

# La reconfiguración del marco de los derechos de los empleados públicos

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

# Consideración inicial

---

- El momento de la reflexión: la incidencia de la crisis económica y la distorsión de los términos del debate.
- Nada se necesita ... las incorporaciones de personal son el fruto de la torpeza de los gestores.

# Qué nos ha pasado

---

- Marginación clara y evidente de las agendas políticas de la cuestión relativa al régimen jurídico del personal.
- Marginación real de la importancia de la gestión de los RRHH.
- Lo de ordenar la “casa” es una labor demasiado ingrata, arriesgada y poco perceptible como para convertirse en una prioridad.

# Realmente

---

- En vez de reformar el modelo lo que se ha hecho es eludirlo.
- Se han buscado **sistemas alternativos**, básicamente de derecho privado que, finalmente, no han dado el fruto que se buscaba porque marginaron un problema central: la condición del Empleador – la Administración Pública- y la existencia de un estatus que procede de la misma cualquiera que sea la personificación de la misma.

# La perspectiva es compleja

---

- El debate sobre el empleo público no puede desvincularse de la propia configuración de los servicios públicos.
- Ni, por supuesto, de la calidad de los mismos.
- Ni, en muchos casos, de la propia existencia o mantenimiento de los servicios.

# Qué nos debería pasar

---

- Que la gestión del empleo público forme parte de las agendas políticas y que se comprenda que lo institucional de las regulaciones es, también, parte del éxito político.
- Es necesario encontrar un marco mínimamente coherente de gestión de los servicios públicos con eficacia y eficiencia.
- Deberíamos introducir una preocupación por los resultados.

# A quién perjudica la situación

---

- De un lado, a la propia Administración que no puede demostrar una vinculación a los objetivos y a los resultados.
- Al empleado público (cumplidor) que no tiene forma de preservar su buen nombre ni de mostrar socialmente su legitimidad por los resultados.

# Un problema adicional: la producción

---

- La ausencia de objetivos medibles en el marco de una organización que ha abdicado de fijar la producción.
- Asimismo una organización que no consigue una concertación social sobre la cuantificación del trabajo que forma parte de la relación de empleo.



# Esta cuestión

---

- Se proyecta de forma relevante sobre la verdadera configuración del haz de derechos y deberes de los empleados públicos.
- Dificulta, en gran parte, el desarrollo de figuras capitales como la evaluación del desempeño y la evaluación que tiene así como referencia final la meramente comparativa.

# Diagnóstico

---

- Las referencias a los derechos y deberes de los empleados públicos son esencialmente continuistas.
- No existe una definición y concreción real del contenido de los derechos, más allá de su conformación formal.

# El artículo 14 del EBEP

---

- Se trata, por tanto, de una relación ciertamente descriptiva en la que incluye derechos de distinta configuración y textura ligados, en unos casos, al propio ejercicio de la función o a los derechos que el empleado público mantiene mientras se encuentra en el ámbito de la gestión pública.

# Dos ejemplos muy representativos

---

- Derechos económicos.
- Derechos funcionales.

# Derechos económicos

---

- Asociados – con matices derivados de la naturaleza de cada complemento retributivo- a los derechos adquiridos de los funcionarios.
- Ciertamente el propio concepto de derechos adquiridos ha saltado hecho añicos con la publicación del Real Decreto-ley que reduce las retribuciones de los funcionarios.

# Al margen del debate

---

- Se aprecia una nítida tendencia a retribuir al funcionario por lo que es y no por lo que hace.
- Encontrar un elemento de equilibrio entre lo que debe retribuir la condición previa y lo que debe retribuir lo que se hace no es, siempre, sencillo.
- Esta falta de “margen” de maniobra nos sitúa en un entorno en el que no hay margen cuando existe crisis: sólo recortes lineales.

# Derechos Funcionales

---

- La condición histórica del derecho al cargo y su vinculación con el puesto de trabajo.
- Ha impedido ejercer adecuadamente el régimen organizativo, dotar de flexibilidad a las estructuras.
- A los cambios o a las ampliaciones funcionales sólo se puede responder con nuevas incorporaciones. La tensión sobre la oferta es una constante histórica.

# El artículo 73 del EBEP

---

- <<.1. Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo de acuerdo con el sistema de estructuración del empleo público que establezcan las Leyes de desarrollo del presente Estatuto.
- 2. Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones.
- 3. Los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad....>>



# En esencia

---

- a) Que el derecho al desempeño del puesto de trabajo se corresponde con el que establezcan las normas de desarrollo del EBEP. Es claro, por tanto, que estas normas que son las previstas en el artículo 6º pueden determinar que puestos de trabajo tienen una consideración estanca en la que la vinculación entre el cargo y el puesto de trabajo se produce. No se establecen límites específicos.
- El marco de normas de desarrollo del EBEP es el previsto en el artículo 6º cuando señala que <<...En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas....>>

# En esencia (II)

---

- b) Que al margen o con el margen indicado se admite que las Administraciones Públicas puedan asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo siempre que las mismas sean adecuadas a su clasificación, grado o categoría cuando las necesidades del servicio así lo demanden.
- La reasignación funcional: una competencia gestora y un retro real que esta ligado a la objetividad y a la transparencia de la organización.

