrera? I la resposta, com veurem a continuació, resulta força desoladora, perquè contribueix a engrandir encara més l'abisme entre la teoria i la pràctica, fins al punt de deixar la carrera en un pur «estat vegetatiu». Vegem breument com ha estat la pràctica fins al moment actual.



## *Planificació de recursos humans i carrera professional*

De primer moment, la idea de formalitzar la planificació dels recursos humans a les nostres administracions públiques es rep com un avanç esperançador davant la progressiva desvirtuació de les teòricament innovadores «ofertes d'ocupació pública» de la reforma de 1984. S'esperava que la nova planificació contribuiria a posar ordre en una política de recursos humans a curt termini i gairebé sistemàticament incompleta, perquè no respectava els terminis ni en els processos de selecció ni en la convocatòria dels concursos de mèrits, amb la qual cosa es frustraven expectatives, i les situacions de provisionalitat (interinatges, comissions de serveis, adscripcions provisionals, encàrrecs en funcions, etc.) s'allargassaven indefinidament per a desesperació dels qui legítimament hi aspiraven per progressar en la seva carrera, i dels responsables de personal, reclamats a utilitzar predominantment uns procediments i mecanismes excepcionals. Però les esperances es comencen a esvaïr a la vista del text final de la Llei 22/1993 en relació amb la nova figura dels plans d'ocupació perquè:

- contra allò que es desprèn de les exposicions de motius de la Llei («es configuren com instruments essencials per al planejament global de les polítiques de recursos humans») i de l'esmentat acord Sindicats-Administració («Els plans d'ocupació constitueixen l'instrument estratègic de planificació integral dels recursos humans a través de la racionalització i simplificació de l'estructura ocupacional de cada sector de l'Administració»), aquesta nova figura té caràcter potestatiu («les administracions públiques podran elaborar plans d'ocupació...», art. 18.1);
- la seva utilització és clarament residual en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat i pràcticament inexistent en els àmbits autonòmic i local (amb excepció de l'Ajuntament de Vitòria, que, sens dubte, presenta un rècord que mereix figurar al llibre Guinness); a pesar que, per facilitar la seva implantació via reglamentària, es distingiran dues modalitats de plans d'ocupació: els plans integrals de recursos humans i els plans operatius de recursos humans (art. 2 del Reial decret 364/ 1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del 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 —des d'ara RGIPP). A aquesta utilització residual dels plans d'ocupació contribueix la complexitat del seu procés d'elaboració, la necessitat de sotmetre'n l'aprovació a la negociació sindical i la previsible conflictivitat a l'hora de posar-los en pràctica quan de debò contenen mesures restrictives;
- el seu potencial impacte en la carrera dels funcionaris és ambivalent: per un cantó, els plans d'ocupació estan clarament llastrats en el moment de crisi econòmica en el qual es conceben, i això fa que les úniques mesures clara-

ment noves que incorpora estiguin relacionades amb decisions en les quals preval clarament l'interès de l'organització sobre el del funcionari; així, en la reassignació d'efectius un funcionari es queda sense lloc de treball perquè l'Administració entén que no és necessari i, després d'un llarg i complex procés de recol·locació, pot acabar a casa seva en situació d'excedència forçosa o acollint-se a una excedència voluntària incentivada o a una jubilació anticipada incentivada; o pot trobar-se que no pot participar en un concurs de provisió de llocs perquè s'hi limita la participació al personal de determinats àmbits, per motius organitzatius i per incentivar el pas de personal d'àrees excedentàries a altres de deficitàries; o, teòricament, un lloc de treball a temps complet es podria reconvertir en un a temps parcial; d'altra banda, de manera molt més difusa, es deixa oberta la porta a l'adopció de «mesures específiques de promoció interna» o a «altres mesures que siguin procedents en relació amb els objectius del Pla d'ocupació» (apartats *f* i *i* de l'art. 18).

La conclusió que en podem obtenir és que un instrument amb aspectes que en teoria són clarament positius esdevé pràcticament inaplicat per la seva complexitat i potencial conflictivitat ja que no té caràcter preceptiu, de manera que el seu impacte potencial en la carrera és pràcticament nul; i el que ha succeït és que, excepte la reassignació, algunes de les mesures noves s'han aplicat sense necessitat de Pla d'ocupació prèvia i/o s'han desenvolupat en reformes legislatives posteriors, amb el previ acord amb els sindicats. L'any 2002 hi ha un nou intent de revifar la planificació mitjançant un nou acord Sindicats-Administració, ara mitjançant uns hipotètics «Plans estratègics de recursos humans» de caràcter plurianual i amb un pretès contingut mínim que, a la vista de l'experiència anterior, frega l'irreal («els objectius i l'estratègia de l'organització, anàlisi de càrregues de treball, inventari de recursos humans, evolució previsible de les plantilles, objectius en matèria de recursos humans, política de recursos humans i avaluació dels resultats assolits»); aquesta nova modalitat no ha estat regulada pel legislador i ignorem si algun ministeri l'ha arribada a utilitzar.

### *Balanç de l'impacte en la carrera administrativa dels acords entre sindicats i administracions públiques*

La Llei 22/1993 significa l'inici d'un camí sense tornada en el procés de flexibilitzar el marc jurídic de la funció pública com a element del «procés modernitzador»; però aquest camí necessitarà la «complicitat» —o almenys la no-oposició frontal— dels sindicats més representatius en la funció pública. Així ho expressa la Introducció de l'acord Administració-Sindicats per al període 1995-1997, sobre

condicions de treball en la funció pública, aprovat per acord del Consell de Ministres el 16 de setembre de 1994:

El procés de modernització de la societat espanyola exigeix de l'Administració pública, per avançar al mateix ritme, un esforç encaminat a aconseguir més eficàcia en els serveis i més eficiència i qualitat, tenint com a objectiu l'acostament dels poders públics als ciutadans a través d'una Administració més àgil, eficaç i de menors costos. Conscients d'això, Administració i sindicats coincideixen en la necessitat d'obrir un nou procés que aprofundeixi en la modernització de l'Administració pública.

Per avançar en aquest procés, no dubten a parlar d'«un nou model de funció pública» i a situar la carrera en el nucli d'aquest procés de canvi que haurà de plasmar-se en un futur estatut de la funció pública:

1. Administració i sindicats estan d'acord en la necessitat de definir un model de funció pública que doni resposta a les necessitats de l'Administració actual i satisfaci les expectatives i interessos professionals dels empleats públics. Aquest nou model de funció pública ha de connectar amb els valors propis de la cultura professional actual, modernitzar les relacions d'ocupació, tant individuals com col·lectives, i ser capaç de generar polítiques actives per al desenvolupament professional dels recursos humans en l'Administració pública...

[...]

3. Un nou estatut de la funció pública, que situï en primer pla els sistemes de carrera professional dels empleats públics, és, segons el parer d'Administració i sindicats, l'instrument adequat per engegar aquest procés.

En principi, podria ser una bona notícia aquesta espècie de «santa aliança» que impulsarà totes les reformes legislatives posteriors i que es manté fins a l'actualitat, per avançar consensuadament cap al nou model de funció pública. D'una banda, l'Administració, en nom d'una flexibilitat més gran, anirà ampliant progressivament els seus poders de direcció sobre els empleats públics i, de l'altra, aquests s'haurien de beneficiar de mesures concretes dirigides a potenciar les seves possibilitats de carrera, tot esperant el futur estatut de la funció pública.

Les «ambiciosos» mesures destinades a definir un «sistema modern de carrera» per al bienni 1995-1997 s'acaben concretant en tan sols dos canvis legislatius relacionats amb la promoció interna: s'admeten els processos de promoció separats dels d'ingrés, en convocatòries independents, i s'obre la porta a la substitució del requisit de titulació pel d'antiguitat i/o un curs específic de formació per passar del grup D al C (Llei 42/1994, de 30 de desembre), però no per passar del C al B, com també proposava l'acord Administració-Sindicats. En el tinter legislatiu que-

daran les tres principals mesures d'impuls d'aquest pretès «model avançat de carrera»:

- reforçar el grau com posició professional; avançar de debò en línia comportava desmuntar la reforma Almunia, que, com hem vist, devalua el grau fins a reduir-lo a un concepte retributiu secundari en la majoria de casos;
- definir i delimitar àrees d'activitat i àmbits funcionals que emmarquin la carrera professional (capítol 16 de l'acord): aquesta era, des del punt de vista organitzatiu, la mesura de més gruix, ja que una delimitació coherent de les àrees funcionals obligava a una revisió prèvia i en profunditat de les «pseudorelacions» de llocs de treball i eliminava els efectes indesitjats de l'adscripció indistinta; afrontar aquest repte demanava molt de temps i una ferma voluntat política, com s'ha demostrat en el cas de la funció pública basca, en què, a través de les anàlisis funcionals i després de gairebé una dècada de treball, s'ha delimitat les àrees funcionals, com veurem més endavant,
- estructurar un sector de personal directiu i una carrera directiva dins de la funció pública (capítol 22 de l'acord); la qüestió del personal directiu torna a ser l'eterna assignatura pendent, com ja vam veure en l'etapa tecnocràtica, i el tema es «matarà» legislativament amb les desafortunades previsions d'una nova Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), que, com ens recorda Jiménez Asensio, confon funcionarització amb professionalització dels llocs directius (1998 a), cosa que constitueix una pesada càrrega per a qualsevol futura regulació.

Que aquests temes hagin quedat als llimbs de les bones intencions, o clarament distorsionats, sempre esperant el futur estatut de la funció pública, ens sembla un balanç realment pobre per als impulsors d'aquesta «nova» concepció.

Per al bienni 2002-2004 se signa un nou acord Administració-Sindicats per a la modernització i millora de l'Administració pública. Avancem ja que, a hores d'ara, la retòrica modernitzadora ja és incontenible. El títol III de l'acord tracta sobre «Mesures adreçades a impulsar la professionalització i qualificació dels empleats públics» i conté un capítol VIII titulat «Carrera administrativa i promoció interna». Respecte a la carrera, tan sols se'n contenen uns principis generals que giren al voltant d'una nova figura, el pla de carrera administrativa, del qual no es concreta res, però se li atribueixen efectes gairebé taumatúrgics, si hem de creure els signants de l'acord:

L'existència d'un pla de carrera administrativa adequat és un factor imprescindible perquè els empleats públics puguin identificar, des del moment d'ingressar, com és l'itinerari i les seves possibilitats de desenvolupament professional a l'Administració pública, la qual cosa contribueix a augmentar la seva motivació i satisfacció profes-

nal. D'altra banda, un pla de carrera administrativa encertadament ordenat i gestionat constitueix una eina clau per a la mateixa Administració pública, perquè li permet augmentar el nivell d'eficàcia i la qualitat amb què es presten els serveis públics, en tant que facilita situar els funcionaris més qualificats en els llocs de més nivell de dificultat i responsabilitat. Per això, el pla de carrera administrativa ha d'estar orientat a satisfer tant els drets dels empleats públics com les necessitats de l'organització. En tot cas l'existència d'un pla de carrera administrativa és un factor essencial per gestionar amb encert la promoció professional dels empleats públics.

Doncs bé, avui mateix el legislador continua sense regular aquest nou instrument «per millorar el model de carrera», considerat imprescindible pels autors de l'acord; en conseqüència, els petits avanços en relació amb la carrera s'han tornat a limitar a determinats aspectes relacionats amb la promoció interna dels recollits a l'acord. Així, la Llei 62 /2003, de 30 de desembre, admetrà el que l'acord denomina «promoció creuada» (personal laboral que accedirà a la condició de funcionari), i s'exigirà un determinat temps de permanències (almenys dos anys) per exercir el dret a la promoció interna en la denominada promoció horitzontal (en cossos o escales del mateix grup de titulació).

