

La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias

JESÚS FUENTETAJA PASTOR

Profesor Titular de Derecho Autonómico. UNED

Resumen

La carrera horizontal constituye –junto a la evaluación del desempeño– la gran novedad de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Aunque las Administraciones parlamentarias no están vinculadas por la legislación básica de función pública, esta nueva modalidad de carrera puede ser una oportunidad para que garanticen el derecho a la carrera de sus funcionarios, pues al progresar de categoría subjetiva sin cambiar de puesto de trabajo, se adapta a las necesidades de organizaciones burocráticas de reducidas dimensiones y de estructura horizontal.

Resum

La carrera horitzontal constitueix –juntament amb l'avaluació de l'exercici de les funcions– la gran novetat de la Llei 7/2007, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Encara que les administracions parlamentàries no hi estan vinculades per la legislació bàsica de funció pública, aquesta nova modalitat de carrera pot ser una oportunitat perquè garanteixen el dret a la carrera dels seus funcionaris, ja que com progressen de categoria subjectiva sense canviar de lloc de treball, s'adapta a les necessitats d'organitzacions burocràtiques de dimensions reduïdes i d'estructura horitzontal.

Abstract

The horizontal career constitutes –along with the performance evaluation– the great innovation of Law 7/2007 of the Basic Statute for Civil Servants. Although the parliamentary administrations are not bound by the basic law of the public service, this new type of career can be an opportunity to ensure the right to the career of their officials, since the progress of subjective status without changing job, adapts to the needs of bureaucratic organizations of small size and horizontal structure.

Sumario

- I. Introducción
- II. La carrera administrativa en el Estatuto Básico del Empleado Público
 - La carrera administrativa en el Informe del Comité de Expertos
 - El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007
- III. La evaluación del desempeño
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Introducción

La carrera horizontal es una de las grandes innovaciones del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007. Los principios que informan esta peculiar modalidad de carrera la hacen especialmente interesantes para Administraciones como la parlamentaria, caracterizadas por ser estructuras burocráticas de reducidas dimensiones, escasamente jerarquizadas, donde la progresión basada en la ocupación progresiva de puestos de mayor nivel se hace muy difícil. Sin perjuicio de que la regulación establecida en el EBEP no vincule al personal al servicio de las Administraciones parlamentarias, aquella podría aplicarse bien por remisión directa de su legislación específica, bien con carácter supletorio. Y, en última instancia, los elementos básicos con que aparece dibujada la carrera horizontal en el EBEP pueden constituir una referencia teórica para que cada Administración parlamentaria, en ejercicio de su autonomía administrativa, instaure esta interesante modalidad de carrera en el régimen jurídico de su personal.

Partiendo, en efecto, de que al personal funcionario de las Cortes y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas sólo se aplicarán directamente las disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público cuando así lo disponga su legislación específica (art. 4 a) EBEP), lo cierto es que la carrera horizontal de los funcionarios constituye una de las grandes innovaciones del Estatuto Básico y, junto a la evaluación del desempeño, la que más expectativas ha generado en la Función Pública española. Ahora bien, teniendo en cuenta que el Estatuto Básico no implanta directamente modalidad alguna de carrera –defiriendo tal opción al Legislador o a la Administración en cuestión– y que las Administraciones parlamentarias están dotadas de la autonomía organizativa en cuestiones de personal que les permiten configurar sus propias modalidades de carrera, nos encontramos con que las básicas previsiones del Estatuto Básico apenas sí constituyen un esbozo de modelo referencial –ni siquiera contrastado por su implantación práctica– que, no obstante, supone un insoslayable punto de partida para que las Administraciones parlamentarias opten por esta modalidad de carrera. Es por ello que en este trabajo se analizará la regulación de la carrera horizontal en el Estatuto Básico, advirtiendo de las potencialidades que la misma deja a las Administraciones parlamentarias.

II. La carrera administrativa en el Estatuto Básico del Empleado Público

Paradójicamente, cualquier crítica a la regulación que hace (o deja de hacer) el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 puede ser con razón tildada de injusta, en la medida en que las disposiciones que dicha Ley básica establece no son, en primer lugar, de obligado cumplimiento y, en segundo lugar y en el caso de que voluntariamente se

acaten por las Administraciones Públicas (*rectius*, por los Legisladores correspondientes), será la articulación que aquellas y éstos hagan lo que nos permitirá aprehender en realidad el alcance de la carrera en el Estatuto Básico del Empleado Público y emitir, en consecuencia, un juicio cabal sobre la misma.