# En esencia (III)

---

- Las limitaciones necesarias:
  - Las categorías personales
  - Las retribuciones
- \* Una nueva configuración de los derechos de los empleados públicos en el ámbito funcional

# Derechos profesionales

---

- Derecho al desarrollo profesional: el empleado público como un activo esencial de las organizaciones públicas.
- Hay que procurar que su aptitud no afecte a su actitud.
- En esencia:
  - A) Carrera
  - B) Formación, reciclaje

# La carrera profesional

---

- Una de las características centrales del EBEP es el reconocimiento del derecho a la carrera administrativa como uno de los derechos ligados al mantenimiento y el progreso en las Administraciones Públicas. Se trata de algo a lo que se había aludido sin éxito en distintas ocasiones y en la que se ha puesto mucha ilusión (probablemente injustificada) por parte de los empleados públicos.
- Las propias dificultades y las del modelo del EBEP se convierten en elementos centrales del debate y de la capacidad de implantación.

# Características generales

---

- De esta forma podemos indicar que lo que realmente sí consagra el EBEP es la consideración de la carrera administrativa como uno de los derechos de los funcionarios, aplicables a todos ellos, y vinculando con ello a todas las leyes sectoriales llamadas al desarrollo.
- 
- Es cierto – eso sí- que la vinculación es ciertamente pasiva (no podría haber una ley que no contemple un sistema de carrera) ya que como inmediatamente se justifica y ya se ha adelantado el sistema de cada Administración lo determina ella misma. En consecuencia no se conoce el alcance del sistema ni su propia conformación pero sí su propia existencia.
- 
- Más allá de esto podemos indicar que la configuración del derecho a la carrera profesional se hace en circunstancias ciertamente limitadas: el derecho a la carrera en algunas de las modalidades previstas en el propio artículo en la forma que determinen las respectivas normas de las Administraciones Públicas a las que se refiere.
- 
- Podemos, por tanto, indicar que se configura como un derecho abstracto cuya concreción corresponde a la ley autonómica o a la de la AGE (art. 6 del EBEP) que, únicamente, se encuentra limitada en su conformación a la utilización de algunas de las modalidades que se prevén en el EBEP.

# Delimitación modelos

- Podemos recordar, ahora, que la estructura de la carrera está muy ligada a la **propia opción organizativa** de las Comunidades Autónomas a las que el EBEP llama – en referencia a sus leyes de función pública - a establecer el modelo propio de carrera. El llamamiento se hace en términos ciertamente amplios ya que expresamente se indica que dichas normas podrán optar por la <<...aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades...>> (art.16.3).
- 
- Claramente puede verse que lo que el legislador del EBEP quiso **es dejar plenamente abierta la opción legislativa** de las Comunidades Autónomas que puede optar por modelos completamente verticales u horizontales o por modelos que conjuguen ambos sectores.
- **Obviamente todas las combinaciones intermedias con mayor o menor predominio** de unas u otras modalidades son, por tanto, posibles.
- Es más, son estas normas las que van a fijar, incluso, **el nivel de garantía de los derechos económicos**. Así lo indica la Disposición Adicional Novena del EBEP cuando indica 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. ...>>
- Es cierto, no obstante, que pese a esta remisión general se ha establecido una garantía de presente en la Disposición Transitoria Primera del EBEP cuando indica que <<...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. ...>>



# Modalidades

---

- Carrera horizontal.
- Carrera vertical.
- Promoción interna horizontal.
- Promoción interna vertical.



# Carrera, de verdad

---

- **Carrera horizontal**, que tendrá lugar mediante la progresión o avance de grados, de categorías u otras clases de escalones de ascenso, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo, vinculada al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado.
- **Carrera vertical**, que tendrá lugar mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto.

# Adicionalmente

---

- **c) Promoción interna vertical**, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo profesional a otro inmediatamente superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.
- **d) Promoción interna horizontal**, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

El artículo 16 del EBEP que contiene estos conceptos que acaban de apuntarse se configura como un precepto complejo porque solapa conceptos – fruto de la propia definición que hace de carrera administrativa- y permite que aparezcan conjuntamente las ideas de carrera profesional (vertical y horizontal) y promoción interna (vertical y horizontal). La disociación conceptual trata de marcar una línea de grado: mientras la carrera se desarrolla dentro del grupo profesional en el que se ha ingresado la promoción interna trata de permitir un ejercicio funcional de mayor responsabilidad.

# Formación y reciclaje

---

- Formación: generalista y de contexto.
- Reciclaje: ligada a los procesos de producción de la correspondiente Administración.
- El EBEP contempla entre los derechos de los funcionarios el derecho a <<... la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral....>>

# En el reverso

---

- Este derecho tiene en el ámbito de la regulación de los deberes de los funcionarios y, en concreto, en los principios de conducta a los que alude el artículo 54 del EBEP su contrapartida teórica cuando exige a los empleados que mantengan <<...actualizada su formación y cualificación...>>.
- Esta obligación – más o menos exigible en términos jurídicos como se analiza en el capítulo correspondiente, se ve concretada en el ámbito de la actuación de los funcionarios como el reconocimiento de un derecho.