
GRUPO DE TRABAJO SOBRE CARRERA ADMINISTRATIVA

**COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO.
FEBRERO-JULIO DE 2013**

1. ANTECEDENTES

En el marco de la planificación de actuaciones sobre funcionamiento de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, en el seno de la misma se constituyeron en febrero de 2013 un total de cuatro grupos de trabajo, relativos a analizar la situación en las Administraciones Públicas de una serie de materias, concretamente las de personal directivo, evaluación del desempeño, movilidad administrativa, y carrera profesional. El objetivo era debatir entre las Administraciones presentes en dichos grupos las cuestiones de regulación y gestión planteadas en las citadas materias, y poner en común aquellos aspectos de mayor interés presentes en cada una de las mismas, con el fin de aportar a cada Administración nuevas perspectivas en sus iniciativas respecto a las cuestiones tratadas.

En el caso del grupo de carrera administrativa, en el mismo se integraron las Comunidades Autónomas que de forma voluntaria así lo manifestaron, que fueron las de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León, así como la Federación Española de Municipios y Provincias y la Administración General del Estado, representada por las Direcciones Generales de Función Pública y de Costes de Personal y Pensiones Públicas, habiéndose contado con la colaboración del Instituto Nacional de Administraciones Públicas con ocasión de la celebración en el mismo de las reuniones de la CCEP, y como instrumento de trabajo con el espacio de colaboración e intercambio de información diseñado en la página web de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

2. OBJETIVOS

En la primera reunión presencial del grupo de trabajo (26 de febrero) se procedió a debatir una propuesta de contenidos sobre los que fuesen a versar sus trabajos y elaborar un primer documento de consenso, habiéndose acordado el siguiente programa:

- ✓ Definición/delimitación de unos principios, ámbito y estructura de las diferentes modalidades de carrera.
- ✓ Estudio de la situación actual:
 - Integración evaluación del desempeño
 - Integración de la formación
 - Puestos de trabajo
- ✓ Propuestas para la puesta en marcha (régimen transitorio)

3. PRODUCTOS INTERMEDIOS

Como punto de partida, se aportó documentación sobre la regulación de la materia en las diferentes Administraciones Públicas, así como sobre la regulación de la carrera en otros ámbitos específicos, con ejemplos de alguna Universidad, Diputación provincial, la Comisión Europea o la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Igualmente se difundió en la página web de la CCEP un documento sobre carrera administrativa elaborado por un grupo de trabajo formado por varios catedráticos y profesores de Universidad que, a requerimiento del INAP, había estudiado la implantación de sistemas de carrera en la Administración Pública.

Como documentación de avance en los objetivos del grupo, por parte de varios miembros del mismo se aportaron documentos de mayor calado sobre diversos enfoques del establecimiento de un sistema de carrera:

- ✓ La vinculación de la carrera con la formación (aportado por Aragón)
- ✓ El puesto de trabajo y la progresión en la carrera administrativa (aportado por Castilla y León)
- ✓ La transposición de modelos de carrera. Consideraciones sobre la transición (aportado por Castilla-La Mancha).

En la última fase se difundió a los miembros del grupo un cuestionario haciendo mención a varias de los aspectos de mayor relevancia en orden al diseño de un sistema de carrera, de modo que se pudiera disponer de información contrastada sobre su opinión respecto a los mismos.

4. CONTENIDO DE LA PROPUESTA: CONSIDERACIONES GENERALES

Desde la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, el de la carrera administrativa ha sido uno de los temas que más atención ha atraído y que ha dado lugar a un mayor número de estudios, análisis y propuestas de actuación, pese a lo cual su implementación por las diferentes Administraciones Públicas ha sido desigual, escasa, y en parte de las Administraciones inexistente.

Se trata por tanto de una materia en la que el reto no es tanto hacer nuevas aportaciones, sino cuestionar como debe ser la aplicación práctica de esta figura, e indicar las directrices de actuación que permitan que se articule su aplicación. El grupo de trabajo, en este sentido, ha podido contar con la participación de una Administración que había tenido una experiencia de desarrollo normativo en la materia. Para los demás participantes, la elaboración en sus ámbitos respectivos de borradores y anteproyectos también había permitido tener un enfoque más realista del tema.

Otro factor que ha estado presente en los trabajos del grupo ha sido el de experiencia de modelos de carrera que se han dado en otros ámbitos. Concretamente, en los trabajos se han hecho referencias al modelo de carrera existente en el ámbito sanitario y a la problemática del mismo.

Con estos antecedentes, el punto de partida, como no podía ser de otra forma, es la previsión del Estatuto Básico del Empleado Público, en concreto sus artículos 16, apartado 3, y 17, de acuerdo con los cuales:

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

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

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.

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

c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.

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

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

Artículo 17. Carrera horizontal de los funcionarios de carrera

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

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

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Los trabajos del grupo se han centrado en lo que es la carrera propiamente dicha, dejando en un segundo plano la promoción interna, y más en especial en la carrera horizontal, ya que ésta fue el elemento novedoso del EBEP. Una de las primeras cuestiones a dilucidar ha sido precisamente sobre el ámbito subjetivo de los trabajos. De forma mayoritaria se consideró que

las tareas a realizar debían referirse al personal funcionario, ya que respecto al personal laboral, sin perjuicio de sus derechos relativo a su carrear profesional, considerando las diferencias en su regulación y mecanismos de funcionamiento, el planteamiento no puede ser homogéneo con el del personal funcionario.

La antes transcrita regulación del EBEP deja una serie de conclusiones a tener en cuenta:

- ✓ Existe un derecho de los empleados públicos –se entiende por ello que *de todos* los empleados públicos- a la carrera profesional y a la promoción interna. La promoción interna no agota las posibilidades de carrera.
- ✓ La carrera profesional se define como conjunto de oportunidades de ascenso. La idea de ascenso no se concreta en qué consiste, pero sin duda cabe considerarla como progresión en una escala.
- ✓ EL EBEP no obliga a desarrollar todas las modalidades de carrera previstas en el mismo ni excluye que se puedan utilizar otros mecanismos de carrera.
- ✓ Sería admisible un desarrollo normativo que prescindiera de la carrera horizontal. En cambio, al vincularse la carrera vertical a los procedimientos de provisión de puestos establecidos en el propio EBEP, no parece posible un desarrollo normativo que prescinda de la carrera vertical, al menos en las Administraciones en las que por su tamaño y variedad de funciones ello resulte posible. Es por ello también posible un desarrollo normativo que sólo prevea carrera horizontal para ciertos colectivos.
- ✓ Se prevé expresamente que el funcionario pueda avanzar simultáneamente en las carreras vertical y horizontal si ambas conviven en un mismo ámbito. No se especifica cómo se articula esta convivencia.
- ✓ La carrera horizontal se articula en grados o escalones y no lleva aparejada cambio de puesto. Para funcionar como tal, un sistema de carrera horizontal tiene que articularse a través de un número de escalones o grados suficientemente amplio como para que pueda hablarse de progresión en el sistema.
- ✓ Los ascensos de grado o escalón deben ser consecutivos, aunque cabe establecer excepciones.
- ✓ El ascenso en la carrera horizontal debe partir de la trayectoria y actuación profesional, calidad del trabajo realizado, conocimientos adquiridos y evaluación del desempeño. La idea inicial es por tanto valorar cómo se ha desempeñado el puesto, no el puesto en sí que se ha desempeñado, pero también queda abierta la posibilidad de valorar otros méritos.
- ✓ Se reitera que el avance en la carrera horizontal parte de la valoración de la trayectoria del funcionario y la calidad del trabajo realizado, apreciado a través de la evaluación del desempeño. No se habla de la antigüedad del funcionario ni de una permanencia mínima en cada escalón o grado, si bien podría existir un margen para entender que al valorarse la trayectoria profesional se pueden tomar en consideración estos elementos.