En efecto, y como ya ha sido destacado, la utilización o concepción que de la técnica básica tiene la Ley 7/2007 no dejan de ser peculiares (Fuentetaja 2007: 457-499; Castillo Blanco 2009; Ortega 2007). Y no tanto por pretender constituirse en una ley «básicamente pura» (en cumplimiento del amparo competencial del que trae causa: art. 149.1.18.^a), lo que nos deja huérfanos de legislación propia para la Administración General del Estado que nos dé la medida de lo que éste entiende por la carrera, en particular, y del modelo de Función Pública estatal, sino sobre todo por la redefinición o «reconceptualización» de lo básico, como producto normativo, en la medida en que en esta materia de la carrera –como en otras– la legislación básica se caracteriza a sí misma como de no obligado cumplimiento, ofertando en cambio una suerte de menú dispositivo del que los Legisladores y las Administraciones podrán escoger alguna de las modalidades de carrera o incluso ninguna de ellas, fomentando la inventiva e imaginación de aquellas y aquellas. En efecto, el art. 16.3 EBEP señala que la carrera incluye –«entre otras»– cuatro modalidades de carrera (carrera horizontal, carrera vertical, promoción vertical, promoción horizontal). Se puede desechar *in toto* cualquiera de ellas, pero de optarse por alguna, deberá necesariamente asumirse la regulación básica que el Estatuto del Empleado Público señala.

La situación es lo suficientemente compleja y confusa como para exigir el rastreo de sus causas, comenzando por el ineludible Informe del Comité de Expertos, cuyos análisis y conclusiones proyectan luz para entender el resultado de la regulación.

1. La carrera administrativa en el Informe del Comité de Expertos

Tras una aguda crítica del peculiar sistema actual de la carrera administrativa en España, el Informe prefiere utilizar el concepto más genérico de «promoción profesional», entendida como «un itinerario de avance o crecimiento profesional en la relación de los empleados públicos con su trabajo [...] cuya satisfacción dependa de factores objetivos –relacionados con las necesidades de la organización de crear, mantener y cubrir ciertos puestos o reconocer determinados niveles de excelencia profesional– y de factores subjetivos –consistentes en la consecución y acreditación por los empleados de niveles superiores de cualificación y desempeño, con el alcance y en la forma previstos para producir un reconocimiento organizativo de los mismos–» (n.º 44).

Para potenciar y reformular la carrera, el Informe apuesta por la implantación de una modalidad de carrera basada a la par en no cambiar de puesto de trabajo y en desarrollar subjetivamente competencias a través del desempeño de aquel. Se trata de la carrera horizontal, vinculada estrechamente a otra de las grandes apuestas del Informe: la

evaluación del desempeño. La clave de ambas instituciones vendrá dada no sólo por los criterios sustantivos que determinen un juicio positivo de la Administración de personal sino también por los procedimientos que las encaucen.

2. El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007

La carrera como derecho

El Estatuto Básico realiza una completa subjetivización de la carrera administrativa al vincular a ésta no tanto a la estructura de la Función Pública como al estatuto subjetivo del funcionario. Es decir, la carrera como un derecho individual. Quizás no cabía otra posibilidad en esta Ley básica, una vez que ésta renunció a cualquier regulación consistente de la estructura objetiva de la Función Pública.

Si la carrera es un derecho individual del funcionario, se trata, en cualquier caso, de un derecho de configuración legal, de forma que su alcance y efectividad dependerá de la concreta regulación normativa que en cada momento se establezca. Este derecho informará tanto la legislación como la gestión de Función Pública, aunque difícilmente podrá cuestionar aquella. Y es que la definición que hace de la carrera profesional del funcionario no puede ser más abstracta: «conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad» (art. 16.2 EBEP). Obsérvese que, ya en su definición, el derecho ha quedado rebajado al nivel de «oportunidades» y «expectativas».

Sea como fuere, el EBEP presenta cuatro modalidades de carrera profesional, según se trate de carrera en sentido estricto o de promoción, pudiendo verificarse ambas horizontal o verticalmente. Antes de exponer estas modalidades, es preciso recordar que se trata de una regulación básica dispositiva (valga la contradicción en los términos), de la que podrán valerse las Leyes de Función Pública estatal y autonómicas. Más aún, el elenco ni siquiera es cerrado («entre otras», dice literalmente el art. 16.3 EBEP), por lo que la coherencia interna que el mismo presentaba originariamente ha quedado difuminado al permitir que se puedan organizar o idear otras modalidades.