La veritat és que el balanç global de l'impacte dels diferents acords Sindicats-Administració sobre la carrera administrativa ens el proporcionen els mateixos autors de l'acord per al bienni 2002-2004, quan afirmen: «La carrera administrativa dels funcionaris de l'Administració general de l'Estat està articulada en la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, *sense que des de la seva implantació s'hagin produït novetats de relleu*, ni en la via de promoció interna ni en la d'ascens de grau personal a través de l'ocupació de llocs de més alt nivell de complement de destinació». (apartat 1 del capítol VIII)

### *La progressiva ampliació dels supòsits de mobilitat forçosa i el seu impacte en la carrera davant el caràcter residual dels concursos de mèrits*

La concepció eficientista que inspira la reforma de 1993, per tractar de fer cara a l'esmentat escenari antidèficit, comporta un clar reforçament de les potestats de direcció per avançar en la flexibilització de la gestió de personal en un doble àmbit: el redimensionament i la redistribució (àrees excedentàries v. àrees deficitàries). Per al redimensionament s'adoptaran mesures com és ara la congelació d'ofertes d'ocupació, l'establiment del límit de la taxa de reposició, un incentiu a les excedències i jubilacions anticipades, etc. I per a la redistribució s'ampliaran els supòsits de mobilitat forçosa (reassignació, redistribució, adscripció provisional, nous supòsits de comissions forçoses de serveis i altres pro-

cediments de provisió «atípics» regulats pel RGIPP de 1995), desvirtuant el model de mobilitat voluntària que va instaurar la reforma de 1984, però que es va acabar convertint en un greu problema per als gestors de personal davant la desmesurada mobilitat incentivada per un sistema de carrera basat en el canvi permanent de lloc. Això ens durà a un laberint de molt difícil sortida, perquè s'aguditzarà el xoc entre l'interès conjuntural de l'organització (respostes immediates, i la majoria de vegades provisionals, a través de procediments de mobilitat forçosa) i l'interès individual del funcionari (que veurà com el concurs de mèrits obert esdevé un procediment residual, gairebé excepcional i, com amb mala intenció assenyala Crespo, «en un alt percentatge de casos, difícil de precisar però que segurament admetrien gran nombre de funcionaris, quan es convoca el concurs corresponent en el BOE, ja es dibuixa el perfil d'un candidat concret prèviament seleccionat per al lloc de què es tracti. És el que en el llenguatge col·loquial s'entén amb la frase que la vacant convocada “ja té la bestiola a dins”», 2003, p. 403). Això explica que, en tots els acords Sindicats-Administració es facin noves propostes per regular la mobilitat (voluntària i forçosa), la provisió de llocs i la carrera, amb el reiterat error de tractar-los com realitats independents i sense fer prèviament una reflexió coherent sobre les contradiccions d'aquest confús model, en el qual ni els gestors de personal ni els funcionaris veuen mínimament complertes les seves expectatives.

A manera de conclusió, al cap de 22 anys, continuem en cerca de l'«autèntica» carrera administrativa.

## **5. El projecte de reforma que s'anuncia: el gran salt endavant? (reforma Sevilla)**

Com hem dit a la introducció, l'Informe de la Comissió Sánchez Morón és rigorós i tècnicament solvent, perquè parteix d'un diagnòstic realista i fa propostes que configuren un sistema coherent i flexible de carrera, que es pot concretar en diferents modalitats en funció del posterior desenvolupament legislatiu estatal i autonòmic. Aquestes són les línies principals del nou model:

- Es parteix del concepte de carrera com a «conjunt ordenat d'expectatives de progrés que se'ls ofereixen dintre de l'Administració on presten els serveis, conforme als principis d'igualtat, mèrit i capacitat».
- La recuperació del concepte de categoria, amb la denominació que en cada cas es decidirà, com a element indicatiu de la progressió i garantidor de la consolidació d'un determinat estatus professional.
- La possibilitat de donar satisfacció a les expectatives comporta el deure de cada Administració de canalitzar les possibilitats de progressió com «un itine-

rari d'avanç o creixement professional en la relació dels empleats públics amb el seu treball i ha de comprendre tant l'ascens jeràrquic, això és, la promoció a llocs de rang superior, com l'increment del reconeixement obtingut per un empleat sense canviar de lloc (carrera horitzontal)».

- Les possibilitats de progressió han de basar-se en «factors objectius —relacionats amb les necessitats de l'organització de crear, mantenir i cobrir certs llocs o reconèixer determinats nivells d'excel·lència professional— i de factors subjectius —consistents en la consecució i acreditació pels empleats de nivells superiors de qualificació i acompliment, amb l'abast i en la forma previstos per produir un reconeixement organitzatiu».
- La carrera administrativa articulada al voltant de l'acompliment del lloc de treball implica posar en pràctica procediments d'avaluació i avançar en un sistema de desenvolupament de les competències dels empleats públics. Els autors adverteixen de la necessitat de ser conscients de la dificultat i complexitat d'aquesta modalitat de carrera.
- Un dels principals reptes de la nova concepció de la carrera és desenvolupar la cultura de l'avaluació de l'acompliment, que es configura com un requisit essencial per a la gestió de la seva carrera professional, qualsevol que en sigui la modalitat. Però ens adverteixen de la conveniència de «preveure la possibilitat d'una aplicació gradual d'aquests sistemes, lligada al reforçament de les capacitats de gestió de recursos humans de cada Administració», com també de «preveure la possibilitat de reclamacions dels interessats contra les decisions d'avaluació davant els òrgans administratius especialitzats corresponents».
- La promoció interna és entesa com una forma de promoció professional, en la qual es mantenen les innovacions dels últims anys, vinculades a les necessitats de flexibilitat dels responsables dels recursos humans, a partir d'acreditar que es compleix el perfil competencial requerit. De les innovacions dels últims anys esmentades podem destacar les següents: admissió de la «promoció creuada» de laborals a funcionaris; possibilitat d'eximir legalment l'exigència de la titulació; possibilitat d'eximir determinades proves de capacitat i coneixements; facilitar la promoció interna mitjançant llicències, reduccions proporcionals de jornada laboral o l'obtenció de beques; possibilitat d'establir requisits sobre temps mínim de permanència en el cos, grup o col·lectiu d'origen; decidir si es poden realitzar o no convocatòries independents a les d'accés lliure; la possibilitat de restringir la convocatòria en el marc d'àrees funcionals o sectors específics.
- La potenciació de la formació com a element bàsic de la carrera, de manera «que es connectin les activitats i programes de formació amb la planificació estratègica dels recursos humans, amb els dissenys de les carreres professionals i amb les tasques reals dels empleats públics... i s'han d'avaluar els programes de formació per mesurar el seu impacte sobre la millora del rendiment...».

- L'establiment d'un model flexible de retribució, en el qual es puguin realment adoptar conceptes retributius vinculats a la carrera.
- Finalment, el reconeixement de l'existència d'un personal directiu, que ha de tenir un estatut específic, i que actua com a límit de la carrera ordinària dels empleats públics. Es troba a faltar que no s'hagi avançat a considerar la conveniència d'establir ponts entre la carrera ordinària i la directiva.

Si el legislador adopta aquestes propostes, com sembla lògic, la cosa previsible és que la futura norma bàsica compleixi satisfactòriament la dimensió institucional i, per tant, puguem comptar amb un sistema de carrera coherent. Per això, el repte real està a posar en pràctica la dimensió de la gestió, la que havíem denominat tercera dimensió, i que és la pedra en la qual tradicionalment fracassen les reformes, tant estatals com autonòmiques, dels últims quaranta anys. I d'això en són plenament conscients els autors de l'Informe de la Comissió Sánchez Morón quan adverteixen: «Però també és evident —i així ho hem volgut reflectir en diversos llocs de l'Informe— que poc val aprovar un nou text legal sobre l'ocupació pública si alhora no s'aporten les polítiques, els recursos i els mitjans necessaris per aplicar-lo d'una manera coherent. Especialment, entenem que el tipus de proposta que fem per a l'estatut bàsic requereix millores molt significatives en la gestió de recursos humans de les administracions públiques i un reforçament notable de les unitats administratives que tenen la responsabilitat d'aquesta gestió, que permeti elevar la seva productivitat. Correspon a la societat i als qui la representen a les institucions decidir si —i fins a quin punt— s'està disposat a fer acumulació dels recursos que demana ara el fet de construir una Administració millor» (p. 23).

Per això dediquem la segona part a analitzar els problemes que comporta de posar en pràctica aquests nous conceptes, com la progressió en el lloc, l'avaluació o les competències, convivint amb els més tradicionals. I ocasionalment farem referència al projecte de LEBEP per contrastar en quina mesura reflecteix les propostes de l'Informe de la Comissió Sánchez Morón i és un marc adequat per posar en pràctica aquests elements del sistema de carrera.





## Segona part

# Principals elements per al disseny i gestió de les diferents modalitats de carrera professional

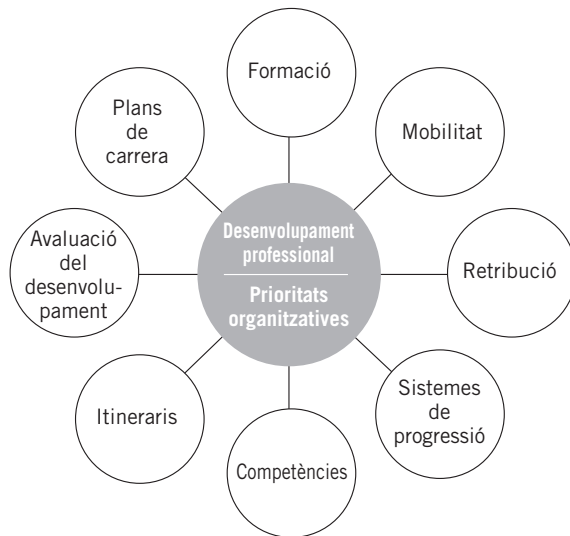
Si bé resulta teòricament evident que el disseny de tota modalitat de carrera s'ha d'emmarcar i vincular als objectius i prioritats de l'organització corresponent (tal com reflecteix el cercle central de la figura 2), això és un sobreentès que acostuma a ser incomplet per les nostres administracions públiques. La principal conseqüència d'aquest incompliment és la pèrdua de coherència d'una determinada modalitat de carrera, que es veu reduïda a un conjunt aleatori d'elements la gestió dels quals és arbitrària (quins elements han de prevaler en cada moment? en quins caldrà invertir?) o, encara gairebé pitjor, merament rutinària pel fet de diluir-se en un compliment de tràmits formals de resultat final mancat de tota connexió amb les prioritats de l'organització. D'aquí venen els advertiments dels clàssics de la funció pública sobre el paper institucional de la carrera (Gutiérrez Reñón), la necessitat de revisar prèviament el model organitzatiu (Nieto), així com dels «nous» clàssics de la gestió pública quan remarquen la necessitat d'abordar la coherència estratègica de l'organització, en el nostre cas la contribució del disseny i gestió d'una determinada modalitat de carrera a la consecució dels objectius prioritaris de cada administració concreta (Longo, 2004, p. 96-98). És important que, en aquesta nova etapa de reformes voluntarioses, aquest avís per a navegants no acabi com aigua en cistell.

### 1. El repte d'incorporar noves concepcions i pràctiques

#### *La progressió en el lloc com modalitat de carrera*

Reconèixer plenament aquesta modalitat de carrera i potenciar-la és, sens dubte, una de les novetats més notables reivindicades per l'Informe de la Comissió Sánchez Morón i recollida pel projecte de llei. D'aquesta manera s'obren totalment les portes al ple desenvolupament de l'embrió de carrera en el lloc que contenia la reforma de 1984 i que, en aquell moment, només apuntava una possibilitat de

Figura 2. Elements principals per al disseny de la carrera



progressió clara a través de «la superació de cursos específics de formació», perquè no sabia ningú com interpretar la referència a «altres requisits objectius», que es presentaven com una cosa enigmàtica. Però convé recordar que a obrir aquestes portes, que eren entreobertes i no pas tancades com apunta l'Informe (p. 99), hi contribueixen algunes experiències pioneres, entre les quals podem citar la de la Diputació de Barcelona (Pascualena, 2006); la d'Euskadi (que l'any 1997 inicia la nova experiència d'engegar les anomenades «anàlisis funcionals» i una de les conseqüències principals de la qual és potenciar la carrera en el lloc); i, més ençà, la de l'Ajuntament de Manlleu, que, pel que sé, és de les organitzacions locals que han arribat més lluny amb la plena aplicació d'un model que combina l'avaluació de l'acompliment amb la gestió per competències (Saénz, 2004; Noguer, 2006); així com en el cas de la Generalitat de Catalunya (que el 2003 va elaborar un valuós document amb el títol «Estudi preliminar per a la definició d'un model de carrera professional per al personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat», el rigor i la solvència del qual han permès que l'Administració de la Generalitat hagi assumit el compromís amb els sindicats de posar en pràctica un model inicial de carrera horitzontal basat en la consolidació del grau personal —III Acord General sobre condicions de treball—, que esperem que més endavant permeti avançar en la implantació d'un altre model basat en la gestió per competències, i també l'any 2003 va posar en marxa una modalitat de carrera professional nova per a metges i infermeres [Gené, Gallo i Fornies, 2006]).