- ✓ La carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos a través de sistemas de provisión, que forzosamente deben ser concurso o libre designación. El ascenso en la carrera vertical vendrá dado por los méritos, capacidades y aptitudes en un procedimiento de concurrencia competitiva.
- ✓ Existe un concepto retributivo vinculado a la progresión en la carrera administrativa, sin especificarse a qué modalidad se refiere.
- ✓ Existe otro concepto retributivo vinculado a las características propias y especiales de cada puesto de trabajo o a las condiciones en que se desarrolla el mismo.

Además de estas consideraciones jurídicas, existen unos requerimientos de funcionamiento del sistema a considerar en cuanto en la regulación de una carrera administrativa, como son que el modelo de carrera debe responder a un equilibrio entre las necesidades de la organización y las expectativas del funcionario; que las modalidades de carrera deben regirse por reglas claras que prevean un itinerario de carrera y una planificación de las mismas, pero sin rigideces excesivas que dificulten la flexibilidad; que el funcionamiento de un sistema de carrera administrativa no debe implicar un incremento de cargas burocráticas que se contradiga con el objetivo de mayor eficiencia en las Administraciones Públicas; o que no cabe hacer abstracción del contexto presupuestario y económico actual, es decir, que el modelo de carrera debe ser sostenible.

En conclusión, se trata de determinar las premisas comunes a distintas Administraciones Públicas con las que pueda diseñarse y desarrollarse un sistema de carrera administrativa del personal funcionario.

5. PUNTO DE PARTIDA: EL CONCEPTO DEL PUESTO DE TRABAJO

Hay un consenso en el sentido de que la consideración que se tenga del puesto de trabajo es el elemento clave en el diseño de un modelo de carrera. De hecho, uno de los primeros interrogantes derivados del EBEP fue el de si los puestos de trabajo iban a seguir siendo elementos definitorios de la situación profesional -derechos y deberes- de todos o de parte de los funcionarios.

Entender la carrera como el progreso profesional de los empleados públicos implica reconocer que ésta no sólo puede conseguirse mediante el ascenso jerárquico o la movilidad entre puestos, sino también por profundizar en el mismo puesto de trabajo, con los correspondientes reconocimientos formales de categoría e incremento retributivo. Si lo que se pretende incentivar con la carrera horizontal es el conocimiento experto de los empleados, estableciendo un sistema que fomente la continuidad o el progreso de las personas con buen desempeño en su puesto de trabajo, resulta imprescindible realizar previamente el análisis de los puestos de la organización, identificando cómo ha de desarrollarse la responsabilidad y en qué consiste su función y sus tareas.

Se ha recordado que, pese a que desde 1984 el puesto de trabajo, junto con los cuerpos y escalas, viene configurando el modo de organizar la relación entre las personas y las tareas en la organización administrativa, sin embargo, la inserción del puesto de trabajo en el sistema no se ha desarrollado hasta el momento en plenitud.

Para ello, se piensa en términos de una nueva concepción del puesto de trabajo, entendido como una realidad dinámica capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes de las Administraciones Públicas, superando así la concepción tradicional del puesto como un conjunto acotado de tareas permanentes. Cada puesto vendría definido por las responsabilidades del mismo. Las responsabilidades propias del puesto son las funciones, cuyo cumplimiento se lleva a cabo mediante la realización de unas tareas determinadas, y que por ello explican cómo se desarrolla la responsabilidad en que consiste la función. El adecuado desempeño de estas tareas precisa de unas habilidades, conocimientos y experiencia que constituyen los requerimientos o perfil del puesto. Con ello se hace referencia tanto al *saber* (conocimientos, contenidos técnicos directamente exigidos para el desempeño del puesto) como al *ser capaz de* (aptitudes, capacidades exigibles a quien es titular de un puesto) y al *saber hacer* (habilidades y destrezas, que se originan al sumar conocimientos, aptitudes y experiencia previa). Resultado final son las competencias, el conjunto de habilidades y destrezas necesarias para un adecuado desempeño de las funciones y tareas asignadas al puesto.

En este contexto ha de encuadrarse el concepto de áreas y subáreas de especialización, funcionales o relacionales, que se constituyen en instrumento técnico de organización y ordenación. Consiste en una agrupación de puestos de trabajo basada en conocimientos y destrezas comunes exigidas para su desempeño, teniendo como objeto la racionalización administrativa, en aspectos tales como la movilidad, la carrera profesional, la formación o la selección. Se trata de optimizar la gestión de los recursos humanos, en los términos del artículo 73.3 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Las relaciones de puestos de trabajo siguen siendo instrumento básico de ordenación de los puestos, aunque su aplicación práctica ha originado otro tipo de problemas, ligados a la excesiva rigidez y falta de versatilidad: Variedad y casuística de los puestos; carencia de elementos de homogeneidad e inexistencia de una definición de funciones, cuyo resultado final es una enorme variedad de retribuciones complementarias apenas justificable; como consecuencia excesiva movilidad que descapitaliza las diferentes Unidades de la Administración; desconexión entre las actividades de formación y los requerimientos de los puestos de trabajo; obstáculo para poner en práctica los sistemas de carrera profesional y evaluación del desempeño.

Lo que debe ser el contenido de la RPT desde el punto de vista normativo no plantea disensiones:

- ✓ Datos identificativos y estructurales (Denominación de los puestos y número de plazas que existen en cada uno de ellos, codificación, adscripción orgánica, determinando el centro directivo o de destino al que se halle adscrito, localidad, naturaleza jurídica de los puestos de trabajo pudiendo distinguir los reservados a funcionarios, a personal laboral y a personal eventual, así como aquellos otros que, por sus características, tengan carácter directivo).
- ✓ Datos de clasificación profesional (adscripción a grupo, subgrupo, o agrupación profesional, así como cuerpos, escalas y especialidades en el caso de puestos adscritos a funcionarios, adscripción a grupo, categoría profesional o, en su caso, especialidad, cuando se trate de personal laboral).
- ✓ Datos retributivos y de tiempos de trabajo. (Nivel del puesto, retribuciones complementarias vinculadas al puesto de trabajo, tipo de jornada, régimen de dedicación).