La carrera horizontal

La primera y más original de las modalidades es la carrera horizontal, acogida por los comentaristas y glosadores como la invención o hallazgo que va a permitir satisfacer las expectativas de carrera de los funcionarios públicos.

Esta técnica ha sido importada de experiencias comparadas, aunque no tanto de los sistemas sajones de empleo abierto (Magán 2009: 378) como de la nueva estructuración de la carrera de los funcionarios comunitarios¹ llevada a cabo por la reforma de 2004 (a la que el Informe del Comité de Expertos se refiere en diferentes ocasiones).

La intención del Legislador es clara en la Exposición de Motivos: «Criterios semejantes, esenciales para mantener el mayor grado de profesionalidad de nuestro empleo

¹ La nueva estructura objetiva de la Función Pública comunitaria procede, por un lado, a la agrupación de varios grados en un mismo puesto de trabajo. Por otra parte, para articular la progresión se jerarquiza el grupo mediante diferentes técnicas. Así, en el grupo de mayor relevancia –el de funciones de administradores–, la división básica la encontramos entre, por un lado, lo que el Estatuto llama ahora «altos funcionarios» (Directores genera-

público, se han de aplicar también a la carrera de los funcionarios y a la provisión de los puestos de trabajo. Pero además, en estas materias es preciso introducir algunas otras reformas, que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios. Sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical.»

Para organizar esta modalidad, el EBEP distingue dos aspectos esenciales: un elemento estructural subjetivo y una progresión basada en la valoración de méritos del funcionario. El elemento estructural subjetivo es la base de la carrera horizontal, porque ésta se desliga por completo del puesto de trabajo que se desempeña, el cual no cambia en esta modalidad. Ya se mencionó que en el capítulo relativo a la estructura del empleo público, el EBEP ya atisbaba la posibilidad de estructurar a los funcionarios conforme a este tipo de elementos (se citaban entonces la clasificación, la categoría o el grado). Es ahora cuando el EBEP extrae todas las consecuencias de este tipo de elementos subjetivos estructurales² para organizar no sólo la carrera horizontal sino cualquier carrera.³ Para ello, el EBEP prevé la articulación de un sistema de elementos subjetivos (gra-

les o su equivalente de los grados AD 16 o AD 15 y Directores o su equivalente de los grados AD 15 o AD 14), que pueden ser nombrados mediante libre designación y, por otro lado, el nivel que podríamos considerar profesional de los «administradores» (del grado AD 5 al AD 14), de provisión por oposición o promoción, fundamentalmente. Es en este puesto de trabajo tipo, el de los administradores, donde el Estatuto lleva a cabo una igualación formal en su denominación, para luego distinguir y jerarquizar atendiendo, primero, al grado personal y, segundo, a las funciones y atribuciones de los puestos de trabajo, las cuales serán determinadas por cada Institución aunque el Estatuto orienta con carácter previo. Como uno de los principios estructurales de la Función Pública comunitaria es la correspondencia entre el grado y el puesto de trabajo, el Estatuto no jerarquiza como antes los puestos de trabajo-tipo sino que lo hace indirectamente a través del contenido funcional y atributivo de los puestos de trabajo que se asignan a los grados y que el Estatuto viene ahora a denominar, de forma un tanto confusa, «cargo». Así, en el grupo de funciones de administrador, un jurista estaría llamado a hacer la siguiente progresión: siendo siempre nominalmente un «administrador», el ascenso de grado lo hace por promoción, lo que, en virtud del principio de correspondencia entre grado y puesto de trabajo, supone una correlativa asignación de funciones y atribuciones de mayor responsabilidad, concretada en «cargos» más importantes: ingresando en la base del grupo de funciones (AD 5 o AD 6) con el cargo de «juris-

ta novel», el siguiente cargo sería el de «jurista» a secas (AD 7 y AD 8), pasando posteriormente al cargo de «jurista experimentado» (AD 9 y AD 10), a continuación al de «jurista principal» (grados AD 11 y AD 12), culminando su escalada en el nivel profesional como «experto jurista» en los grados AD 13 y AD 14. En conclusión, esta configuración posibilita que la carrera (en el sentido de avance vertical) se pueda llevar a cabo, prácticamente durante toda la vida, en el mismo puesto de trabajo tipo, plasmándose aquella en la progresión subjetiva del grado y en la objetiva del contenido funcional o atributivo del puesto de trabajo tipo (el cargo). Amén de la progresión económica que se deriva de la vinculación de las retribuciones al grado personal. Lo que este sistema sí potencia de forma intencionada es la movilidad horizontal.