Aquesta modalitat de progressió professional en el lloc o carrera horitzontal s'ha d'articular, a criteri de l'Informe de la Comissió Sánchez Morón, al voltant de l'acompliment del lloc de treball i el desenvolupament de les competències dels empleats públics, la qual cosa ja ens dóna idea de la complexitat d'un model basat en concepcions i metodologies no rodades a les nostres administracions, i a les quals dedicarem tot seguit unes reflexions pel seu caràcter innovador. Em sembla important fer ressaltar els patrons que els autors de l'informe assenyalen per a una correcta posada en pràctica d'aquesta modalitat de carrera a les diferents administracions, que haurien de (p. 98):

- «Identificar els col·lectius professionals als quals seria aplicable aquesta modalitat de promoció, ja que no s'hauria d'imposar obligatòriament amb caràcter selectiu, i encara menys amb un estatut bàsic.» El projecte de LEBEP és respectuós amb aquesta recomanació i hi veu una modalitat que es pot desenvolupar «aïlladament o simultàniament» a la carrera vertical (art. 16.3).
- «Establir els ventalls i trams de progressió —digueu-ne categories, com ha estat habitual entre nosaltres, o d'una altra manera—, així com, si escau, els nivells intermedis. El projecte de LEBEP parla de «categories o altra classe d'esglaons d'ascens» (art. 16.3.a i 17.a), per la qual cosa deixa un gran marge perquè les lleis de desenvolupament defineixin un o diversos models de progressió.
- «Vincular la progressió entre les diferents categories (o graus equivalents) a l'acreditació de determinats graus de competències professionals i establir, si escau, el temps mínim de permanència a cada nivell». El projecte de LEBEP recull literalment aquesta recomanació quant a la vinculació entre la carrera horitzontal i el desenvolupament de les competències del lloc de treball i el rendiment (art. 16.3.a).
- «Establir la compensació retributiva diferenciada que correspon a cadascuna de les categories o graus de progressió professional que s'hagin fixat». Aquesta és la principal barrera pràctica amb el marc actual; per això és important que el projecte de LEBEP reculli literalment aquesta previsió tant en relació amb la carrera (art. 20.5) com quan regula els conceptes retributius (art. 22.3 i 24.a i c). Un tema potencialment conflictiu és que es deixa oberta la porta a ascensos «no consecutius» (art. 17.a) sense aportar cap criteri; recordem tota la problemàtica que fa anys que arrosseguem en relació amb la consolidació del grau personal, i la nostra tradició històrica de convertir l'excepcional en regla general.
- «Formular criteris i regles de procediment que s'utilitzaran per avaluar l'acompliment dels empleats pel que fa a l'acreditació de les competències necessàries per promoure's a les categories superiors». El projecte de LEBEP preveu l'obligatorietat d'establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment (art. 20), però no en remet la concreció i els efectes a un desenvolupament

pament posterior a la pràctica. Recordem que, a la vista de les poques experiències conegudes fins ara, l'efectiva posada en pràctica d'aquests sistemes normalment demanarà uns quants anys, perquè comporta revisar a fons les relacions de llocs de treball vigents, incorporar els perfils de competències i reforçar substancialment la funció de gestió dels recursos humans.

El temps dirà si aquesta modalitat de carrera pot arribar a quallar a les nostres administracions sense desvirtuar-se davant el repte que comporta incorporar la pràctica de l'avaluació sistemàtica en l'àmbit dels recursos humans (Gorriti, 2005) i avançar en la gestió per competències. Vegem més a poc a poc aquests dos assumptes.

### *Una assignatura pendent: la pràctica professionalitzada de l'avaluació*

Tal com lúcidament ens assenyala Gorriti (2005, p. 6), partim de l'evidència: en el nostre marc jurídic actual i en la pràctica quotidiana dels recursos humans és ben present la idea d'avaluació; vegem-ne uns exemples significatius. Ja utilitzem mètodes fiables per valorar el treball desenvolupat, l'experiència en l'acompliment de llocs similars o el rendiment en llocs ocupats anteriorment? La resposta general sol ser que no; això vol dir que en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat no s'aplica plenament l'art. 44.c) del RGIPP vigent des de l'any 1995. I, doncs: com s'acostuma a valorar el treball desenvolupat com un dels mèrits clàssics dels concursos de provisió de llocs? Com és prou sabut, el mateix article ens dona la solució quan admet com a primera alternativa que la valoració del treball desenvolupat es pot realitzar «tenint en compte el temps de permanència en llocs de treball de cada nivell»; la qual cosa no deixa de ser una manera rudimentària de fer nos passar «gat» (el mecànic còmput del temps) per «llebre» (l'avaluació de fins a quin punt s'han fet bé o malament els treballs anteriors). Com es mesura el rendiment insuficient quan és símptoma de falta de capacitat per a l'acompliment d'un lloc i que pot ser causa de remoció d'aquest lloc prèviament guanyat en concurs de mèrits? Perquè aquesta previsió és de caràcter bàsic i hi convivim des que l'any 1988 la reforma Almunia va decidir prendre'n la idea, prestada d'algunes lleis autonòmiques, com ja hem vist en la part històrica; sembla que la cosa coherent hauria estat de desenvolupar aquests anys un mètode fiable per avaluar el rendiment i objectivar una decisió tan greu com la remoció. Com es pot, doncs, aplicar el complement de productivitat destinat a retribuir l'especial rendiment o l'interès i iniciativa amb què el funcionari ocupa el seu treball sense comptar amb el mètode d'avaluació corresponent? Com és sabut, fa més de vint anys que apliquem malament aquest concepte retributiu; però el legislador no ha considerat oportú de canviar-ne el contingut o subordinar-ne l'aplicació a la implantació del

corresponent procediment d'avaluació; i resulta evident que ni la mateixa Administració ni els sindicats no han tingut objeccions a incomplir sistemàticament la llei, tot i els advertiments constants dels tribunals de justícia. I si ens passem a l'àmbit autonòmic, en el cas de Catalunya en trobem un exemple paradigmàtic: entre els anys 1994 i 1997 s'introdueix una important reforma del marc normatiu amb una gran novetat en relació amb la carrera: introduir la cultura de l'avaluació, per contrarestar les deficiències d'un model llastat per l'excessiu pes del factor temps i que no incentivava el bon acompliment; per aconseguir aquest objectiu s'establia l'obligació d'elaborar els perfils professionals i instituir l'informe periòdic d'avaluació per poder valorar el treball desenvolupat. Avui no discuteix ningú que l'incompliment d'aquestes previsions és flagrant.

Aquests exemples extrems ens duen a demanar-nos per què ens costa tant avançar en la cultura de l'avaluació. Hem de tornar a invocar Gorriti (2005, p. 7 i 8), que, en la seva doble condició de psicòleg i expert en recursos humans, ens despulla les claus d'aquesta resistència individual, perquè, per molt que les lleis s'obstinin a dir el contrari, aquests són els principals «beneficis» de no professionalitzar l'avaluació de l'acompliment:

- Ens estalvia haver de ser assertius quan cal passar el tràngol de dir a algú que treballa malament i que d'una manera o d'una altra en pagarà les conseqüències.
- Ens estalvia haver d'establir compromisos de compliment que ens estructurin el temps.
- Ens estalvia haver de prendre decisions retributives que paguin més als que ho fan millor i trencar el «café per a tothom».
- Ens estalvia evidenciar les ineficàcies dels programes de formació que no tenen gaire res a veure amb el treball per al qual es forma, simplement perquè es desconeixen les destreses necessàries per fer tan bé una feina com la descriu el millor acompliment.
- Ens estalvia haver de provar que la formació s'ha transferit al lloc de treball, que aquest ha millorat en eficàcia i que la inversió ha estat rendible, la qual cosa és una feina.
- Ens permet uns patrons d'igualtat a l'hora de la mobilitat entre llocs, la qual cosa té més possibilitats d'èxit social, però un cost d'eficàcia.
- Ens estalvia haver d'exercir el liderat sobre compromisos de compliment de terminis, productes o indicadors, que, en definitiva, és una feina per a qui exerceix la direcció.
- Ens estalvia qüestionar-nos l'status quo, ja que no hi ha un referent sobre les característiques de producte o servei que exigeixen els ciutadans.
- Ens impedeix gestionar els recursos humans per raons d'oportunitat, d'estratègies conjunturals o excessivament contingents, que van més enllà de les pròpies exigències del llocs.

Malgrat aquestes resistències davant la cultura de l'avaluació, els impulsors de la nova reforma la consideren irrenunciable, perquè hi veuen un «requisit essencial» per a la gestió de la carrera i, a més, consideren que l'avaluació ha d'estar vinculada a complements de productivitat o a qualssevol altres conceptes retributius lligats al rendiment. Així ho expressa l'Informe de la Comissió Sánchez Morón:

L'avaluació de l'acompliment, si s'aplica bé, està cridada a ser un factor fonamental de millora de la motivació i del rendiment de l'empleat públic. Encara més: la comissió considera que aquest ha de ser un element central de tota reforma modernitzadora de les nostres administracions públiques, tal com ja ocorre en altres països veïns i com ha establert també no fa gaire la Unió Europea per al seu personal. Si bé és veritat que fins avui l'avaluació de l'acompliment no ha format part de la nostra cultura administrativa, també cal subratllar que en alguns àmbits sectorials i administracions ja vam tenir experiències prou il·lustratives i positives d'avaluació. Aquestes experiències haurien de generalitzar-se (i difondre's) en la major mesura possible. (p. 99)

I així ho recull el projecte de LEBEP, quan ho veu com una obligació i diu que «les administracions públiques establiran sistemes que permetin avaluar l'acompliment dels seus empleats» (art. 20.1); i quan vincula l'avaluació amb la carrera (art. 17.b i 20.3) i amb la continuïtat en un lloc de treball obtingut per concurs (art. 20.4), i també amb determinats conceptes retributius (art. 22.3). El projecte de LEBEP ens diu que per avaluació de l'acompliment s'entén el procediment mitjançant el qual es mesura i es valora la conducta professional, el rendiment o l'assoliment de resultats (art. 20.1). Per la seva banda, Gorriti (2005, p. 8) introdueix la següent distinció: «L'avaluació de l'acompliment és el procés mitjançant el qual es mesura i es valora un comportament organitzacional rellevant, sota el domini del mateix executor o del grup objecte d'avaluació. Aquesta distinció entre execució individual o de grup depèn de les finalitats de l'avaluació. Totes dues són possibles».

A la vista de l'experiència històrica (des de l'etapa tecnocràtica, amb un article pioner de Juan Alfaro titulat «La valoració periòdica personal», fins al reconeixement formal de l'avaluació com a principi en la majoria de lleis estatals i autonòmiques de mitjan anys noranta, així com en els corresponents acords amb els sindicats), sorgeix la pregunta inevitable: és realista pensar que, aquest cop sí, s'avançarà en l'assimilació i aplicació de la cultura de l'avaluació? La resposta és que som davant un camí llarg i complex i que per transitar-hi tenim indicis que van més enllà de simple voluntarisme:

a) En paral·lel a la reforma de l'ocupació pública s'ha apostat per impulsar l'avaluació de la qualitat i dels serveis públics (Informe coordinat per Juan Antonio

Garde), mitjançant la creació d'una Agència Estatal de la Qualitat dels Serveis i de les Polítiques Públiques, que ha de conduir a articular un «Sistema Públic d'Avaluació», que abastarà tots els nivells territorials i sectorials de les administracions públiques. Aquesta iniciativa organitzativa implica una gran novetat en la nostra tradició reformista: per primera vegada sembla que no es cometrà l'error de «fer passar el carro davant dels bous», de manera que la cultura de l'avaluació és en primer lloc una cultura de l'organització i referida als serveis i, després, referida al comportament de les persones en funció d'objectius prèviament definits i mesurables. En aquesta línia és interessant d'assenyalar la possibilitat d'«incentius al rendiment» vinculats al complement de productivitat en funció dels resultats obtinguts per la participació en determinats programes de qualitat, tal com estableix el Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració general de l'Estat.

b) En aquests moments tenim la tecnologia necessària per determinar la idoneïtat d'un sistema d'avaluació de l'acompliment aplicat a les administracions públiques (a manera d'exemple, el cas de l'Ajuntament de Manlleu o l'experiència de l'Institut Català de la Salut —Gené, 2004), que ha d'ajudar-nos, en paraules de Gorriti, «a superar la por d'implantar aquestes tècniques», sempre que compleixin els següents criteris: *rellevància* (si el que es mesura, realment, és un comportament important per a l'organització en el sentit que una mala execució o omissió li comporta conseqüències greus); *fiabilitat* (si la mesura utilitzada és consistent, estable o, sistemàticament, diferents avaluadors avaluen d'igual manera el mateix treballador en el mateix comportament i durant el mateix període); *discriminació* (si permet que els avaluats s'ordenin en funció de la mesura; la mesura genera variabilitat; no valen les mesures que no diferencien els treballadors o treballadores), i, finalment, el criteri de *practicitat* (definida en funció de les possibilitats de mesura: claredat en la definició del que es mesura, cost, temps, etc.).