- ✓ Sistemas de provisión y acceso (Indicación del procedimiento de provisión, determinación de los puestos a los que puede acceder el personal funcionario docente e investigador, así como el personal estatutario, determinación de los puestos a los que puede acceder el personal de otras Administraciones Públicas).

En cambio, en cuanto al contenido funcional del puesto, se considera que no es un tema de la RPT sino que debe establecerse más bien en instrumentos de carácter interno y de mera gestión, carentes de valor jurídico y fácilmente modificables, en los que pueden constar descripciones de funciones, perfiles de competencias requeridas o adecuadas para el desempeño del puesto de trabajo o de las agrupaciones de puestos, grado de desarrollo profesional exigido para cada puesto, área funcional o de especialización, méritos exigidos para el desempeño. Debe insistirse en este punto en que los méritos que atañen directamente a la trayectoria y conducta profesional del empleado guardan una estrecha relación con las tareas, el perfil o los requisitos esenciales exigidos para el desempeño del puesto.

Por último se hace hincapié en dos cuestiones imbricadas en la configuración del puesto:

- ✓ El carácter excepcional de la figura de la libre designación: Debe motivarse la concurrencia de los supuestos de excepción al sistema ordinario que es el concurso, a través de que el puesto ha de estar incardinado en un nivel superior en la jerarquía administrativa, y que funcionalmente los cometidos y decisiones que de él dimanen han de tener un valor y significación especial.
- ✓ El derecho de los empleados públicos al desempeño de un puesto de trabajo no impide que pueda encomendársele la realización de otras tareas, si tiene el perfil de competencias preciso, cuando corresponda por necesidades del servicio, si bien existe un riesgo de desnaturalizar el puesto por una incorrecta utilización de esta figura.

6. ALTERNATIVAS EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE CARRERA

Para un mejor desarrollo del tema se han diferenciado varios apartados:

Estructuración del empleo público

En el contexto al que se hace referencia en el apartado anterior, se debate sobre en qué medida la tipología y configuración de los puestos que al día de hoy existen en las Administraciones Públicas condiciona el sistema de carrera.

Una primera consideración es la dicotomía existente entre puestos genéricos o puestos tipo, por una parte, y puestos singularizados, por otro, y su incidencia en lo que debería ser un modelo de carrera horizontal. Aunque la estructura organizativa de carácter vertical es ineludible en la realidad de nuestras organizaciones públicas, han proliferado más allá de lo esperable los puestos “singularizados”, a partir de particularidades a veces menores, que sin embargo han dado origen a diferencias retributivas. Y ello pese a que en muchos casos en la definición de las funciones existe un amplio margen de tareas comunes respecto a las de puestos con especialización o funciones muy concretas. Esta “inflación” de puestos singularizados ha venido respondiendo a la ausencia de una verdadera posibilidad de progresar en la carrera profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo

Por ello una definición de una carrera horizontal propia de puestos “genéricos” y una vertical para el acceso a puestos “singularizados” aconseja una redefinición de las RPT que dé a los primeros su verdadero papel, de manera que la carrera horizontal ponga en valor su desempeño y no fuerce las expectativas hacia el acceso a puestos singularizados. Es decir, deberían existir pocos tipos de puestos en cada Subgrupo. Es cierto, sin embargo, que más dificultades plantea una simplificación de los complementos específicos, que se refieren a condiciones de desempeño que pueden tener que seguir valorándose, aunque desde luego debería haber una revisión. En conclusión, la implantación de la modalidad de carrera horizontal exigiría un análisis de los puestos de trabajo y su simplificación a través de puestos tipos. Ahora bien no son desdeñables las dificultades al existir situaciones muy consolidadas.

Esta simplificación de puestos, no obstante, debe combinarse con la estructura y ordenación en cuerpos, lo que obviamente implicará el mantenimiento de diferencias entre los puestos propios de unos u otros cuerpos. Es decir, la reordenación de la Función Pública mediante puestos genéricos vinculados al desarrollo de la carrera horizontal es independiente de que las características de estos puestos tipos difieran de acuerdo con su especialización funcional. Se considera no obstante que un sistema de ordenación configurado de esta forma tendería a suavizar en cada Administración estas diferencias retributivas, siempre comparando puestos de similares características, aunque sea por el mero inconveniente de tener que justificar tales diferencias, que serían más visibles. Pero ello no significa que el sistema retributivo deba dejar de ser sensible a las peculiaridades de cada uno de los puestos de trabajo, pudiendo incluirse múltiples factores de valoración que justifiquen estas diferencias (dificultad técnica, especificidad función desarrollada). En cada Subgrupo, la pertenencia a uno u otro cuerpo puede implicar la posesión conocimientos y habilidades distintas, así como la asunción de funciones y responsabilidades generales superiores o inferiores. Además de que deben tenerse en cuenta las circunstancias o factores de desempeño de los puestos.

A este respecto, un elemento a destacar es la utilización de herramientas que objetiven los aspectos a considerar en la valoración del puesto de trabajo, que deben desvincularse del desempeño individual, utilizando parámetros que permitan una comparativa, y suficientemente motivados y transparentes, para respaldar su legitimidad. Es también necesario que sean criterios que apunten en la dirección del cumplimiento de los objetivos que la Administración pretenda incentivar.

Se ha señalado la posibilidad de contemplar mecanismos de compensación coyuntural vinculados a determinados proyectos, funciones o responsabilidades no permanentes, que eviten que el puesto diferenciado permanezca y se generen distorsiones en las RPTs.

Teniendo en cuenta el factor de motivación y desarrollo personal intrínseco a toda idea de carrera, ambos sistema de carrera, vertical y horizontal, inciden en este mismo fin. Sin embargo, no parece que la carrera horizontal deba agotar toda posibilidad de progresión, de modo que la única expectativa que se ofrece al funcionario sea simplemente profundizar, quizás durante un importante número de años, en el buen desempeño de un puesto del que en principio no está previsto que se desplace. El elemento de motivación aconseja que ambos tipos de carrera hasta cierto punto se compaginen, lo que indica en el sentido de que haya diferentes tipos de puestos pero evitando el resultado que se ha dado a menudo de inflación de puestos.

Partiendo por tanto de que la carrera horizontal y la vertical son partes de la visión de conjunto ya que la carrera es un todo, ello lleva a que la progresión en una se pueda vincular a la progresión en la otra, sin que se trate de espacios separados. La regla general recomienda que

en la carrera vertical, cuando menos, tengan relevancia el haber superado los tramos o categorías horizontales del nivel inicial o inferior. Se señala así que un determinado tramo de carrera horizontal puede ser requisito de acceso al puesto, en aquellos puestos de especial responsabilidad o especialización técnica donde se justifique una experiencia profesional mínima, y en otros casos la valoración del tramo de carrera horizontal puede ser un mérito en los sistemas de provisión de puestos de trabajo. Y a la inversa, la inclusión como factor de valoración en la carrera horizontal del desempeño de puestos de carrera vertical, especialmente aquellos de especial responsabilidad y especialización técnica, si bien sobre esta última conclusión es más cuestionable. En cualquier caso, esta interrelación no debería llevar a recaer en la situación actual de otorgar al ascenso de puesto un valor clave para la mejora administrativa-retributiva y reintroduzca la actual tensión sobre la RPT, cuya reducción fue precisamente uno de los objetivos del EBEP en esta materia.