2 Aunque nada indica que haya conexión entre los artículos 16 y 17 del EBEP (carrera horizontal) y el artículo 73.2 EBEP.

3 Significativamente, el EBEP, en su Disposición Adicional Décima, establece que «la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito.»

dos, categorías, escalones, etc.) que, por un lado, sustenten ascensos consecutivos y, por otro, tengan asignadas unas remuneraciones determinadas. Se constituye así un conjunto de elementos subjetivos, ordenados o jerarquizados de menor a mayor, donde el funcionario progresa sin cambiar de puesto de trabajo. Tan importante es este último extremo (el funcionario progresa subjetivamente pero no objetivamente al no cambiar de puesto de trabajo) como el carácter retributivo del elemento subjetivo. Éste, en efecto y en última instancia, reduciría su virtualidad a las remuneraciones que cada grado, categoría o escalón tiene asignado. La progresión, es pues, en las remuneraciones a través de aquellos elementos. Progresión retributiva, como en los trienios. Pero ni hay ascenso ni progreso profesional, las dos concreciones que el propio EBEP hace del concepto de carrera.

Esta dimensión retributiva conecta la carrera horizontal con la perspectiva presupuestaria de la Función Pública, lo que en última instancia viene a limitar las posibilidades individuales de carrera, que se verán condicionadas a la existencia de dotaciones que lo permitan. Más aún, el presupuesto disponible y destinado expresamente a la carrera horizontal limitará el número de carreras horizontales que se podrán producir en cada ejercicio presupuestario, independientemente de los méritos que el funcionario pueda presentar y de la valoración que de ellos hagan los órganos administrativos encargados de gestionar la carrera horizontal. Habrá, pues, que establecer una suerte de «cupo» de carreras horizontales en cada Administración según la dotación presupuestaria que a tal fin se afecte. El EBEP no permite carrera horizontal sin la correspondiente mejora retributiva, por lo que la posibilidad presupuestaria de esta mejora se erige en requisito indispensable para el ascenso en la estructura subjetiva. La coordinación de ambos aspectos en cada Administración obliga a que éstas prevean, en su presupuesto anual, las partidas afectadas a la modalidad de carrera horizontal que hayan implantado.

En realidad, lo que ahora el EBEP ha elevado al rango de «carrera» no deja de ser un complemento retributivo para determinados cuerpos de funcionarios, por ejemplo, los sexenios de las Cuerpos docentes universitarios, que se otorgan cada seis años, previa valoración positiva de la actividad investigadora de aquellos, pero que en modo alguno son regulados o concebidos como una modalidad de carrera, aunque sí, evidentemente, de mejora retributiva consolidable.

Pero en la carrera horizontal, además de la progresión en esos elementos subjetivos y de su contenido estrictamente retributivo, también es fundamental establecer los criterios para que se produzca dicha progresión. A tal fin, el proyecto de Ley vinculaba la carrera horizontal «al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado», pero este inciso ha desaparecido y la redacción final del EBEP señala que se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional del funcionario, la calidad de sus trabajos, los conocimientos adquiridos, el resultado de las

evaluaciones del desempeño de las que haya sido objeto y, por último y eventualmente, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida [arts. 17 b) y 20.2 EBEP]. Nótese que la mención de la «experiencia adquirida» es una velada o eufemística alusión a la antigüedad, que como la jerarquía han sido relegadas de manera ominosa en el texto de la Ley.

La decisión administrativa en que se concrete cada valoración deberá producirse, evidentemente, como consecuencia de un procedimiento administrativo que la Legislación o la Administración deberá regular. Se tratará, además, de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado, pues la carrera horizontal es voluntaria, no obligatoria (a diferencia de la evaluación del desempeño, cuyo procedimiento deberá iniciarse de oficio).

Obsérvese la riqueza y complejidad de implantar esta modalidad de carrera, que va más allá de la nota derivada de producirse en el mismo puesto de trabajo, lo que ha merecido valoraciones diferentes. Parada la considera una desvirtuación o –en terminología que le es cara– una auténtica degeneración de la carrera administrativa y ha resaltado sus contradicciones internas etiquetándola como «carrera de los inmóviles»: «Es fácil predecir en qué terminará esta supuesta carrera horizontal: en inventar una serie de grados, niveles o categorías que se adquirirán por permanecer en el mismo puesto de trabajo un determinado tiempo sin evaluación negativa en el desempeño, que será lo normal para el común de los funcionarios, y en vincular al reconocimiento de esos períodos de tiempo un retribución fija [...] Algo que en el empleo público español no tiene sentido porque ya se premia la antigüedad a través de los trienios, de forma que ascenso horizontal terminará siendo para el funcionario inmóvil, pero sin calificación negativa que será lo normal, unos nuevos trienios o duodenios o sesenios, según el tiempo mínimo de permanencia exigido para el ascenso» (Parada 2007: 71).