c) L'Informe de la Comissió Sánchez Morón aporta diferents guies rellevants per a la implantació de sistemes d'avaluació de l'acompliment:

- ha de ser una aplicació gradual, depenent de la capacitat de cada organització, que necessitarà invertir en sistemes de definició d'objectius, indicadors de rendiment, tècnics especialitzats, directius capacitats i compromesos, etc.;
- s'han de dissenyar sistemes creïbles per a tot el personal, tant per objectivitat i transparència com per l'adequació a la carrera i el corresponent complement retributiu,
- han de ser admissibles diferents sistemes d'avaluació (de rendiment individual, de grup, equip o unitat de treball, i tant referits a apreciació de resultats com a valoració de comportaments o conductes), evitant falsos uniformismes



(com n'hi ha hagut amb l'elaboració de les relacions de llocs de treball) i donant el marge de flexibilitat suficient perquè cada administració apliqui un sistema coherent amb la seva realitat.

d) L'aprenentatge d'algunes experiències que ja funcionen ens demostra que, almenys, s'han de tenir en compte els factors següents, tal com remarca el «Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana» (2005, p. 77-79):

- el grau de maduresa de l'organització: l'avaluació és l'última eina d'un model de recursos humans que prèviament ha de comptar amb una anàlisi adequada de llocs, amb la descripció dels corresponents perfils d'idoneïtat, amb un sistema retributiu equitatiu, etc.;
- l'existència d'un liderat polític continuat que avaluï la institucionalització d'un procés llarg (el normal és que estiguem parlant entre tres i cinc anys); per tant, és important implicar els grups de l'oposició perquè, en cas d'alternança, no hi hagi gaires reculades;
- l'articulació d'una xarxa de consensos: amb els representants dels empleats, amb els directius i, no cal dir-ho, potenciant al màxim la participació del personal de l'organització i realitzant les experiències pilot que siguin necessàries;
- una adequada utilització dels suports externs, ja sigui d'altres administracions o de consultors privats, de manera que la seva implicació sigui fins a la posada en pràctica efectiva i permeti la correcta aplicació del sistema d'avaluació amb els propis mitjans personals i tècnics de l'organització,
- un sòlid pla de comunicació interna, que transmeti informació, guies i criteris de manera clara i continuada i que permeti preveure i, si escau, resoldre els possibles conflictes derivats de malentesos, tergiversacions o errors.

Per avançar en aquest procés de progressiva assumpció de la cultura de l'avaluació, em semblen especialment lúcids dos advertiments de Longo (2005, p. 20). El primer advertiment és que l'experiència demostra que el camí a seguir no és «obsessionar-se amb els problemes del mesurament ni embrancar-se a cercar l'instrument més ferm i precís per valorar amb encert», sinó «adoptar com a objecte d'atenció el rendiment mateix, i com a objectiu, la seva millora»; en altres paraules, el mateix autor ens proposa un *canvi d'itinerari* consistent a no repetir errors històrics passant «de la recerca de l'instrument al desenvolupament de les capacitats». I el seu segon advertiment és que en aquest camí llarg, complex i difícil no hi ha dreceres; per això cal evitar la temptació de crear «un nou artefacte burocràtic a administrar de forma rutinària», ja que «plantejar-se seriosament l'avaluació i gestió del rendiment a les administracions públiques significa, en canvi, invertir en el desenvolupament de capacitats organitzatives i personals, millorar la funció de dirigir i canviar, en alguns aspectes fonamentals, la forma en què

es desenvolupa la relació entre les organitzacions i les persones que en formen part.» (p. 20)

### *Un concepte nou: les competències*

Comencem per allò que és evident: ni l'Informe de la Comissió Sánchez Morón ni el projecte de LEBEP no defineixen el concepte de competències, a pesar de considerar-lo un element clau del futur model d'ocupació pública. Creiem que aquest sobreentès s'hauria de corregir, com s'ha fet amb el concepte de «lloc de treball», que va introduir la reforma de 1964, que va potenciar la reforma de 1984 i que la comissió d'experts va recomanar definir (p. 75). Perquè, si no partim d'un concepte comú de «competències», com volem garantir una mínima coherència dels «perfils de competències» dels llocs de què reiteradament parla el projecte de LEBEP? I com articularem la carrera horitzontal proposada? I a què referir l'avaluació de l'acompliment?

Per emmarcar breument el repte que ens planteja d'avançar cap a un sistema de gestió per competències, hem de tenir present una triple perspectiva: la doctrinal (rellevància), la tècnica (viabilitat) i la politicocultural (prioritat), per evitar repetir els errors de voluntarisme amb l'aposta per la classificació de llocs en les reformes de 1964 i 1984.

a) Des de la perspectiva doctrinal, se sol citar l'article de D. de C. McClelland «Testing for Competence rather than Intelligence», publicat el 1973, com a referent doctrinal pioner. Tal com assenyala Prieto en el pròleg al llibre de Lévy-Leboyer (2003, p. 17), McClelland hi descabdella el concepte de competències com una alternativa al concepte de «tret», que era l'eina de treball habitual en psicologia diferencial i psicologia industrial, i anomena competències les variables que ajuden a predir el rendiment en el treball. Aquest potencial caràcter de predictor de resultats és el que li atorga una especial rellevància en el camp dels recursos humans en les organitzacions. I Longo ens explica que Richard Boyatzis (1982), membre de la consultora que havia creat McClelland (McBer Associates), per fer una recerca per encàrrec de l'American Management Association amb l'objectiu d'identificar les competències que permeten distingir els *managers* excel·lents, formularà una definició de competències com «les característiques subjacents a una persona, causalment relacionades amb una actuació d'èxit en un lloc de treball»; i sobre aquestes classes de «característiques» elaborarà un primer diccionari de competències, que posteriorment anirà ampliant i modificant, especialment a partir d'incorporar el concepte d'«intel·ligència emocional» (Salovey i Mayer, 1990; Goleman, 1996) i de coprotagonitzar l'elaboració d'un model de desenvolupament competencial

(Goleman, Boyatzis i McKee, 2002). Però també hi ha altres definicions de competències, tant en l'aspecte doctrinal (per exemple, Woodruffe, 1993, ens diu que «la competència es refereix a la sèrie de comportaments que cal adoptar per fer les tasques i les missions d'un lloc amb competència») com d'institucions internacionals (segons l'Organització Internacional del Treball, la competència «és la idoneïtat per fer una tasca o ocupar un lloc de treball eficaçment, per posseir les qualificacions requerides per a això»), o d'àmbit sectorial (en matèria de formació professional per competència s'entén un «conjunt de coneixements, habilitats, destreses i actituds que un subjecte necessita i utilitza per resoldre problemes relatius al seu acompliment professional, d'acord amb criteris o estàndards provinents del camp professional», segons el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional), o d'algun Estat membre de la Unió Europea (en el cas de l'Administració belga es defineix «la competència professional com el conjunt de coneixements, aptituds, valors i actituds als quals el funcionari recorre per realitzar bé les funcions que té assignades»). Amb aquestes observacions no volem més que identificar la punta de l'iceberg: el concepte de competències que es triarà en condicionarà la identificació (diccionari), influirà en les possibles metodologies d'avaluació i emmarcarà l'amplitud potencial del model de gestió de competències que es vol posar en pràctica.

Però el debat sobre la progressiva expansió del model de competències no està pas exempt de controvèrsies; així, entre els especialistes en recursos humans hi ha una important divisió entre els defensors del sistema d'anàlisi de llocs i els partidaris del model de gestió per competències, tal com reflecteix un estudi elaborat per un grup d'experts sota la direcció de Jeffery S. Shippmann amb el títol de «The Practice of Competency Modelling» (2000).

b) Des d'una perspectiva tècnica, la qüestió significativa és la viabilitat de la posada en pràctica del concepte de competències a les nostres organitzacions públiques. Per tant, el compromís es refereix a les possibilitats objectives d'identificar i avaluar les competències. Claude Lévi-Leboyer (1996), una de les especialistes que han identificat millor les debilitats metodològiques de la valuosa construcció originària de Boyatzis, ens adverteix sobre l'existència d'un variat repertori de llistes o diccionaris de competències, elaborats a partir de diferents tècniques, i també de l'existència de diferents metodologies per procedir a l'avaluació concreta de les competències. Tota aquesta complexitat tecnològica ens evoca el massa sovint fracassat repte, a les nostres administracions públiques, de fer autèntiques anàlisis, descripcions i valoracions de llocs. Per això trobem molt assenyades algunes observacions d'aquesta autora a l'hora d'identificar i avaluar les competències, fins i tot en el cas que es decideixi repetir la història de recórrer a les primeres autoritats del sector privat especialitzades en aquesta matèria (i

aquí tornem a trobar Hay en aquest camp, abonada en la consultora que va fundar McClelland, fet que dóna com a fruit el diccionari de competències Hay/McBeer i una metodologia específica d'avaluació). El que segueix són les orientacions principals de Lévy-Leboyer.

- En primer lloc, perquè les llistes de competències siguin útils han de ser referides a les activitats, estratègies i cultura de cada organització o servei concret, i això demana un gran esforç d'adaptació a cada cas concret a través d'una definició clara i precisa de cada competència en relació amb cada lloc o ocupació.
- En segon lloc, cal assegurar l'ús efectiu de les llistes de competències; això fa imprescindible una forta implicació de l'estructura jeràrquica en l'elaboració de les llistes de competències, en la formació dels avaluadors i participar en les corresponents proves pilot.
- En tercer lloc, cal ser conscients que el paradigma clàssic de l'avaluació —preveure l'èxit d'un lloc determinat a partir d'informacions referents als resultats passats— ha de ser substituït per avaluar l'adaptabilitat que un individu experimentarà en el futur i la seva aptitud per aprendre competències noves; en altres paraules, no és tan important d'identificar les competències adquirides com concretar les competències, a fi de poder predir les que poden ser adquirides, incloent-hi l'anàlisi de les condicions individuals i d'entorn que afavoreixen aquestes adquisicions.
- En quart lloc, i últim, cal revisar el paper tradicional de la formació per posar-la al servei del desenvolupament de les competències. Sens dubte, aquest és el camp en què encara només s'intueix l'horitzó, perquè avui dia encara hi ha més voluntarisme que no base científica per avaluar programes solvents de desenvolupament de competències, i d'això Boyatzis n'és prou conscient, actualment involucrat en un projecte d'investigació col·lectiu orientat a validar un Programa d'avaluació i de desenvolupament de competències directives al nostre país.

c) «La gestió per competències exigeix de servir-se'n com un patró o norma per a la selecció de personal, la planificació de carreres i la successió, l'avaluació de l'acompliment i el desenvolupament personal. Aquest enfocament converteix les competències en un eix central de gestió de les persones, tal com avui s'entenen i practiquen en un nombre creixent d'empreses i organitzacions de tota mena.» (Longo, 2004, p. 43 i 44). Al mateix temps, aquesta és la gran virtut i la gran dificultat del model de gestió per competències: es converteix en una peça central de la gestió dels recursos humans de l'organització, però implantar-les obliga a revisar i reordenar els altres subsistemes de la gestió dels recursos humans. En la dècada dels noranta es consolida la utilització de competències

especialment en el món anglosaxó i, en el cas del Regne Unit, també en el seu sector públic estatal; així mateix, l'Administració de la Unió Europea o la de Bèlgica aposten per un model de competències, si bé en països del pes de França i Alemanya encara s'està en una fase incipient, perquè això vol dir qüestionar els seus models tradicionals basats en les idees de capacitat entesa com a coneixements, i de mèrit com a sinònim d'experiència.

En el nostre sector públic tot just si en tenim experiències, i encara som en una fase molt embrionària; per exemple, a Catalunya, la Diputació de Barcelona és la institució que inverteix més en el desenvolupament i la implantació del model de gestió per competències, procés inacabat en el qual treballa alguns anys, però que pot servir d'orientació a altres entitats locals (com ha estat el cas de l'Ajuntament de Manlleu). Per això, cal ser ben conscients de l'imprescindible suport polític i tècnic per implantar amb èxit una proposta tan innovadora com complexa, que la seva completa implantació abasta bastant més d'un mandat polític i comporta un important canvi de cultura; per això mateix, o s'aborda com una prioritat institucional o correm el perill de fer-ne una simple caricatura i repetir els errors històrics de la classificació de llocs: es contracta una consultora d'anomenada, es copia el model d'una altra administració pública i s'elaboren uns diccionaris de competències que s'acaben aplicant rutinàriament, sense haver-se produït un canvi de debò. Com se sol dir, si l'opció pel model de gestió per competències es pren com un tràmit o una moda, per fer aquest viatge no calia fer tantes maletes. Les poques experiències amb què vam comptar remarquen la importància de ponderar, almenys, tres consideracions prèvies: el grau de maduresa de l'organització (té una veritable anàlisi i valoració de llocs?), la consciència que es tracta d'un procés llarg i costós (quin és el principal benefici o millora que espera obtenir-ne l'organització?) i la necessitat d'implicar els polítics (del govern i de l'oposició), els directius, sindicats i tot el personal (Pascualena, 2006, p. 29 i 30).