Por tanto, se considera que el desarrollo de las nuevas modalidades de carrera, y en especial la horizontal, conlleva, o al menos hace muy conveniente, que se revisen las actuales RPTs tanto en la configuración de los puestos como en el contenido recogidos en las mismas, así como otras herramientas que existan en la definición de contenidos y competencias de los puestos.

En particular ello se relaciona con la agrupación de los puestos en áreas funcionales. Se trata de crear familias de puestos de trabajo conectados por una descripción común de funciones. El establecimiento de las áreas funcionales tiene un papel clave al permitir la articulación de itinerarios de desarrollo profesional más vinculados a cada una de las áreas de especialización técnica, favoreciendo la sistematización y la efectividad tanto del modelo formativo como de desarrollo profesional, la provisión de puestos en áreas concretas. Especialización que no debe impedir contar con mecanismos para que el empleado público que así lo desee pueda pasar de un ámbito a otro – a través del acceso a la formación imprescindible para ello. Además, las agrupaciones de puestos y su vinculación a las áreas funcionales permite incentivar el buen desempeño del puesto y la adquisición de formación.

Elementos de progresión en la carrera: La experiencia profesional

De los elementos mencionados en el artículo 17 del EBEP en cuanto a la progresión en la carrera administrativa horizontal, el de evaluación de desempeño es objeto de tratamiento propio en otro de los grupos de trabajo de la CCEP, y en cuanto al de formación se incluyen más adelante unas consideraciones específica relativas al mismo, que se relaciona no sólo con el diseño de una carrera, sino con el propio funcionamiento de la Administración. Por ello ahora procede centrar la cuestión en el requisito de experiencia profesional.

Conviene recordar no obstante que estos mismos tres factores, aunque tengan un funcionamiento distinto, resultan ineludibles también para la carrera vertical.

Como es lógico, la primera cuestión a determinar es la de la propia estructura de la carrera horizontal. Se considera que no debe existir un sólo modelo de carrera, de modo que el número de tramos y la diferenciación entre los mismos debe venir influida por factores distintos según cada Subgrupo, ámbito de actuación, etc., sin que por ello proceda un modelo homogéneo ni siquiera en el seno de cada Administración. Por ejemplo, es posible fijar distintas reglas de cómputo según los subgrupos. No se trata de cómo debe ser al carrera administrativa, sino las carreras administrativas.

La experiencia profesional, que significativamente el EBEP cita en primer lugar, ha sido objeto de debate, siendo unánime la opinión de que no debe hacerse equivaler con antigüedad, y aún menos con una antigüedad medida en un número prefijado de años. Esto sin perjuicio de que un mínimo de periodo de tiempo en cada tramo resulta imprescindible para la ordenación de las carreras. Es decir, el mero transcurso del tiempo puede ser requisito necesario pero no suficiente y ha de venir unido a la acreditación de otras facultades competenciales.

Si se parte de que la delimitación de áreas funcionales permite organizar carreras administrativas o itinerarios profesionales vinculados a las mismas, la experiencia “evaluada” referida al desempeño de funciones propias de esa área debiera tener una cierta preponderancia. Se evita así la pérdida de valor que supone un cambio brusco de área en el desarrollo de la carrera profesional. Con ello se indica que el desempeño de diferentes puestos de trabajo podría conllevar una distinta valoración. Esto es una tarea de complicado equilibrio por cuanto esta consideración no debe propiciar que el desempeño de puestos de mayores niveles sea el factor esencial para la progresión de tramo, ya que ello está en la raíz de ineficiencias actuales.

Se propone también diseñar mecanismos en los que la experiencia profesional a valorar debería ir validada con un resultado positivo en la evaluación del desempeño, no computando aquella antigüedad en la que el resultado de la evaluación no haya sido satisfactorio, ya que uno y otro (experiencia y evaluación) son factores que el EBEP contempla de forma conexas.

Por otra parte, el desempeño de puesto de especiales características podría ser objeto de alguna ponderación adicional pero sin primarlo en exceso, ya que se insiste en que de lo que se trata no es de lo que se ha hecho sino de cómo se ha hecho lo que se ha hecho. Por ello el que la experiencia profesional se haya desarrollado en puesto que la organización considera claves o necesitados de atención por déficit de personal, por ejemplo, puede ser objeto de otras compensaciones, pero en menor medida a efectos de ponderación en el desarrollo de la carrera.

Si la Administración quiere incentivar el desempeño de determinados puestos, probablemente será más fácil que consiga este objetivo en mayor medida primando este desempeño en la carrera horizontal, pero ello puede tener a medio y largo plazo efectos negativos sobre la estructura de puestos. Este riesgo no se produce tanto cuando se prima desempeñar puestos deficitarios, pero puede ser más distorsionador cuando se prima la ocupación de puestos de estructura.

Relacionada con la materia está la cuestión de la vinculación entre la progresión en la carrera horizontal y el desempeño de puestos de libre designación. Se considera razonable la previsión, para el desempeño de un puesto directivo, de la previa adquisición de un determinado tramo de carrera horizontal con el objetivo de garantizar un determinado nivel de competencias y experiencia previa en el momento de acceder a este tipo de puestos de especial responsabilidad. Ahora bien, esta medida debe tomarse con especial precaución en el sentido de que resultaría contradictorio con su finalidad que el efecto producido fuese restringir la competencia para acceder a estos puestos directivos y provocar nombramientos de personas que no tienen las competencias adecuadas para ello.

Si en lugar de libre designación se habla de puestos directivos, no existe el mismo consenso, derivado de que tampoco existe hay una concepción única de lo que es el personal directivo y su

incardinación en las organizaciones administrativas, siendo este tema objeto de estudio de otro de los grupos de trabajo.

Por otra parte, se considera que la progresión en la carrera se vincula al subgrupo de pertenencia, además de al cuerpo, si bien no es una opinión unánime en que meda prima más uno que otro elemento. Y la razón de ser está en que el ámbito de la progresión es el del itinerario profesional que corresponda que se desarrollará en un área funcional determinada y que vendrá vinculado a una formación especializada en la misma. En caso de cambio de cuerpo dentro del subgrupo, en el caso de Administraciones con mayor variedad de cuerpos se parte de que debe haber una continuidad en la carrera como garantía para el funcionario, y en todas se estima que debe haber una garantía retributiva. También se debe dar un tratamiento específico a la promoción interna. Como se ha indicado, al existir Administraciones que cuentan con una variedad de cuerpos y otra en que existen un número reducido, este factor condiciona los planteamientos en este apartado.