Desde otros sectores, en cambio, se entiende la carrera horizontal como una evolución histórica de la carrera (Férez 2006: 57), que se transforma para adaptarse a las nuevas características organizativas de las Administraciones Públicas. En particular, se llama la atención sobre su potencial virtualidad en ámbitos donde no hay escala de puestos y, en consecuencia, el funcionario está llamado a ocupar el mismo puesto de trabajo toda su vida administrativa o en Administraciones de reducido tamaño (en particular, la Administración Local, pero también organismos públicos).

En cualquier caso, la carrera horizontal está fundamentalmente orientada a satisfacer las aspiraciones de carrera de los funcionarios, una suerte de placebo ante las dificultades que en muchas estructuras burocráticas presenta la carrera vertical. Esta desvinculación o debilitamiento entre los intereses funcionariales subjetivos y los intereses objetivos del servicios y de la organización es lo que permite decir a Palomar Olmeda que «la carrera horizontal está más pensada en clave funcional que organizativa. De hecho y como acaba de verse una de las características esenciales es, pre-

cisamente, que el puesto de trabajo y la función desarrollada es la misma. Se trata, por tanto, de un intento de que el empleado público que está a gusto con su trabajo, es correctamente evaluado por sus superiores, y es útil para la organización pueda seguir en la misma desarrollando la misma función sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto de trabajo para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización» (Palomar Olmeda 2009: 336). Con todo, la Administración también se beneficia de esta modalidad de carrera en la medida en que evita el trasiego de personal al que la carrera vertical obligaba a los funcionarios, con la paradójica consecuencia de tener que partir de cero en la memoria administrativa de los órganos y unidades administrativas, que perdían personal experimentado y, en última instancia, propiciando la desprofesionalización crónica de una Administración que se jacta de contar con una Función Pública profesionalizada.

Sea como fuere, el reto de regular correctamente y, más aún, de gestionar legalmente la carrera horizontal será el más difícil al que se enfrenten las Administraciones Públicas que decidan implantarlo. En efecto, como hemos señalado, más allá del hecho de no cambiar de puesto de trabajo, la carrera horizontal exigirá, de entrada, organizar todo un «sistema de grados, categorías o escalones de ascenso». Posteriormente, será necesario establecer un procedimiento para valorar los criterios a los que se vincula la progresión en aquel sistema: quién valora; cómo se valora; posible participación del interesado; eventuales recursos ante las decisiones discrecionales de carrera que se adopten.

Ahora bien, la riqueza y complejidad de la carrera horizontal no se agota con las explícitas previsiones del EBEP, permitiendo a los Legisladores y a las Administraciones que lo implanten extraer consecuencias más trascendentales de esta modalidad de carrera. Nos referimos a la posibilidad de explorar la dimensión objetiva y la organizativa de la carrera horizontal, que pueden pasar desapercibidas ante las dimensiones subjetiva y retributiva que en primera instancia son más evidentes.

En efecto, la dimensión organizativa de la carrera horizontal puede abrir a la Administración numerosas posibilidades de gestión y organización. Por ejemplo, utilizar o destinar o encomendar tareas o funciones en razón de la mayor progresión en la carrera horizontal, erigiendo ésta no sólo como un derecho a aquellas sino incluso como un requisito para su desempeño (Galindo 2007: 231-233) o para su provisión (Sánchez Morón 2008: 155). Mayor trascendencia tendría la decisión de vincular el ascenso en la carrera horizontal a una suerte de «ascenso» en las funciones del puesto que se ocupa, modificando el contenido del propio puesto, lo que constituiría una especie de vinculación de la carrera horizontal subjetiva a la carrera vertical objetiva. Y en este sentido, llegaríamos a la potencial dimensión objetiva de la carrera horizontal, si se vinculase la categoría subjetiva alcanzada en aquella con los puestos de trabajo, de manera que un ascenso subjetivo supusiera un ascenso objetivo posterior en

la estructura de puestos. Se conectarían así las carreras horizontal y vertical, superando la mera compatibilidad entre ellas que prevé el EBEP, lo que supondría una manera de retomar el principio tradicional de la Función Pública de la correspondencia entre la categoría subjetiva y las funciones o puestos de trabajo.