## **2. L'articulació de la carrera**

Les reflexions que segueixen tenen la finalitat principal d'analitzar sintèticament el que poden ser elements comuns a qualsevol model de carrera, amb independència dels canvis conjunturals de marc jurídic que es produeixen, tot i que, lògicament, aquests canvis podran contribuir a facilitar o dificultar el desenvolupament d'uns elements o altres; per exemple, com ja hem dit més amunt, actualment tenim experiències que aposten per la carrera en el lloc o per potenciar la cultura de l'avaluació, però tenen dues limitacions importants: el rígid sistema de nivells i un sistema retributiu inadequat. Des de la perspectiva de la gestió, cadascun d'aquests elements s'ha d'emmarcar en el model de subsistemes

de gestió de recursos humans proposat per Longo (2004), a què ja hem fet referència a la introducció.

*Un requisit previ: una nova concepció i un disseny correcte de llocs i definició de perfils. La nova experiència d'Euskadi*

A les nostres administracions públiques el model de carrera apareix clarament condicionat per la concepció que tenim del lloc i pel disseny que en fem, i, encara, per la definició dels perfils d'idoneïtat dels qui els ocupen. Aquesta afirmació resulta òbvia per als gestors de personal, però en moltes organitzacions no té caràcter preferent, perquè es minimitza fins a fer-ne un simple tràmit legal (l'aprovació de les corresponents relacions o catàlegs de llocs de treball) o, en altres casos, es veu com si fos un potencial camp de discrecionalitat que, com més ambigu i indefinit, més marge de llibertat de decisió i/o negociació deixa al qui ha de decidir sobre la forma de provisió d'una vacant o la idoneïtat d'un candidat o l'altre. D'aquesta realitat en són conscients i coneixedors els redactors de l'Informe de la Comissió Sánchez Morón i per això formulen algunes recomanacions que ja apareixen recollides al projecte de LEBEP:

- La conveniència, després de més de quaranta anys d'incorporar-lo al nostre ordenament jurídic públic, de fer una definició del lloc de treball com a element estructural de l'ocupació pública. En la pràctica de moltes de les nostres administracions públiques el lloc es concep generalment com l'acotament estàtic i repetitiu d'una sèrie de tasques específiques executades per un determinat empleat o per un petit grup. Les principals conseqüències d'aquesta concepció són l'absència de flexibilitat, la impossibilitat de gestionar la diferència i unes grans dificultats a implantar la polivalència dels llocs. Aquesta concepció estableix una barrera pràcticament infranquejable 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 significa 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 capaç d'adaptar-se a les necessitats canviants de les organitzacions. Per això és important que el legislador reculli una concepció que ajudi a superar aquestes limitacions. En aquest sentit, cal recuperar la redacció que l'esborrany de maig va fer de l'art. 73.2 del projecte de LEBEP: «s'entén per llocs de treball el conjunt de funcions, activitats, tasques o altres responsabilitats encomanades per les organitzacions administratives a cada empleat per a l'acompliment de les quals siguin exigibles determinats mèrits, capacitats i experiència professional». Naturalment per posar en pràctica aquesta concepció del lloc de treball no cal

pas un canvi normatiu bàsic, com veurem, a manera d'exemple, en el cas d'Euskadi.

- La necessitat que tota organització pública identifiqui adequadament els seus llocs de treball mitjançant el seu contingut funcional, posició en l'estructura organitzativa, perfil de competències i altres característiques significatives (caràcter fix o temporal, a temps complet o parcial, etc.). Però aquesta ordenació ha de ser entesa de manera flexible, perquè «l'assignació dels llocs no ha d'impedir que l'empleat públic faci tasques diferents, si té el perfil de competències necessari, quan correspongui per necessitats del servei, ni enervar les facultats de l'administració per alterar el disseny del lloc per raons justificades, sens perjudici dels drets que corresponguin a aquell» (p. 78). Aquesta flexibilitat és inclosa a l'art. 73.3 de l'esborrany de projecte de LEBEP. Lògicament, una vegada més, cal no confondre flexibilitat amb arbitrietat, ja sigui emparant-se en causes organitzatives conjunturals (la proliferació dels llocs anomenats singulars encobreix en molts casos autèntics vestits a mida de la persona ocupant) o per interessos espuris que duen a valorar la persona i no el lloc i a introduir reclassificacions arbitràries, o per pressions sindicals que pretenen combatre greuges comparatius modificant el nivell del lloc a l'alça, etc.
- La importància de no repetir l'error històric de confondre la identificació dels llocs i perfils amb el document públic en què s'estableixen els requisits i efectes lligats al seu acompliment, o sigui, les tradicionals relacions de llocs de treball. Així ho explica l'Informe de la Comissió Sánchez Morón: «Caldria diferenciar el document públic —tant si es diu relació de llocs de treball, catàleg o una altra cosa— que classifica els llocs de treball i assenjala el perfil o els requisits essencials exigits per ocupar-los, així com les retribucions corresponents a cada lloc, de la identificació precisa del contingut funcional del lloc. Aquesta última s'ha d'establir més aviat en instruments de caràcter intern i de simple gestió, sense valor jurídic i fàcilment modificables amb la finalitat d'evitar l'encarcarament excessiu del disseny dels llocs a què ens hem referit» (p. 80). L'article 74 del projecte de LEBEP dóna llibertat perquè cada administració adopti l'instrument d'ordenació que consideri més acordat a la seva realitat organitzativa.

Per aconseguir avançar cap a un model de llocs flexibles i polivalents cal adoptar un sistema d'anàlisi de llocs que serveixi per desenvolupar plenament el paper dels llocs des de la perspectiva de la gestió integral dels recursos humans (selecció, carrera, mobilitat, retribució, formació, etc.), i que no es limiti a l'aspecte retributiu, com s'esdevé actualment en la majoria de casos. Per això resulta especialment notable conèixer l'experiència d'Euskadi que, davant la insatisfacció causada pel seu model d'anàlisi i definició de llocs, decideix elaborar i desplegar

una nova metodologia, les «anàlisis funcionals» (des d'ara AF), la implantació de les quals està destinada a convertir-se en un punt de referència, essent conscient que el seu èxit s'ha basat en tres premisses: una sòlida base tècnica personalitzada en l'estreta col·laboració entre l'Oficina de Modernització Administrativa i la Direcció General de la Funció Pública, un suport polític prioritari a través de la vicepresidència i un esforç continuat i sostingut gairebé al llarg d'una dècada. Vegem el procés de gestació i de posada en pràctica d'aquest model, en els termes que expliquen les Normes sobre organització i gestió del nou model de recursos humans, que es poden consultar a la intranet del Govern basc (que intentaré resumir abusant de la pràctica, encara que poc prestigiosa i elegant, tècnica de l'«interlineat»), des de la perspectiva de la seva incidència en la carrera:

1. L'any 1997 l'Oficina per a la Modernització Administrativa (des d'ara OMA) detecta importants desajustos entre llocs de treball (quant a funcions, nivells retributius, denominacions heterogènies, etc.) i, conseqüentment, comprova que hi ha una situació de dispersió organitzativa que s'ha anat aguditzant amb el pas dels anys. L'origen d'aquesta situació és doble: d'una banda, les limitacions amb què es fan originàriament les anàlisis de llocs a totes les administracions a partir de la reforma del 1984, la finalitat exclusiva de la qual era de permetre aplicar el nou sistema retributiu, però oblidant el paper que el legislador bàsic els atorgava en relació amb la selecció, provisió, carrera, formació i mobilitat; i, d'altra banda, la debilitat del mateix sistema d'anàlisi emprat, que, davant la permanent embranzida i demandes de les estructures organitzatives i serveis canviants, mancava de criteris homogenis en la descripció de llocs de treball, la qual cosa possibilitava que uns llocs amb la mateixa denominació fessin funcions substancialment diferents o al revés, que posats amb diferents denominacions, tinguessin unes mateixes funcions, però amb diferents retribucions o nivells.

2. Per respondre a aquesta dispersió organitzativa, es decideix utilitzar una metodologia específica, la de les AF, adaptada a la realitat de l'Administració general basca i els seus organismes autònoms, i sobre el fonament tècnic dels quals em remeto a les rigoroses explicacions de Gorriti (2002). La posada en pràctica de l'opció metodològica per abordar l'anàlisi de la dispersió organitzativa des de la perspectiva de les funcions va dur a la necessitat de replantejar-se la concepció des de la qual es feien les anàlisis de llocs, tenint en compte que legalment no hi havia cap definició prèvia que hi actués com a condicionament. S'havia de passar d'una concepció rígida del lloc, entès com un compartiment estanc i acotament hermètic de tasques, a una concepció més ampla i flexible, entenent els *llocs com rols que impliquen un conjunt de responsabilitats assumides o assumibles*, perquè d'aquesta manera es facilita l'adaptació permanent de les administracions a un entorn cada vegada més complex i canviant. Per això es decideix definir el lloc com «una

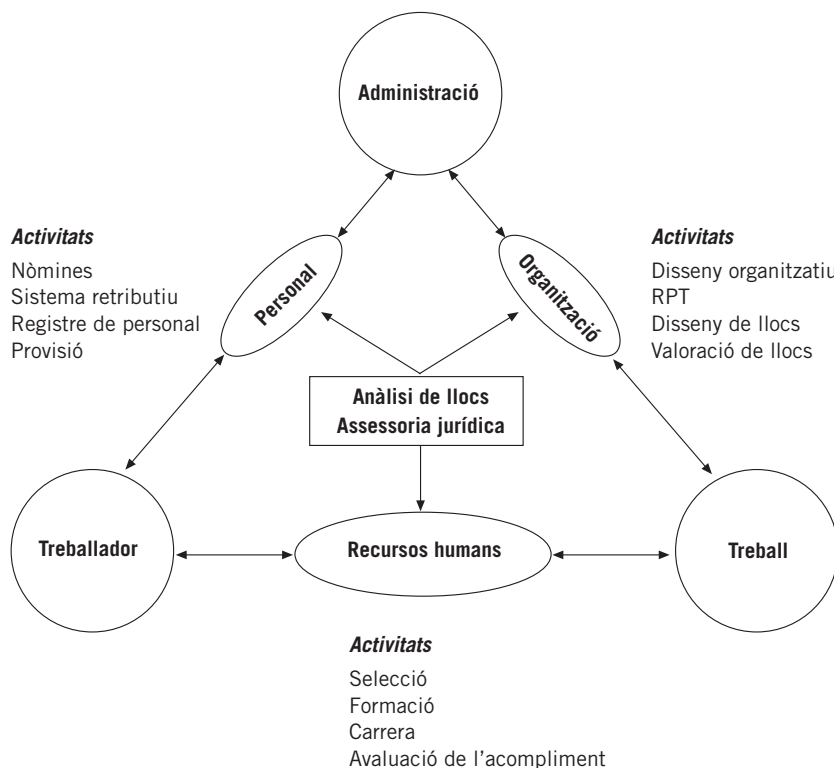


unitat organitzativa bàsica d'estructuració de la funció pública i està constituït per l'agrupació de funcions que, al seu torn, es descomponen en tasques» (Decret 78/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les relacions de llocs de treball de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i dels seus organismes autònoms). *La funció és l'enunciat d'una responsabilitat* que un lloc de treball assumeix respecte a un àmbit; indica *què* s'hi fa o *què* s'hi ha de fer, mentre que *la tasca és l'enunciat d'una activitat* que identifica un procés mitjançant el qual se satisfà la responsabilitat enunciat per la funció; indica *com* es fa o *com* s'ha de fer.

3. Aquesta nova concepció del lloc emmenarà a una nova concepció del model d'organització i de recursos humans en l'Administració basca. Efectivament, la descomposició del lloc en funcions i tasques comporta *la distinció entre treball* (al qual es refereixen les funcions) i *treballador* (al qual es refereixen les tasques per ser execucions reals fetes per algú i observables). Prendre consciència de les conseqüències d'aquest canvi es converteix, per als responsables de les AF, en una cosa revolucionària: significa passar d'un model binari (la relació és administració-llocs de treball, on el lloc assumeix en una sola realitat tot el que fa referència al treball i al treballador i on només són necessàries dues funcions: l'organitzativa i la de personal) a un autèntic sistema (basat en la interrelació administració-treball-treballador, on irromp la funció de recursos humans com una pràctica professional per adequar les persones als llocs i gestionar la diferència, i on la funció organitzativa ha de ser concebuda com una pràctica per organitzar les responsabilitats que l'Administració adquireix per a l'exercici adequat de les seves competències en un àmbit concret). (Vegeu a la pàgina de la dreta la figura 3.)