En cuanto al tramo de entrada o de inicio de la carrera administrativa, se considera como solución más lógica que sea similar para funcionarios de un mismo subgrupo, ya que de otra forma existiría una diferencia de trato de difícil justificación. Pero esta idea en absoluto descarta que los periodos de permanencia en este primer tramo o en sucesivos deban ser forzosamente los mismos en todos los cuerpos o escalas, ello obedecerá a condiciones objetivas derivadas del itinerario profesional de que se trate. El diseño de la carrera debe buscar un equilibrio entre las expectativas individuales del personal y la mejora en los servicios públicos, y esta mejora, por ejemplo, puede aconsejar que las directrices sobre movilidad/especialización en el puesto no sean idénticas. Por otra parte, una mínima homogeneización en la articulación de la carrera profesional evita que se desarrollen “políticas competitivas” entre grupos o colectivos.

En lo que se refiere a la posibilidad de arbitrar mecanismos que permitan una aceleración de la carrera en el caso de funcionarios en los que concurren circunstancias excepcionales que lo justifiquen, cupos, procesos selectivos u otros mecanismos de filtrado, a pesar de que el EBEP abre esta posibilidad de que los ascensos no sean consecutivos, existe un consenso en que se deben evitar los atajos en el ascenso por la carrera administrativa, que en todo caso podría existir algún factor o coeficiente de ponderación, pero que ello se relacionaría más con la evaluación de desempeño. De lo contrario, además de afectar a las expectativas y motivación de los funcionarios públicos, se generaría una presión innecesaria para los gestores de personal. Cuestión distinta es que en función del cuerpo o área funcional haya carreras comparativamente más rápidas.

Garantías de funcionamiento del sistema de carrera

Debe resaltarse que la instauración de una carrera profesional no debe significar una mejora retributiva para los funcionarios del ámbito en el que se aplique, sino con una reordenación de sus retribuciones, ni debe suponer que van a percibir una mejora por el mero transcurso del tiempo que afecte a todos por igual y que no implique cambio en las responsabilidades asumidas.

Siendo ello así, también es innegable que en el contexto actual las normas presupuestarias están llamadas a determinar los condicionamientos financieros de la progresión de la carrera profesional, para lo que pueden establecerse cupos de ascensos u otros sistemas de estas características. A este respecto, una vez que se ponga en marcha un sistema de carrera,

pueden establecerse y mantenerse las restricciones que sean necesarias, pero sería muy negativo frustrar su continuidad.

Otra cuestión de debate es la reversibilidad o irreversibilidad de los tramos de carrera a las que haya promocionado el funcionario. Al margen de procedimientos disciplinarios, en los que es evidente que su desenlace puede producir una demérito en la carrera, en el sentido de una pérdida de tramos ya alcanzados y/o una suspensión en la progresión, también se considera que una evaluación negativa debería conducir a la paralización de la progresión en la carrera, no en cambio a su regresión. No obstante, en el caso del tramo superior, en el que ya no existen expectativas de ascenso, podría ser objeto de estudio una medida de este tipo como herramienta de motivación, pero resulta compleja su viabilidad práctica.

El cambio de área funcional de trabajo no debe implicar un menoscabo del funcionario respecto a los tramos ya alcanzados. “Recluir” al empleado en una determinada área porque así se favorece la especialización genera situaciones en las que esa carrera se estanca por falta de posibilidades reales de progreso (por ejemplo, en Cuerpos con alto grado de especialización técnica). Pero esto no significa que en el cómputo de plazos no pueda verse afectado por este hecho, en lo que se refiere al ritmo de progresión en la carrera.

Es también evidente que los mecanismos de carrera no deben obstaculizar el derecho del funcionario a la promoción interna, sino que deben en su caso respetar sus derechos. Posiblemente tampoco se trate de establecer mecanismos completamente automatizados en cuanto a puestos o tramos, pero se debe garantizar que la promoción no va a suponer un perjuicio a sus intereses. De alguna forma, el ascenso de grupo debe articularse como una forma de extensión de la carrera administrativa y resultar coherente con la misma, y por tanto con el tramo alcanzado en el cuerpo de origen. Aunque es cierto que la visión que se tiene de la promoción interna en las distintas Administraciones no es la misma.

En lo que respecta a la atribución de responsabilidades en materia de carrera administrativa, la contestación a esta respuesta estará en gran parte en función de la estructura organizativa existente y del grado de centralización de las competencias respecto al personal de la Administración correspondiente. Se está de acuerdo en que debe existir un órgano central que dé directrices, coordine y supervise las actuaciones para todo el personal de la Administración, pero en la aplicación a cada persona puede haber cierta delegación a nivel de Ministerio/Consejería/Organismo. Se apunta que, al menos como elemento de transparencia, y aunque existan alternativas, pudiera existir algún tipo de órgano colegiado con especialización técnica que decidiera al respecto, y cuya composición debería garantizar que no se supeditase a presiones externas. En cualquier caso, la problemática jurídica vinculada a la implantación de un modelo de carrera no puede desdeñarse.

7. LA FORMACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La relevancia de la formación para el funcionamiento de las Administraciones Públicas va mucho más allá de su papel en la implantación de un sistema de carrera administrativa, pero respecto a esta específica materia debe analizarse cuál es su aportación. Existen en particular varios aspectos a considerar:

a) Implantar una visión estratégica en la planificación de la formación: hacia una estructuración estable pero dinámica de la formación.

Frente a la inercia de anualidad propia de la generalidad de los actuales planes de formación, podría explorarse la posibilidad de consolidar una visión plurianual de la planificación formativa. En este sentido, es especialmente importante, la vinculación entre los instrumentos de planificación estratégica de recursos humanos y su traslación a la oferta formativa de carácter plurianual. La plurianualidad permitiría una visión más estable de la política formativa sin perjuicio del dinamismo exigible en atención a los cambios organizativos y de producción que acontecieran durante el período temporal referido.

b) Vinculación de la política formativa con el sistema de gestión del desarrollo profesional

En primer lugar, debería vincularse el sistema formativo al modelo de gestión del desarrollo profesional de la organización. En concreto, cualquier modelo de desarrollo profesional incluye varias fases de desarrollo. En términos generales, podría advertirse una etapa inicial, de acogida e integración, que permitiese ofrecer al empleado un programa básico de integración a la organización, donde se incluyera una aproximación general a la misión, visión, valores y a los elementos generales de la organización en la que el funcionario se integrase. Cabría la posibilidad de plantear procesos de tutorización a favor del personal de nuevo ingreso, llevado a cabo por personas de la organización que asumiesen el papel de “mentor” durante esta fase.

En segundo lugar, la siguiente fase se identificaría con el acceso al puesto de trabajo. Durante este período, se hace especialmente importante un apoyo formativo para favorecer la adquisición de los conocimientos técnicos básicos para el desempeño del puesto de trabajo así como para la eliminación de los hipotéticos “gaps” de competencias que pudieran sobrevenir para el correcto desempeño inicial del puesto.

En tercer lugar, correspondería la fase de desarrollo propiamente dicha, que vendría determinada por la oferta de actualización de conocimientos técnicos y desarrollo de las competencias necesarias para un desempeño excelente del puesto de trabajo. Asimismo, debería incluirse en la oferta formativa la posibilidad de acceso a formación profesional y entrenamiento de habilidades y competencias útiles para acceder a puestos de superior nivel de responsabilidad. Hipotéticamente, ante procesos de reestructuración de la organización, otra fase correspondería con los procesos de readaptación profesional.