III. La evaluación del desempleo

El último gran elemento innovador de la carrera –aunque, como se verá, la trascienda– y probablemente el reto más arduo de implantar que plantea el EBEP es la evaluación del desempeño. En un contexto general de lo que se ha dado en llamar la «cultura de la evaluación» en el sector público tanto de políticas y servicios públicos⁴ como de determinados colectivos de funcionarios (v.gr. militares, profesorado universitario). Más aún, el propio EBEP recogería, al menos, tres procedimientos o técnicas donde las Administraciones deberá proceder, en la gestión de sus recursos humanos, a otras tantas actividades de evaluación o valoración de la conducta, desempeño o trabajo del funcionario. Además de la evaluación del desempeño, ya hemos mencionado la valoración que habría que efectuar en el seno de la carrera horizontal y, por su parte y en el ámbito de las retribuciones complementarias, uno de los factores que habrá que tener en cuenta al establecerlas será «el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos» [art. 24 c) EBEP].⁵

En lo que respecta estrictamente a la evaluación del desempeño, con carácter general, la Exposición de Motivos del Estatuto Básico explicita la siguiente intencionalidad: «Elemento fundamental de la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos, que las Administraciones Públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento. Generalizando algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas, se introduce así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo. Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio.»

⁴ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre).

⁵ De hecho y con carácter general, las retribuciones complementarias «son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario»: art. 22.3 EBEP.

De la regulación básica que establece el artículo 20 del EBEP se deriva, en primer lugar, que la misma deberá ser implantada obligatoriamente por todas las Administraciones Públicas. Por tanto, y en segundo lugar, no hay una remisión a las Leyes de Función Pública que desarrollen el EBEP, por lo que la evaluación del desempeño podrá ser regulada reglamentariamente por las distintas Administraciones, sin perjuicio de que aquellas Leyes puedan desarrollar y determinar, en el marco del EBEP, la evaluación del desempeño en su ámbito competencial. Y en tercer lugar, que la evaluación del desempeño tiene el ámbito subjetivo delimitado por el concepto formal «empleados públicos», por lo que afectará por igual a funcionarios y laborales.

Qué sea la «evaluación del desempeño» se puede aprehender por la definición que ofrece el propio EBEP: procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Así pues, «evaluación» entendida como medición y valoración, mientras que el objeto de la misma –el «desempeño»– haría referencia tanto a la conducta profesional como al rendimiento o al logro de resultados.

A la hora de configurar sus respectivos sistemas de evaluación del desempeño, las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta los siguientes principios o criterios: transparencia, objetividad, imparcialidad, igualdad y sin menoscabar los derechos de los empleados. Poco más dice el Estatuto Básico sobre el procedimiento de evaluación en sí, preocupándose mucho más –para dotar de credibilidad al mismo– de sus efectos. Y es que el EBEP anuda necesariamente efectos a la actividad de evaluación, por lo que se descarta que tenga una eficacia meramente indicativa. No obstante, no concreta qué efectos concretos tendrá esa evaluación, dejando esta previsión a la Legislación de desarrollo del EBEP. Ahora bien, sí prevé una serie de ámbitos donde necesariamente la Legislación de desarrollo deberá especificar qué efectos, positivos o negativos, produce la evaluación. En relación con los primeros, la evaluación del desempeño deberá repercutir positivamente en la carrera profesional horizontal, en la formación (v.gr. acceso a opciones formativas u obligatoriedad de las mismas), en la provisión de puestos de trabajo (especialmente en el concurso) y en la percepción de retribuciones complementarias.

Obsérvese, pues, cómo en la organización de la carrera horizontal que hace el Estatuto Básico aquella aparece intrínsecamente vinculada a la evaluación del desempeño como uno más de los elementos a valorar en la progresión del funcionario. Por tanto, no puede haber carrera horizontal estatutaria sin previo sistema de evaluación del desempeño. Y como implantar este sistema no es fácil, el resultado es el bloqueo de la implantación de la carrera horizontal. La ventaja de las Administraciones parlamentarias es que pueden implantar esa carrera horizontal para sus funcionarios sin necesariamente tener que regular primero la evaluación del desempeño, optando más bien por procedimientos propios y singulares de valoración de méritos en el seno de la