4. L'efectiva posada en pràctica d'aquest nou model es concretarà en la corresponent anàlisi de llocs distingint entre funcions i tasques; això, per exemple, farà que els 1515 llocs de funcionaris originàriament identificats quedin assimilats a 176 llocs tipus (als grups A i B, es passa de 1184 a 155; als grups C i D, es passa de 259 a 18, i al grup E, de 72 a 3). Així mateix, es fa una revisió del sistema retributiu, en què el complement de destinació es relacionarà amb les funcions, i els diferents complements específics, amb les tasques; i es complementa amb una nova valoració dels llocs que es concretarà en una nova distribució de nivells. Finalment, s'han aprovat unes noves relacions de llocs de treball. Totes aquestes accions tenen la corresponent cobertura jurídica en les normes següents: Decret 78/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les relacions dels llocs de treball de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autònoms; Decret 79/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les retribucions complementàries dels llocs de treball reservats a personal funcionari de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autò-

Figura 3. Nou model d'organització i recursos humans



Font: Esquema elaborat per Mikel Gorriti (vegeu Gorriti i Toña, 2006)

noms; Decret 80/2005, de 12 d'abril, pel qual es crea el Comitè de Valoració dels llocs de treball de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autònoms; Acord de Consell de Govern de 25 d'octubre de 2005, pel qual s'aprova el procediment intern de tramitació de les propostes de valoració de llocs de treball, el manual de valoració i la taula de conversió d'indicadors; Decret pel qual s'aprova l'Acord regulador de les condicions de treball per a l'any 2005 del personal funcionari al servei de l'Administració de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autònoms.

5. Finalment, s'aborda rigorosament una de les qüestions clau, històricament pendent a la majoria de les nostres administracions públiques, a la qual ja s'havia referit l'Informe Almunia: *la definició del contingut del perfil de cada lloc*, requisit imprescindible per fer real el principi d'adequació de la persona al lloc i garantir la idoneïtat dels criteris de cobertura de cada vacant. Hi ha quatre categories de

variables que proposa utilitzar per conformar el perfil requerit per al que ocupa un lloc, és a dir, aquelles que tot treballador posa en joc a l'hora d'executar el seu treball. Vegem-ne les definicions.

- *Coneixements*: aquesta categoria es refereix als conceptes, criteris i dades que conformen un marc de referència comuna per a tots aquells que tenen treballs semblants; es refereix al contingut tècnic directament exigít per a l'acompliment d'un treball, els que s'acumulen i es poden expressar de forma oral o escrita i se solen mesurar amb proves escrites o pràctiques.
- *Aptituds*: aquesta categoria es refereix a una sèrie de capacitats bàsiques i homogènies exigibles en major o menor grau a totes les persones en el procés d'aprenentatge i adaptació a un lloc de treball; són les capacitats que prediuen l'aprenentatge del lloc, que s'identifiquen amb el «tenir capacitat per a», i solen mesurar-se mitjançant els clàssics tests de temps fix (intel·ligència general, aptitud verbal, numèrica, etc.).
- *Destreses*: quan un problema té una forma de resoldre's establerta, d'arribar a una determinada meta, d'aquesta forma de fer-ho se'n diu destresa; es refereix a la capacitat resultant d'ajuntar, amb entrenament, coneixement tècnic, aptituds i experiència, i es manifesta en el «saber fer»; se sol mesurar amb proves de simulació.
- *Característiques o trets de personalitat*: expressen la predisposició a actuar d'una determinada manera; són variables que matisen qualsevol execució i prediuen que un treballador, que posseeix les característiques descrites, les emprarà correctament. Els altres tres components del perfil prediuen que sap fer-ho o que hi està capacitat, mentre que la personalitat prediu que ho farà i quin sentit tindrà l'execució.

6. La posada en pràctica de totes aquestes iniciatives constitueix una sòlida base per fer creïble el nou model de carrera que es proposen desenvolupar sobre la base dels conceptes següents:

- *Polivalència* és el grau de similitud que tenen diferents llocs quant a coneixements i destreses exigits per a l'execució eficaç de les tasques més representatives. La polivalència és el concepte central de la carrera en tant que sistema de mobilitat inter-llocs, no de l'aprofundiment en aquests llocs. La determinació de la polivalència, per la seva transcendència per a la mobilitat, ha de ser rigorosa, argumentada i apuntalada en alguna tècnica formal (estadística).
- *Àrea funcional* és l'agrupació de llocs que requereixen coneixements i destreses comunes (les destreses es concreten en el «saber fer» del lloc). Una agrupació de llocs per raó de la polivalència. Les àrees funcionals persegueixen els objectius següents: a) millorar el sistema en la mobilitat; és a dir, evitar o pal·liar les assig-

nacions inadequades de funcionaris als llocs de treball, optimitzant la relació entre la capacitat del funcionari i les exigències del lloc de treball; b) disminuir els períodes d'aprenentatge en els nous llocs, ja que es valoraran específicament les destreses, coneixements i experiències derivades de l'exercici d'un lloc de treball previ que resulta polivalent; c) optimitzar la gestió dels recursos humans i millorar d'aquesta manera la funcionalitat dels sistemes de provisió amb vista a uns resultats de més eficàcia i eficiència en la prestació dels serveis públics.

- *Àrees relacionals* són les àrees del saber que relacionen llocs per raó dels coneixements i les destreses comunes. És un concepte de recursos humans pel qual els llocs, de diferent àrea funcional, es relacionen més o menys en funció d'una distància formativa. A diferència de les àrees funcionals, aquesta distància no implica agrupament de llocs, sinó purament «raó de relació». Del concepte d'àrees relacionals emana realment la possibilitat d'itinerari, un altre dels conceptes bàsics d'aquest nou plantejament de carrera, perquè constitueix els camins de la xarxa de mobilitat.
- *Les rutes professionals*. Les àrees relacionals dibuixen els itineraris, les rutes professionals. El desenvolupament més freqüent de la carrera serà l'acompliment successiu de llocs de la mateixa àrea funcional, però no pas l'únic; també es podrà accedir a llocs de diferents àrees relacionals. Aquestes rutes o itineraris són conformats per llocs pròxims quant als coneixements que comparteixen, on la seva adquisició implicarà esforços formatius menors. O llunyans, en què aquests esforços formatius seran més grans. Les rutes seran el principal pont entre l'Administració i els treballadors en el desenvolupament de la carrera. Afavorint determinades rutes amb oferta de formació, l'Administració defineix les seves necessitats a mitjà i a llarg termini i dona l'oportunitat als individus de desenvolupar aquestes capacitats. La identificació dels diferents itineraris possibles permetrà al treballador planificar la seva carrera i establir quines capacitats ha d'adquirir per assolir els seus objectius.
- *Carrera horitzontal*. La carrera horitzontal vol incentivar el coneixement expert dels treballadors, establint un sistema que fomenti la continuïtat de les persones amb bon acompliment en el seu lloc de treball, minimitzant el risc que aquest coneixement expert no es perdi per canvis de lloc, provocat, normalment, per l'absència d'alternatives diferents de la promoció jeràrquica. El model de carrera horitzontal persegueix la capitalització dels coneixements adquirits mitjançant el treball diari. Això, aplicat a l'empleat públic, permetria que la professionalització dels treballadors es convertís en un factor clau per a la millora contínua de l'Administració.
- *Sistemes de gestió de carreres*. En el binomi resultant de compaginar els interessos d'eficàcia de l'Administració mitjançant el millor rendiment de les capacitats dels seus treballadors i la satisfacció laboral d'ells mateixos de resultes de poder exercir aquesta possibilitat, no tan sols el treballador ha de ser part activa

mitjançant la gestió de la seva pròpia formació; també l'Administració ha de ser part activa mitjançant els sistemes de gestió de la carrera. Amb aquests instruments l'Administració ha de gestionar proactivament les capacitats i interessos dels treballadors. Entre els possibles, alguns de ja vigents, podem esmentar la identificació i especificació dels itineraris possibles des del lloc de treball d'origen; autoavaluació (facilitar eines per al propi coneixement respecte de punts forts i debilitats, interessos, etc., i la seva relació amb possibles llocs de l'Administració); plans personalitzats de desenvolupament (com les destreses i els coneixements de la persona poden o han d'evolucionar en un determinat període de temps en funció d'uns objectius establerts o acordats); rotacions (temps d'exposició dels treballadors a diferents experiències en diferents llocs de l'Administració que siguin acordats amb els seus interessos o capacitats), etc.

El fonament legal d'aquest model es troba en el Decret 77/2005, de 12 d'abril, pel qual es regulen les àrees funcionals de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autònoms. A més de contenir la definició de la majoria d'aquests conceptes, estableix en un annex les 17 àrees funcionals per als grups A i B i les dels grups C i D; i dóna un termini de màxim de 24 mesos perquè s'estableixin els itineraris professionals. I, com el mateix Gorriti ens explica (2005), aquest model de carrera s'ha de completar amb el corresponent sistema d'avaluació de l'acompliment, que està en fase d'elaboració.

### *La canalització de les expectatives professionals: itineraris professionals i plans de carrera. L'experiència de l'Ajuntament de Manlleu*

Amb independència de la seva regulació jurídica, sempre conjuntural, la carrera com a institució ha de servir per canalitzar les expectatives subjectives en el marc dels interessos i necessitats de l'organització. Avui dia, com hem anat reiterant, amb les mateixes regles formals se'n poden articular diferents encarrilaments, en funció de les característiques i les condicions específiques de cada Administració. Per això ens sembla important posar l'accent en els elements que poden ser comuns i adaptables a cada realitat, ja que són eines de gestió al servei de la carrera: els itineraris professionals i els plans de carrera.

La idea d'itineraris professionals, en el sentit en què aquí la fem servir, té dues dimensions. La primera és de caràcter organitzatiu i la podem formular de la següent manera: tota Administració pot ser concebuda com un conjunt de llocs, les seves unitats bàsiques, que globalment podem visualitzar com un autèntic mapa de l'organització; i cada organització ha de decidir com estructura aquest mapa de llocs per a una adequada prestació dels serveis i les funcions que té encomanats. L'estructuració d'aquest mapa de llocs es pot formular, entre altres perspectives,

buscant un equilibri entre les similituds i diferències dels llocs, i això ens durà a haver de fer diferents classes d'agrupacions funcionals, la coherència de les quals serà clau per garantir l'adequació de la persona al lloc; és, per exemple, el sentit de les àrees funcionals i relacionals que hem vist en el nou model d'Euskadi i que, en determinats casos, tindran coincidències amb agrupacions clàssiques de la funció pública corporativa com són els cossos, escales, especialitats, categories, etc. Però el més remarcable és que l'organització tingui una estructuració coherent en àmbits funcionals, amb independència de la seva denominació, que permetran delimitar les corresponents agrupacions de llocs i concretar el seu grau de polivalència, especificitat i adaptabilitat. I d'aquí ve la significació de la segona dimensió dels itineraris que es refereix a la perspectiva dels recursos humans: han de contribuir a garantir l'adequació de la persona al lloc i incentivar el desenvolupament permanent de les potencialitats professionals de cada persona, conciliant d'aquesta manera els interessos de l'organització, adequada prestació del servei, amb la satisfacció de les diferents expectatives professionals, reconeixement de la progressió en l'acompliment en el mateix lloc o en diferents llocs. Per tant, el repte de cada organització pública és de tenir un disseny clar i coherent d'itineraris professionals, que caldria revisar periòdicament per respondre a les necessitats d'adaptació permanent de cada Administració i que serviran per objectivar les decisions en matèria de carrera professional en funció d'aquestes necessitats.