Al tratar el tema de la formación no podemos obviar un aspecto tan importante como es el de la evaluación de la transferencia de la formación al puesto de trabajo.

c) Establecimiento y protocolización de un sistema de detección de necesidades formativas y de desarrollo a través del análisis de puestos de trabajo y de los sistemas de gestión del desempeño.

Como paso previo a la elaboración del correspondiente plan de formación, debe consolidarse y mejorarse los sistemas de detección de las necesidades formativas y de desarrollo de la organización. Tales necesidades procederán de una visión global y otra individualizada:

- Una visión global, procedente de los cambios en la organización del trabajo y de la propia dinámica de la organización, que permite vislumbrar las necesidades formativas y el perfil

competencial de los empleados a corto, medio y largo plazo. Esta visión debería proceder del planteamiento estratégico de la organización e, hipotéticamente, de los planes de ordenación de los recursos humanos que, en su caso, pudieran aprobarse.

- Una visión individualizada, derivada de los resultados de los sistemas de evaluación del desempeño y del análisis organizativo de puestos de trabajo. En este caso, la implantación de sistemas de gestión del desempeño permitiría apreciar en el marco de la entrevista y las diferentes herramientas de evaluación, las carencias formativas del empleado, tanto a nivel técnico como competencial. La sistematización de los requerimientos del puesto a través de perfiles genéricos de puestos y áreas de especialización técnica y del modelo de gestión por competencias permitiría articular una oferta formativa coherente y adaptada a las necesidades de cada empleado.

d) El establecimiento de itinerarios individuales de formación sobre una oferta estructurada de acciones formativas

El establecimiento de itinerarios individuales de formación debería insertarse como parte de una herramienta más general de planificación de carreras profesionales. La proposición de un itinerario formativo a cada empleado, le permitiría clarificar los extremos concretos de su deber de actualización y desarrollo profesional y facilitar la adaptación de la oferta formativa a las necesidades individuales de cada una de las personas que trabajan en la organización. Caben múltiples herramientas, en este sentido. Entre otras:

- *Entrenamiento periódico de competencias:* con base en el perfil de competencias previsto para cada puesto, es necesario articular un perfil de entrenamiento período para actualizar las competencias necesarias del puesto y, en su caso, a la vista de las necesidades formativas advertidas en el marco de la gestión del desempeño, desarrollar aquellas que carece u ostenta en menor medida que la necesaria, cada empleado. Este formato sería especialmente útil para el personal directivo.

- *Formación especializada por áreas funcionales y sectoriales:* la oferta formativa debería articularse con base en las áreas funcionales y sectoriales previstas en el sistema de ordenación de puestos con el objetivo de ofrecer al empleado una oferta de formación especializada acorde con el área de especialización al que éste pertenece (medio ambiente, organización, recursos humanos,...). Esta subdivisión por áreas funciones o sectoriales permitiría, como se advertirá posteriormente, facilitar la homologación de formación interna y externa.

e) Articular el sistema de gestión del desempeño como mecanismo privilegiado de evaluación de la formación

Sin perjuicio de la utilización de otras herramientas de evaluación de las acciones formativas realizadas, el sistema de evaluación del desempeño constituirá, sin duda, un mecanismo privilegiado de evaluación de la formación, en tanto que permite validar efectivamente, sobre el rendimiento del empleado la eficacia real de la formación operada. En este sentido, en la elaboración de la herramienta de gestión del desempeño deberá analizarse especialmente, esta cuestión, como uno de los elementos de “feedback” que el sistema de evaluación del rendimiento debe advertir.

f) Favorecer la transferencia interna de conocimiento, a través de la protocolización de acciones formativas a impartir por “expertos” internos y su consolidación en formato electrónico.

Es necesario proceder a la implantación de herramientas formativas y de otra índole que permitan la transferencia interna de conocimiento. Una organización donde el conocimiento es, en la mayoría de los casos, el principal activo, debe cuidar los cauces necesarios para mantener y generar más valor añadido, en el marco de la gestión del conocimiento que en el seno de la actividad profesional y los procesos, se generan. En este sentido, medidas como grupos de calidad, actividades de formación periódica a cargo de “expertos” internos, o la protocolización y documentación del conocimiento a través de las correspondientes herramientas tecnológicas.

g) La ampliación de la oferta formativa a través de la promoción del acceso a formación ofrecida por otras instituciones públicas o privadas mediante procedimientos de acreditación interna de formación externa.

En un contexto como el actual donde existe una gran variedad de oferta formativa, tanto a cargo de instituciones públicas como privadas, es necesario empresas externas mediante la articulación de procedimientos de acreditación interna de esta formación. Ello permitirá el acceso de los empleados públicos a formación muy especializada y, en muchas ocasiones, de extremada calidad. Ello es especialmente útil en formación altamente técnica y, también, de naturaleza directiva. El acceso a esta oferta externa debería promoverse, además, a través del apoyo financiero a los funcionarios que realicen estos programas, a cargo de los fondos presupuestados o recibidos por la correspondiente Administraciones a tal efecto. En numerosas ocasiones, resulta mucho más útil y eficiente, proporcionar los medios económicos para sufragar acciones formativas externas que proveerlas directamente por la propia Administración.

h) Favorecer la formación de los empleados públicos a través de un sistema que favorezca la realización de la formación exigida o conveniente para un desempeño excelente del puesto de trabajo.

Es necesario analizar el régimen de condiciones de trabajo concerniente a la realización de la formación profesional de los empleados públicos. Aunque la legislación básica establece el derecho de los empleados públicos a la realización de la formación “preferentemente, durante la jornada de trabajo”, deberá facilitarse la realización de actividades formativas relacionadas con las funciones propias de su actividad profesional también fuera de su jornada ordinaria, teniendo en cuenta, además, que muchas acciones formativas de carácter directivo o eminentemente técnico se realizan una vez concluido la jornada semanal (especialmente, los viernes por la tarde y sábados). Para facilitar y promover este tipo de formación, deberían analizarse la valoración, total o parcial, como tiempo de trabajo, del tiempo dedicado a tales actividades.

i) La utilización de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la metodología formativa así como el acceso de los empleados a la oferta y contenido formativo.

Finalmente, las nuevas tecnologías de la información y comunicación permiten nuevas posibilidades tanto en la metodología como el acceso a la oferta y el contenido formativo. Cada vez con más frecuencia, las Administraciones Públicas ofrecen recursos formativos electrónicos que permiten un acceso más flexible y permanente por parte de los empleados a las acciones formativas ofrecidas por su organización.

ANEXO: LA TRANSICIÓN A UN NUEVO MODELO DE CARRERA

1.- Incidencia del modelo de carrera adoptado en la transposición de los modelos anteriores.

La transición desde el modelo de carrera y retribuciones basado en la Ley 30/1984 a los modelos que se implanten por las leyes de desarrollo del EBEP está lógicamente condicionada por el grado de universalidad (o la amplitud del ámbito subjetivo) y las características generales con las que se configuren estos últimos.

En primer lugar, aunque el EBEP parte del reconocimiento del derecho a la carrera y promoción profesional de todos los funcionarios y en diversos artículos se alude a su consolidación, de acuerdo con esta Ley no es obligatorio generalizar un sistema de carrera horizontal universal, aplicable a todos los cuerpos y escalas de todos los subgrupos y grupos, con los mismos criterios y de aplicación simultánea en todos ellos.

Por el contrario, la decisión sobre los modelos de carrera a implantar en cada ámbito debería partir de una reflexión previa sobre los objetivos que se pretende lograr con la carrera profesional, que en parte pueden deducirse de los problemas causados por el modelo de carrera anterior (aún vigente en la mayor parte de las AA.PP.), esencialmente basado en el reconocimiento del grado consolidado por la ocupación sucesiva de puestos de trabajo de superior nivel.

Y sea cual sea el grado de universalidad de los modelos de carrera, lo que parece muy recomendable en cualquier caso es la aplicación de criterios, méritos, requisitos o períodos de permanencia o de graduación asimétricos o desiguales, en función de las características de cada sector profesional.

En segundo lugar, el EBEP tampoco condiciona el modelo de carrera vertical, si bien, la implantación de un sistema de carrera horizontal parece que debería acompañarse de una drástica limitación del modelo vertical de 30 niveles y de la desaparición del grado consolidado. Los niveles o, si se prefiere, las jefaturas, de esta forma, se reservarían únicamente, en su caso, a aquellos puestos que lo requieran para garantizar la existencia de una unidad orgánica diferenciada y con puestos jerárquicamente dependientes, al garantizarse el desarrollo de los demás “ascensos” no estructurales a través de la carrera horizontal.

En tercer lugar, la legislación básica tampoco impone la desaparición del complemento de destino ni la compensación económica de la jerarquía en alguno de los complementos previstos en su artículo 24. Sin embargo, a priori parece recomendable garantizar la compensación específica de la especial responsabilidad derivada de la clasificación del puesto, lo que conlleva el mantenimiento de este factor económico, ya se mantenga separado o integrado en alguna de las nuevas retribuciones complementarias. Eso quiere decir que parte de los actuales complementos de destino podrían desaparecer (o quedar absorbidos o “a amortizar”) en el nuevo modelo, pero al menos algunos puestos sí podrían mantener una compensación que, a su vez, podría ser o no equivalente a las cuantías percibidas según el sistema de 30 niveles.

Lo que interesa a los efectos de este trabajo es destacar que esas y otras decisiones que adopte cada Administración Pública en relación con la carrera y las retribuciones afectan necesariamente a la transición entre los dos modelos de carrera e inciden en algunos factores

clave para una adecuada aplicación del régimen transitorio, como las disponibilidades presupuestarias o el ámbito subjetivo de aplicación.

2.- Alcance de las garantías establecidas en el EBEP

La Disposición Adicional Novena del EBEP establece que “*Los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración Pública.*”

En un sentido quizá más amplio, la Disposición Transitoria Primera establece lo siguiente:

“Garantía de derechos retributivos.

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

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

Inicialmente, la redacción de estas disposiciones, en especial la D.A. 9ª, han planteado algunas dudas sobre los conceptos salariales garantizados, ya que, en sentido estricto, sólo tienen carácter consolidable en el sistema de carrera de la Ley 30/1984 las retribuciones básicas y el grado personal consolidado. Pero, aun teniendo en cuenta la jurisprudencia limitativa de los derechos adquiridos de los funcionarios, parece fácil prever que esta interpretación estricta o restrictiva es difícil de sostener si se quiere implantar el nuevo modelo con alguna garantía razonable de éxito.

Por lo tanto, el punto de partida del nuevo modelo debería prever el mantenimiento transitorio de las cuantías percibidas por el personal funcionario por todas las retribuciones fijas y periódicas, en el sentido de que el nuevo sistema de forma automática no implica la eliminación o disminución de las cuantías de los complementos de destino y específico, al menos sin la simultánea asignación de otros complementos estables o transitorios de cuantía equivalente, salvo que exista una alteración funcional que lo justifique.

Ahora bien, esta garantía tampoco tiene por qué implicar el reconocimiento de un incremento de las retribuciones fijas percibidas conforme a la Ley 30/1984 que no tienen carácter consolidable por acumulación o adición de las que podrían derivarse del nuevo sistema, cuando no se mantengan las circunstancias que hubieran propiciado la percepción de esos complementos.

Quiere esto decir, a título de ejemplo, que las cantidades que se vayan reconociendo con arreglo al nuevo sistema por las categorías que se vayan consolidando en la nueva carrera horizontal o por las condiciones o circunstancias valoradas en el puesto de trabajo (complementos de carrera y de puesto) podrían minorar (absorber), desde la fecha de efectos del nuevo modelo, las cuantías de las retribuciones complementarias fijas percibidas por el sistema anterior (complementos de destino y específico) cuando éstas no deban mantenerse o integrarse en los

nuevos conceptos. En sentido contrario, esta absorción no se produciría en los casos en que en los puestos concurren los factores que motiven la asignación del complemento previsto en el art. 24.b del EBEP, incluida, en su caso, la compensación de la responsabilidad derivada del nivel o de la jefatura.

En este sentido, esa garantía transitoria sería algo similar a la prevista en los casos de transferencias de personal a las Comunidades Autónomas o en los demás casos de cambios de sistemas retributivos, pudiendo plantearse en la Ley de desarrollo el posible reconocimiento a título individual de un complemento personal transitorio absorbible en los supuestos en que proceda.

Pero debe admitirse que, en caso de optar por un sistema transitorio que vaya absorbiendo en su totalidad las cantidades percibidas con arreglo al modelo de carrera anterior (lo que en principio podría posibilitar la implantación del nuevo modelo de carrera sin coste económico o por un coste muy inferior), el modelo podría perder en mayor o menor medida una parte de su papel como sistema de motivación de los empleados públicos, por lo que deberían ponderarse las decisiones que se adopten en este sentido procurando un equilibrio adecuado entre la necesaria sostenibilidad presupuestaria del sistema y la finalidad que se pretenda perseguir con el establecimiento de la carrera profesional.

En todo caso, aunque la solución concreta de este problema (el régimen transitorio de garantías) debería preverse en la legislación de desarrollo, su concreción, al igual que la aplicación de las nuevas retribuciones complementarias, probablemente habrá de diferirse al momento en que se haya acometido un análisis y valoración en profundidad de los puestos. Porque la reducción de los puestos de estructura o la disminución de puestos de trabajo con complementos específicos diferenciados, que podría conllevar la minoración o absorción de las retribuciones complementarias fijas de muchos puestos, debe estar fundada en una previa valoración, suficientemente justificada, sólida y documentada en las nuevas RPT que se aprueben. En este sentido, en principio parece más asumible abordar la reducción de niveles de complemento de destino, que podría mantenerse solo en los puestos que lo requieran atendiendo a una nueva estructura, que la de los distintos factores que integran el complemento específico.

Por último, para esta cuestión deberán ponderarse todos los elementos jurídicos, sociales y económicos que concurren, teniendo en cuenta que la aplicación de un régimen transitorio proporcionado es una pieza clave para garantizar el éxito del modelo y las posibilidades de financiación del nuevo sistema.

3.- Opciones y criterios para la transposición de los modelos de carrera anteriores a un sistema de carrera horizontal.

Además de incorporarse en la garantía económica, los conceptos retributivos consolidables (sueldo, trienios y grado personal) suponen una garantía reforzada en la medida en que incidan en la posición individual de cada funcionario en el nuevo sistema de carrera.

El sueldo y los trienios del grupo anterior obviamente tienen continuidad en las retribuciones básicas a percibir en el nuevo grupo o subgrupo (por efecto de la Disposición Transitoria Tercera del EBEP) y son determinantes para la clasificación de los puestos en la estructura que se establezca en las relaciones de puestos de trabajo.

El grado personal consolidado parece que deberá ser también decisivo en la posición o tramo de carrera horizontal del que, en su caso, se parta en el nuevo sistema, sin perjuicio de la valoración de otros aspectos, como los previstos en el art. 17 b) del EBEP.ⁱ

Efectivamente, para esta transposición del modelo anterior a un sistema de carrera horizontal existen dos alternativas extremas (y tantas intermedias entre ambas como prefiera cada Administración Pública):

- ✓ La aplicación de un sistema de transición en el que se tengan en cuenta todos los criterios que se establezcan reglamentariamente para la obtención de cada nuevo grado, categoría o tramo de carrera, a excepción obviamente de la evaluación de desempeño, que solo podrá tenerse en cuenta para el reconocimiento de tramos sucesivos (los mismos criterios, aunque en determinados méritos se pueda considerar un período de baremación más amplio, que comprenda toda la vida administrativa del personal a valorar). Si se sigue este sistema de transición, cuanto más complejos y precisos sean los méritos a valorar, y más amplio el ámbito subjetivo del modelo de carrera, más difícil de gestionar será la valoración de los méritos de todos los funcionarios para establecer su punto de partida en el nuevo modelo. Sin embargo, no hay duda de que este sistema de transposición es más equitativo y acorde con el modelo que se defina en cada Administración.
- ✓ El establecimiento de un régimen transitorio específico en el que se tengan en cuenta muy pocos parámetros (por ejemplo, grado consolidado y antigüedad) para establecer el punto de partida de cada funcionario en el nuevo modelo. Este sistema de transición, que se ha seguido habitualmente en la carrera profesional del personal estatutario, es mucho más fácil de gestionar y en cierta medida conlleva una menor conflictividad (y las posibles reclamaciones pueden ser más fácilmente defendibles). Sin embargo, puede generar serias disfunciones, algunas de las cuales podrían desvirtuar el nuevo modelo de forma permanente.

Entre ambas soluciones caben posiciones eclécticas que deberán ponderar la decisión que se adopte a fin de establecer un régimen transitorio razonable y “posible” desde el punto de la gestión del sistema, pero con la máxima equidad y coherencia posibles con el modelo de carrera horizontal que se pretenda implantar en cada Administración Pública.

4.- Régimen transitorio en la carrera vertical. Fases y criterios para la transición a una nueva relación de puestos de trabajo.

Si la transición a un modelo de carrera horizontal presenta dificultades, no son menores los problemas que habrá que resolver para afrontar una modificación en profundidad de las relaciones de puestos de trabajo, que permita la transición entre una estructura habitualmente “inflacionista” en la mayor parte de las Administraciones y sectores profesionales, propiciada, entre otras razones, por el sistema de grado consolidado, y una organización de los puestos de trabajo adecuada en cada Administración o sector para atender las necesidades de los servicios públicos, que limite la existencia de los puestos de superior nivel a los estrictamente indispensables para la estructura jerárquica y de responsabilidad que en cada caso se requiera.

Esta limitación de la estructura generará una disminución sensible, al menos inicial, de la carrera vertical, que se compensará con la carrera horizontal, pero lo que interesa ahora es analizar

brevemente las posibilidades de gestión de un modelo de puestos basado en ese criterio, teniendo en cuenta que se parte de una RPT vigente (y ocupada) por personal funcionario que se ha ido desvirtuando con el paso de los años en la mayor parte de las AA.PP., atendiendo a distintos criterios coyunturales y de manera, en general, no demasiado coherente y organizada.

La primera premisa debería ser el análisis, valoración y clasificación de puestos de trabajo. Un análisis, que debería efectuarse a través de un sistema transparente y objetivo, que busque la máxima legitimidad y seguridad jurídica y que se debería extender a elementos como las funciones de los puestos, las competencias requeridas, los demás componentes o condiciones de desempeño que afecten a factores o conceptos como la adscripción y clasificación, la jerarquía, la responsabilidad, la especialización técnica, la dedicación o la incompatibilidad, etc., determinantes para la asignación de las retribuciones complementarias y que influyen decisivamente en la diferenciación de los puestos que sirve de sustrato a la carrera vertical.

Partiendo de dicho análisis, el segundo paso debería ser el establecimiento en cada Administración del nuevo modelo de niveles y de puestos tipo que se pretenda implantar de futuro. Como ya se ha apuntado, la estructuración en niveles, aun presentando dificultades, es asumible, sobre todo si al mismo tiempo se implanta un sistema de carrera horizontal, ya que los complementos de destino que, en su caso, se decida no mantener podrían compensarse en el marco del sistema transitorio de la carrera horizontal. Muchas más dificultades plantea la revisión de los complementos específicos, que son el resultado de factores muy diversos, en muchas ocasiones insuficientemente documentados, lo que dificulta una labor de racionalización de los puestos que atienda a su origen diferenciado.

A estos efectos, probablemente deba comenzarse por una reducción efectiva de estos puestos tipo menos exigente de lo que se pretenda en un escenario ideal, ya que, si bien podría exigirse con relativa facilidad que la creación de cualquier nuevo puesto se ajuste en lo sucesivo al modelo óptimo, probablemente no sea nada fácil de mantener un sistema en el que exista un elevado número de plazas declaradas “a amortizar”, o en el que se impida de forma absoluta la movilidad del personal funcionario de carrera en los puestos dotados presupuestariamente que se pretenda amortizar, y será aún más difícil de plantear la supresión de puestos ocupados, aunque estas cuestiones dependerán en gran medida del sistema de carrera horizontal que, en su caso, se implante.

Por lo tanto, una vez establecido el modelo, la última fase podría consistir en la regulación de las reglas de transición entre la RPT anterior y la determinada en lo sucesivo. Por ejemplo, si algunos de los puestos existentes y ocupados se declaran “a amortizar”, habrá que decidir si el funcionario de carrera que lo desempeña permanece en dicho puesto hasta que cese por cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos o si debe resultar inmediatamente adscrito a otro puesto tipo “normalizado” aun manteniendo sus anteriores retribuciones a título individual (mediante el reconocimiento de un complemento personal transitorio, por ejemplo).