carrera horizontal, desvinculados de procedimientos de evaluación del desempeño. No obstante, hay que advertir que, por mucho que las Administraciones parlamentarias puedan soslayar la evaluación del desempeño tanto con carácter general como con carácter particular para la carrera horizontal, lo que no sería de recibo es una carrera horizontal sin que hubiera valoración de méritos a través de procedimientos específicos, pues lo contrario sería automatizar la progresión subjetiva de la carrera sobre la base de criterios como la antigüedad, lo que desnaturalizará la carrera horizontal y nos retrotraería a la carrera decimonónica, donde los ascensos se categoría se basaban, efectivamente, en la antigüedad pero implicaban igualmente una progresión funcional u objetiva, por lo que ya no cabría hablar de carrera horizontal alguna.

En cuanto a sus efectos negativos, el EBEP señala que «la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.» La disposición tiene una gran trascendencia por su incidencia en el derecho al cargo y, en la medida en que la resolución es lesiva para el funcionario, se prevén las garantías de audiencia al interesado y el requisito de la motivación de la resolución. No obstante y precisamente por su incidencia directa en el mencionado derecho al cargo, quizás habría sido conveniente remitir su regulación a las Leyes de desarrollo. En cualquier caso, el desarrollo normativo de la evaluación del desempeño deberá prever aspectos tan importantes, en este punto, como el número de evaluaciones negativas y el período de tiempo en que se realicen para que se produzca la remoción del funcionario.

Otros aspectos generales que deberá acometer la normativa serán el órgano evaluador (el superior jerárquico u otro), la frecuencia de las evaluaciones (anuales, cada dos años, etc.), limitación de las posibilidades de evaluación para evitar que sean irrealistas o inflacionistas (v.gr. que se evalúe con la máxima puntuación o con la misma a todos los empleados de una unidad), mecanismos de garantía de la evaluación (refrendos, comités paritarios, etc.) y, por supuesto, procedimientos de impugnación propios que eviten aluviones de recursos administrativos y contenciosos.

La implantación de la evaluación del desempeño en nuestro empleo público será compleja y polémica tanto en su fase normativa como, especialmente, en su fase aplicativa. La cabal comprensión de la finalidad de este nuevo procedimiento será fundamental para que no se intente arreglar vía evaluación del desempeño lo que se debe afrontar vía régimen disciplinario. La normativa de desarrollo deberá ser muy precisa y no dejar excesivo margen a la discrecionalidad, porque las consecuencias o efectos que se han previsto para la evaluación (retribuciones, carrera o cese en el puesto de trabajo) previsiblemente suscitarán una gran conflictividad. De hecho, en otros modelos de Función Pública donde están históricamente arraigados, se replantean la ineficacia de los sistemas de evaluación desde el mero punto de vista de los costes (Estados Uni-

dos) o se abdica de la intención de adscribirles efectos sobre las retribuciones (Unión Europea). Sea como fuere, la puesta en marcha de estos procedimientos de evaluación exigirá un gran esfuerzo de formación entre los gestores de recursos humanos en el seno de las Administraciones Públicas, profesionalización de la gestión que está muy presente en las intenciones del propio EBEP.

IV. Conclusiones

La regulación que de la carrera hace el Estatuto Básico del Empleado Público se caracteriza, en primer lugar, por no implantar de por sí un sistema o modelo determinado de carrera. De acuerdo con la naturaleza estrictamente básica que caracteriza a la Ley 7/2007, los legisladores competentes respectivos serán los que de entrada opten por los diferentes modelos de carreras posibles (que ni siquiera se limitan a los previstos en el Estatuto Básico), para posteriormente establecer la concreta normativa que articule el modelo y las modalidades de carrera para su Administración Pública. En este sentido, cada Legislador y cada Administración goza de una amplísima discrecionalidad, apenas limitada por el Estatuto Básico, cuyas previsiones son verdaderamente escuetas.

El juicio de Arroyo Yanes –uno de nuestros mayores especialistas en la carrera administrativa funcional– no puede ser más rotundo: «la ordenación de la carrera de los funcionarios públicos constituye uno de los capítulos peor regulados de cuantos son abordados por la ley 7/2007, de 12 de abril, hasta el extremo de perder aquí el rótulo denominador que legitima su promulgación, y ello por dos razones: porque la flexibilización vía modalidades, frente a los deseos de los redactores del Proyecto de ley de fijar un marco dispositivo cerrado, ha acabado por desembocar, en el desenlace de la tramitación parlamentaria, en pura libertad de elección para los distintos legisladores de desarrollo y, en segundo lugar, porque se echa muy en falta el establecimiento de un régimen de garantías jurídicas que, por ser consustancial a la propia idea de carrera administrativa, de modo obligado debería de figurar en el denominado *estatuto básico*» (Arroyo Yanes 2007).