Doncs bé, una vegada l'organització ha construït aquests itineraris, a manera d'opcions potencials de progressió professional que poden ser triades per cada persona en funció de les seves expectatives, voluntat i capacitat de progressió, cal objectivar el procés potencial de progressió, que és el paper que correspondrà als plans de carrera. La planificació ha de permetre una aproximació realista a les possibilitats de progressió en funció de la classe d'esforç a fer (adquisició de determinats coneixements, avaluació positiva de l'acompliment, formació i desenvolupament de determinades habilitats i destreses, etc.), del temps a invertir-hi (periodificació orientativa mínima d'etapes o trams) i del resultat a aconseguir (reconeixement que permet consolidar un determinat nivell de progressió, ja sigui en forma d'adquisició d'un grau o una categoria superior, o mantenint el mateix estatus una millor retribució o, essent més prosaics, aconseguir un lloc en un punt geogràfic desitjat, pel motiu que sigui). Aquesta és la concepció que batega clarament en l'Acord Administració-Sindicats per al bienni 2002-2004 i que, com hem vist, està pendent d'un mínim desenvolupament amb caràcter general, si bé això no impedeix que si una Administració té voluntat i capacitat pugui fer-ho en l'actual marc jurídic, com és el cas de l'Administració local a què ens referim a continuació.

Manlleu és una població de la província de Barcelona que té al voltant de 20.000 habitants. El seu ajuntament és format per una plantilla de 200 persones, de les quals el 52% és personal funcionari i el 48% personal laboral. L'Ajuntament de Manlleu inicia l'any 2001 (Saézn Blanco, 2004) un procés de renovació i enfor-

timent de la seva política de recursos humans per mitjà de diferents accions (una nova valoració de llocs que desemboca en unes noves relacions de llocs de treball i que comporta millores retributives, la implantació d'un pla de formació contínua, l'aprovació d'un sistema de carrera basat en la progressió de grau personal, el desenvolupament de processos de promoció interna per a determinats col·lectius, l'aprovació i progressiva aplicació d'un sistema de gestió per competències, etc.), que culminen amb l'aprovació d'un Pla de desenvolupament professional (PDP) que servirà de marc als plans individuals de carrera professional. Vegem, utilitzant de nou la tècnica de l'interlineat, el contingut i estructura d'aquest PDP segons l'exposició de M. Carme Noguer (2006, p. 26-32).

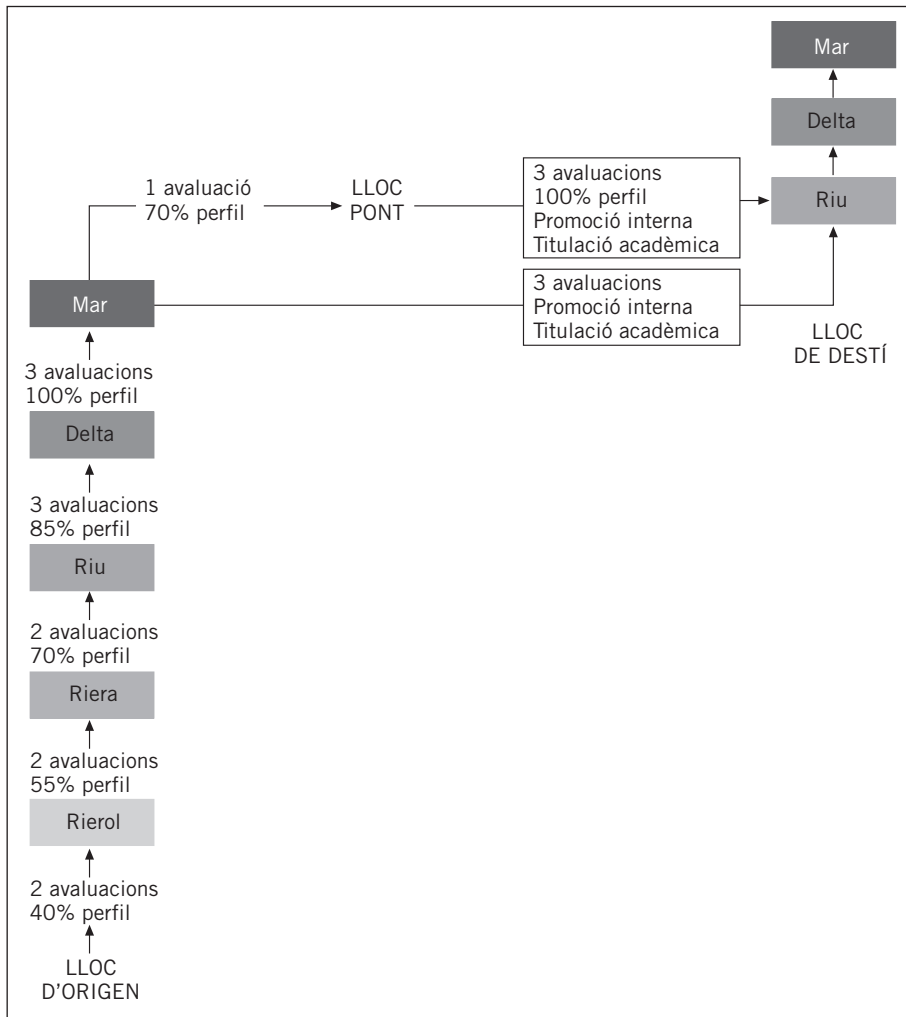
1. El PDP és l'instrument principal per posar en pràctica un model de desenvolupament professional aplicable al conjunt de persones vinculades a l'organització amb una relació estable, tant de tipus administratiu com laboral, que permet oferir al conjunt dels empleats públics oportunitats d'aprenentatge i de creixement professional. La idea de desenvolupament professional s'utilitza en un sentit ample, abastant tant un pla de formació individual com de carrera administrativa, i això ajuda a planificar de manera integral la carrera professional. Per a això, el PDP s'estructura en un doble contingut:

- *El contracte de desenvolupament*, mitjançant el qual cada empleat públic adquireix el compromís de fer una sèrie d'accions de desenvolupament encaminades a millorar en l'exercici professional de determinades competències, concretades en coneixements, habilitats o destreses, i, per millorar-les, l'Ajuntament es compromet a proporcionar les corresponents eines i recursos mitjançant la Guia de recursos per al desenvolupament de competències, amb el suport dels corresponents avaluadors. D'aquesta manera, cada persona es converteix en responsable de la seva pròpia carrera i decideix quins esforços vol fer per progressar i en quins períodes de temps.
- El model de carrera administrativa, basat en un sistema dual de promoció: horitzontal, en el mateix lloc de treball, mitjançant la progressiva consecució de nous trams de desenvolupament professional en el lloc; i vertical, mitjançant la superació del corresponent procés selectiu de caràcter restringit per a l'accés a altres llocs de treball en l'organització.

2. La progressió s'objectiva a través d'un itinerari professional basat en les idees d'avaluació periòdica i necessitats de l'organització per a una millor prestació del servei. L'itinerari s'inicia al lloc d'origen, estructurat en cinc trams en funció de la progressiva acreditació de resultats positius en l'acompliment, de manera que la superació de cada tram comporta una compensació personal més elevada. Esgotada la promoció en el lloc, en funció de les necessitats de l'organització, aquells

que hauran acreditat una òptima avaluació professional podran optar per seguir progressant verticalment per mitjà d'un canvi de lloc mitjançant el corresponent procés de promoció interna a llocs d'una mateixa família de perfils professionals. Aquesta és la representació gràfica del model d'itinerari de progressió professional.

Figura 4. Itinerari de la progressió professional



Font: Pla de desenvolupament professional de l'Ajuntament de Manlleu

3. A partir d'aquest model d'itinerari professional l'ajuntament ha elaborat el corresponent *mapa d'itineraris* perquè cadascuna de les persones pugui identifi-



car com pot ser la seva progressió lògica a partir del ja que ocupa en cada moment, identificant-se el nombre d'avaluacions a superar i els anys necessaris per arribar-hi, com també aquells casos en què la progressió en l'itinerari professional no es produeix de forma automàtica a mesura que es compleixen els corresponents requisits, sinó que aquesta progressió està condicionada a les necessitats organitzatives i tècniques de la corporació. Per posar en pràctica aquest mapa d'itineraris, l'Ajuntament de Manlleu s'ha dotat d'una *regulació interna de la carrera*, les característiques més significatives de la qual són:

- S'aplica a totes les persones de l'organització, incloent-hi els titulars dels diferents llocs directius del màxim nivell, que han de tenir l'opció de progressar en el seu desenvolupament professional mitjançant l'increment de les seves retribucions.
- Es preveuen les especificitats i especialitats necessàries per adequar-se a les diferents característiques dels cossos i col·lectius que integren l'ajuntament.
- Les persones que integren l'organització només es poden incorporar al sistema de carrera a partir del moment que compleixen els requisits mínims establerts —*el perfil estàndard*— respecte al desenvolupament del seu perfil competencial prèviament definit, ja que aquest actua d'eix vertebrador de tot el sistema.
- Gira al voltant del desenvolupament competencial del lloc, perquè, a mesura que la persona va adquirint més nivell en el seu perfil competencial i acostant-se al nivell considerat excel·lent, ha d'anar incrementant el seu nivell de promoció professional mitjançant l'adquisició i el reconeixement de nous trams de progressió.
- Té caràcter progressiu: les persones que mostren interès en la promoció professional han de passar per tots els trams que componen el trajecte associat al seu lloc de treball, per poder acreditar l'adquisició i consolidació de les competències associades a aquest perfil.
- És un sistema comprensible per a totes les persones destinatàries. Sols conté els elements estrictament necessaris per a la consecució de l'objectiu de desenvolupament professional i millora contínua.

4. Finalment, convé remarcar que, per arribar a l'actual situació de posada en pràctica del PDP, tan importants com un correcte disseny del PDP ho han estat el gran esforç tecnològic per poder-ne realitzar el seguiment al dia i el procés d'implicació de polítics, de l'equip de govern i de l'oposició, de directius, de tècnics i de tot el personal, tant com l'esgotador esforç de comunicació permanent i de transparència. Aquests són alguns dels factors notables que acostumen a marcar la diferència a l'hora d'aplicar models que segueixen les mateixes normes formals, i que poden ser copiats i/o reelaborats per qualsevol consultor intern o extern, sense calibrar el corresponent impacte organitzatiu i cultural en l'Administració receptora (Noguer, 2006, p. 32-34).

En conclusió, que experiències com aquesta ens haurien de servir de referència per no seguir amagant el cap sota l'ala amb excuses fàcils, com les relatives al marc legal o al seu possible impacte econòmic, perquè, previ el corresponent contrast, cada Administració pot engegar, per ella mateixa o amb l'ajuda d'altres institucions, els processos de reforma necessaris per canalitzar les expectatives professionals de les persones del seu servei.

### *El paper de la formació*

Com hem vist tant en el cas d'Euskadi o en l'experiència de l'Ajuntament de Manlleu, tota proposta de renovar o potenciar la carrera professional s'ha de plantejar molt seriosament la formació, perquè n'és un factor clau. Així, el disseny d'itineraris i les possibilitats de progressió mitjançant canvi de lloc depenen en gran mesura del grau de proximitat en la formació exigida a cada lloc. Per aquest motiu, en totes dues experiències, i en altres de semblants de diferents administracions a les quals no hem fet referència expressa, els promotors de la iniciativa s'han hagut de plantejar el seu model de formació des d'una doble perspectiva. En primer lloc, des de la perspectiva del que no ha de ser la formació; així ens ho recorda Longo (2004, p. 145) quan ens assenyalava les dues desviacions clàssiques en l'ús dels sistemes de formació, d'una banda, quan redueix «a un simple catàleg d'ofertes de capacitació que administren els mateixos empleats en funció de les seves simples preferències i interessos personals» i, d'altra banda, quan la formació «esdevé una política que s'utilitza per afrontar qualsevol problema de personal, fins i tot aquells per als quals no és l'instrument més adequat». I en segon lloc, el model de formació analitzat des de la perspectiva del que realment ha de ser, tal com recullen les Normes sobre organització i gestió del nou model de recursos humans a què ja hem fet referència, i que per pura sensatesa convé reproduir:

- La necessitat de procedir a planificar la formació en funció de l'estratègia global de l'organització i de les seves polítiques de recursos humans.
- La coherència d'utilitzar la formació per a allò a què realment pot contribuir: a millorar l'acompliment present o futur d'un lloc i a facilitar el desenvolupament i la promoció professional.
- La distinció entre les activitats formatives d'aprenentatge (que tenen per finalitat l'adquisició de coneixements, destreses, actituds, etc., mitjançant un programa específic que avalua els objectius d'aprenentatge proposats) i les activitats d'informació (que té com a objectiu la transmissió o intercanvi de continguts i experiències i manquen d'una programació i avaluació sistemàtiques).
- La identificació d'objectius formatius, entesos com els comportaments, actituds i valors que milloren el servei públic i que identifiquen i descriuen allò que

el participant hauria de ser capaç de fer en un lloc de treball després d'haver acreditat la superació del corresponent procés de formació.