En ningún ámbito como la carrera –con su «subproducto» de la evaluación del desempeño– ha creado el Estatuto Básico del Empleado Público unas ineludibles necesidades de gestión. De entre las numerosas críticas vertidas sobre la Función Pública, ciertamente el déficit de gestión era una de sus carencias. No obstante lo cual, resulta imprescindible no sublimar tal perspectiva en detrimento de la regulación jurídica. Asistimos a la imparable irrupción de novedosas técnicas de gestión que pretenden erigirse en la panacea de todos los males de la Función Pública tradicional. Si en la década de los ochenta la solución se identificaba con el definitivo reconocimiento del contrato laboral en las Administraciones Públicas, los albores del siglo XXI asisten al

asalto de soluciones organizativas o funcionales originadas en la psicología de las organizaciones, en la ciencia de la Administración, en la gestión de recursos humanos o directamente en la empresa privada. Su trasplante y adaptación a las Administraciones Públicas evidentemente es problemático, pero en modo alguno puede soslayar la legalidad a la que se deben aquellas. En efecto, la gestión pública no puede prescindir del Derecho ni la Administración (o sus «gestores») pueden camuflar normas jurídicas en un paniaguado *soft-law* de manuales de gestión o enmascarar actos administrativos en pretendidos inocuos actos de gestión, prescindiendo para ello de las garantías que supone el procedimiento administrativo previo o de las más básicas exigencias de motivación de los actos administrativos (disimulada no pocas veces en complejas e ininteligibles fórmulas matemáticas). Los términos de gestión han de ser transformados en conceptos jurídicos con contenido propio, pues lo contrario sumiría al empleado en la inseguridad jurídica, al poder el gestor interpretar arbitrariamente neologismos o barbarismos ajenos al Derecho de la Función Pública extraídos de normas foráneas, cuando no de doctrinas o estudios tan respetables como discutibles. Es pues, imprescindible, juridificar la gestión que origina el EBEP en estos ámbitos de la carrera y de la evaluación del desempeño. La gestión puede aportar contenidos, métodos, modelos alternativos o parámetros críticos a las instituciones administrativas, pero éstas son creadas por el Derecho, que las regula y las encauza en su devenir administrativo.

En cualquier caso, para una Administración parlamentaria, caracterizada precisamente por la horizontalidad de su estructura burocrática y por un reducido tamaño que dificulta la progresión por ocupación sucesiva de puestos de trabajo, la carrera horizontal constituye una oportunidad para garantizar a sus funcionarios el derecho a la carrera, por mucho que se trate de una peculiar carrera donde se asciende de categoría subjetiva y se mejoran las retribuciones, aunque no se ascienda en los puestos y funciones a desempeñar. Sin embargo, los diferentes elementos que caracterizan esta modalidad de carrera han de ser oportunamente meditados por la Administración y legalmente negociados con las organizaciones sindicales, con la finalidad de evitar que la gestión de las carreras horizontales se convierta en un semillero de conflictos y de recursos.

Bibliografía

- ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa en el Estatuto Básico del Empleado Público*, Conferencia pronunciada en Santander, el 7 de agosto de 2007, en el marco del Encuentro «La reforma de la Función Pública: valoración y perspectivas» (Dir. M. Bacigalupo y J. Fuentetaja), del programa de Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- CASTILLO BLANCO, F.: «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)» en *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2009, pp. 247-289.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona 2006, p. 57.
- FUENTETAJA, J.: «El Estatuto Básico del Empleado Público» en *Revista de Administración Pública*, n.º 174, 2007, pp. 457-499.
- GALINDO MEÑO, C.: «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público» en *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. L. Ortega), La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2007, pp. 231-233.
- MAGÁN PERALES, J.M.: «Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos» en *Manual de Empleo Público*, (Dir. F. Castillo Blanco), Iustel 2009, p. 378.
- ORTEGA, L.: «Introducción General a los Comentarios sobre el Estatuto Básico del Empleado Público» en *Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. L. Ortega), La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2007, pp. 24 y ss.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 8.ª edición, Dykinson, Madrid 2009.
- PARADA, R., *Derecho del empleo público*, Marcial Pons, 2007, p. 71.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid 2008, p. 155.