- L'anàlisi dels continguts formatius, que han d'estar dissenyats per adquirir o créixer coneixements, destreses observables, capacitat de resolució de problemes i canvi d'actituds.
- L'anàlisi de les necessitats de formació, entesa com la diferència entre el que el treballador sap i el que ha de saber en relació amb els objectius formatius.
- Convé distingir entre formació d'entrada o accés, formació per al lloc i formació per a la carrera professional (que té per objecte la capacitat i desenvolupament professional per millorar l'acompliment de tasques de qualsevol altre lloc diferent del que s'ocupa o per a l'aprofundiment en el lloc mateix —exigència no estàndard de funcions).
- Tota formació ha de ser avaluada per mesures fiables que prediguin l'acompliment eficaç d'un lloc o d'un equip. Per ser eficaç, la formació s'ha de transferir a l'acompliment d'un lloc i aquesta transferència s'ha de mesurar d'acord amb els objectius de formació i els criteris d'èxit d'aquest lloc. Qualsevol programa formatiu haurà de respondre a uns determinats estàndards d'utilitat, viabilitat, propietat i precisió. Els estàndards d'utilitat es refereixen al caràcter pràctic i a les necessitats d'informació per a una audiència determinada. La *viabilitat* del programa està relacionada amb el realisme, la prudència i l'eficiència. Els estàndards de *propietat* es refereixen als drets de les persones afectades per l'avaluació. Els estàndards de *precisió* determinen les característiques de validesa del programa, els seus instruments i les seves conclusions.

Sobre la importància de la formació, l'Informe de la Comissió Sánchez Morón afirma:

La formació no contribueix tan sols a la millor qualitat del treball desenvolupat, sinó que serveix com a instrument de motivació i compromís del personal, de difusió de cultura i valors, de progrés personal i professional, i de transmissió i conservació del coneixement. Tots aquests elements influeixen de manera directa en el millor acompliment i són un dels signes distintius de les organitzacions més avançades i eficients. No per ser un tòpic deixa de ser veritat l'afirmació que la formació és una inversió, una de les millors inversions que pot fer qualsevol organització. (p. 105)

I per això acaba formulant aquesta recomanació:

La Comissió recomana, per tant, que en l'estatut bàsic es faci referència a la necessitat de les administracions públiques de dedicar els recursos necessaris a la formació i perfeccionament dels seus empleats i que s'estableixin els seus drets i deures referents a això. Les activitats de formació s'han de sotmetre als criteris de programació, gestió i avaluació pertinents per a l'assoliment de les seves finalitats. (p. 107)

Sembla que els autors del projecte de LEBEP no han estat gaire sensibles a aquesta recomanació i s'han limitat a recollir la formació com a dret (art. 14.g) i com a principi de conducta (art. 54.8). Confiem que el text definitiu, si arriba a bon port, serà més generós. Encara que només sigui perquè seria molt sa de veure un canvi substancial de rumb en el paper que actualment tenen l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP) i la majoria dels seus homòlegs autonòmics (en llenguatge col·loquial dels funcionaris de l'Administració general de l'Estat, anomenats «inapillos»), massa llastats en molts casos pel que un antic president de l'INAP va qualificar de «síndrome dels cursos i curssets», i que es caracteritzava perquè hi solien tenir un accés privilegiat els funcionaris que, considerats «perills públics» als seus llocs, tenien llum verda per engreixar un gairebé imbatible currículum formatiu que els catapultava a un lloc superior, i perquè la majoria dels cursos eren «propietat» de determinats cossos o col·lectius de funcionaris que monopolitzaven la impartició de sabers sovint de discutible utilitat a canvi d'un merescut sobresou.



# Epíleg

## «El camí es fa caminant»

A la vista d'algunes experiències pioneres i del canvi de les regles del joc que ens anuncien, podem acabar el nostre recorregut reflexionant sobre alguns interrogants. El primer interrogant es refereix a què pensen els funcionaris sobre la carrera administrativa al començament del segle XXI. Si prenem com a mostra representativa una enquesta recent del CIS (efectuada entre el gener i el març del 2006 a 1516 funcionaris dels cinc grups de l'Administració general de l'Estat), podem arribar a les conclusions següents:

- Quan els pregunten quines actuacions consideren més urgents per millorar el funcionament de l'Administració pública, responen que la primera actuació és aconseguir més coordinació entre les diferents administracions públiques i que la segona actuació prioritària és establir una veritable carrera administrativa.
- La majoria (el 63,4%) opinen que l'Administració els ofereix poques possibilitats (42,8%) o cap possibilitat (20,6%) d'aconseguir una carrera administrativa satisfactòria.
- Quan els pregunten en quins elements fonamentals s'hauria de basar la carrera, responen per ordre d'importància el següent: en l'acompliment de llocs de més responsabilitat, en la possibilitat de passar fàcilment a cossos de grups superiors, en l'antiguitat, en l'acompliment de llocs de més nivell i en la possibilitat de pujar de categoria personal sense haver de canviar necessàriament de lloc. En canvi, quan els pregunten sobre la realitat de la promoció, responen que sobretot depèn de l'antiguitat i de fer unes altres oposicions a cossos de nivell de titulació més alt.
- La gran majoria (88,9%) valora molt positivament (44,6%) o positivament (44,3%) un sistema que retribuís realment el rendiment i la qualitat del treball efectuat.

Aquestes respostes ens confirmen que la carrera encara és una assignatura pendent rellevant i ens aporten alguns aspectes nous en relació a les enquestes del començament dels anys vuitanta: primer, la reivindicació d'una veritable carre-

ra no tan sols té la finalitat de satisfer els interessos dels funcionaris, sinó també de contribuir urgentment a la millora del funcionament de les administracions públiques; segon, paral·lelament a la clàssica carrera vertical sorgeix la demanda d'articular una modalitat de carrera horitzontal amb les diferents modalitats de promoció interna; i tercer, apareixen amb força els conceptes de rendiment i de qualitat del treball efectuat.

El segon interrogant és el relatiu a les principals llums i ombres de la reforma que es proposa ara. Des de la perspectiva de la carrera, les llums es concreten en un disseny coherent de les modalitats de carrera (vertical, horitzontal i promoció interna), ja que permet combinar progressió amb estabilitat i un sistema retribuït adequat, així com també en un disseny flexible, que possibilita que cada Administració pública adopti un model propi en funció de les seves especificitats, a partir d'uns principis mínims comuns. I les ombres es projecten en el procés de desenvolupament legal i reglamentari de la normativa bàsica: la definició del concepte de competències, el disseny dels sistemes d'avaluació de l'acompliment, l'articulació de la carrera administrativa amb la nova carrera directiva, els criteris d'aplicació dels conceptes retributius vinculats a la carrera, etc. Per tant, hem d'esperar el desplegament estatal i autonòmic corresponents, i confiem que no repeteixin els dos errors històrics clàssics: la falta de realisme respecte al període de posada en pràctica (o excessivament curt o tan llarg que desactiva el potencial innovador) i la falta d'impuls polític en relació al compliment de les seves normes (especialment no aprovant definitivament o no posant en pràctica els instruments que condicionen el nou model de carrera).

Finalment, el tercer interrogant que ens plantejem és en quina mesura les polítiques de personal són una prioritat per a les nostres administracions públiques. La resposta s'ha de concretar cas per cas. I és que la nova reforma obre una porta davant de la qual són possibles tres actituds diferents: la dels que creuen que res no canvia, i per tant continuaran amb les rutines de simple administració de personal (com l'ase que va fent voltes al voltant de la sínia amb les orelles que li impedeixen veure més enllà de la passa següent); la dels que creuen que qual-sevol canvi és sobretot una font de conflictes i encara pot empitjorar la situació (en aquests casos predomina la síndrome del gos pastor: es tracta de vigilar, controlar i sancionar —mossegant les ovelles díscules); i la dels que pensen que és una oportunitat per fer balanç (quin estat de maduresa té l'organització per introduir-hi millores?) i reorientar la situació actual o continuar progressant pel camí iniciat.

Davant d'aquest temps nou, em sembla que la majoria de les nostres administracions públiques es troben en una cruïlla de camins i han de ser conscients que, parafrasejant el poeta d'algunes causes perdudes (Gibson, 2006), «el camí es fa caminant».

# Bibliografía

- ARROYO YANES, Luis Miguel (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (1995) «El desempeño de funciones y cometidos de hecho por parte de los funcionarios y su problemática jurídica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24.
- (1998) «Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local». A: CASTILLO BLANCO, F. (coord.). *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Granada: Comares.
- BELTRÁN, Miguel. *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier (2005). *La funcionarización del personal laboral al servicio de las administraciones públicas españolas. Régimen jurídico del proceso selectivo restringido*. Barcelona: Cedecs.
- BOYATZIS, Richard E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performances*. Nova York: John Wiley and Sons.
- CÁDIZ DELEITO, José Luis (1987). «Notas sobre la carrera profesional del funcionario público», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1974). *Reflexiones sobre aspectos actuales de la función pública española*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.
- CASTILLO BLANCO, Federico (2002). *El sistema retributivo en la función pública española*. Madrid: Marcial Pons.
- CIS (2006). «Funcionarios públicos, III. Estudio núm. 2.604». Gener-març 2006.



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

- (2005) «Algunes reflexions entorn de la carrera dels empleats públics en les administracions de Catalunya». A: *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Departament de Governació i Administracions Públiques.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, Xavier (2002). *La provisión de puestos de trabajo en la Administración general del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1977). «La nueva reforma de la legislación de funcionarios públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13.
- (1985) *Reformas de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- GENÉ BADIA, Joan, i altres (2006). «Impact of economic incentives on quality of professional life and on end-user satisfaction in primary care», *Health Policy*, núm. 1.872.
- GENÉ BADIA, J., i GALLO DE PUELLES, P. (2004). «Retribución variable vinculada a la calidad asistencial», *Revista Atención Primaria*, núm. 34.
- GENÉ BADIA, Joan, GALLO DE PUELLES, Pedro, i FORNIES, Lluís (2006). «Impacte de la productivitat variable i la carrera professional dels metges i les infermeres de l'Institut Català de la Salut». Comunicació presentada en el II Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona.
- GIBSON, Ian (2006). *Ligero de equipaje. La vida de Antonio Machado*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- GÓNZALEZ GALLARDO, Leandro (2002). «El Estatuto de la función pública. Gestación y necesidad actual». A: *El Estatuto de la función pública a debate*, que recull les ponències de les jornades del 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. Colex i CC.OO.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel (2002). «Análisis funcional de los grupos A y B de la Administración general del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 63.
- (2004) «La evaluación del desempeño: concepto, criterios y método», ponència presentada a les jornades «Nuevos enfoques de la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas». Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 22-24 de junio de 2004.
- GORRITI, MIKEL, i TOÑA, Fernando (2006). «El nuevo modelo de organización y recursos humanos de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto (1987). «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.

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

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

MAP (Ministeri d'Administracions Públiques):

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## L'autor

Manuel Férez és llicenciat i doctor en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha estat professor de dret administratiu a la UAB i lletrat consistorial a l'Ajuntament de Barcelona. Actualment és professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública i de la Facultat de Dret d'ESADE (Universitat Ramon Llull). Igualment, des de fa uns quants anys és el coordinador acadèmic del Programa de funció gerencial a les administracions públiques (primer cicle del Màster en direcció pública d'ESADE).

Les seves àrees d'especialització són el dret de la funció pública, el dret local i el dret públic econòmic. Habitualment col·labora amb el Consorci d'Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local (CEMICAL), l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i el Centre d'Estudis Municipals i de Cooperació Internacional (CEMCI), de Granada.







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

La carrera administrativa és una de les principals assignatures pendents de la nostra funció pública, després dels intents frustrats de les reformes de 1964 i 1984. Ara s'apunta un nou projecte de reforma, que esperem que no caigui en els tradicionals errors històrics d'irrealitat (hi ha les condicions tècniques i de gestió per posar en pràctica els nous canvis?), incoherència (permet la progressió i l'estabilitat en el desenvolupament professional?) o poca credibilitat (permet donar respostes a les necessitats específiques de cada administració?).

A més a més, en aquests últims anys han sorgit noves experiències i projectes que demostren que un canvi de model no tan sols és necessari, sinó també possible. Per això aquest llibre es planteja un doble objectiu: d'una banda, ajudar a entendre com hem arribat a la situació actual, tant des de la perspectiva institucional, analitzant els successius processos de reforma, com des de l'òptica de la gestió, en què sota el paraigua d'un mateix marc jurídic bàsic es desenvolupen diferents experiències d'èxit i de fracàs, de les quals és convenient aprendre; de l'altra, s'identifiquen i analitzen aquells elements essencials que permeten configurar diferents modalitats de carrera, en funció de la maduresa, la capacitat i la voluntat de cada administració pública.

ISBN 84-9803-127-3



9 788498 031270

- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives