

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CARRERA PROFESIONAL EN EL EBEP

Rafael Jiménez Asensio
(Universidad Pompeu Fabra. Estudi de Consultoria “Sector Públic” S.L.)
rafael.jimenez@estudiconsultoria.com

(TEXTO PROVISIONAL. PENDIENTE DE REVISIÓN)

INTRODUCCIÓN

El objeto de este texto (que representa una primera entrega de un material que debe ser objeto de revisión y desarrollo) es llevar a cabo una sucinta presentación de algunos de los innumerables problemas que plantea la puesta en marcha de la carrera profesional en las administraciones públicas españolas a partir de la entrada en vigor del EBEP.

Para analizar esta compleja cuestión les propongo un sencillo itinerario:

En primer lugar, realizaré unas reflexiones de carácter preliminar que abordarán los siguientes puntos:

a) El “sistema de carrera” como uno de los modelos típicos de estructuración de la función pública, sus rasgos distintivos, así como su (relativa) crisis.

b) La evolución del sistema de carrera en la función pública española, así como a sus constantes y reiterados fracasos en sus no pocos intentos de articulación efectiva.

c) Las consecuencias que ha tenido en la configuración de la carrera administrativa el sistema constitucional de 1978 y los primeros pasos que se dieron en la implantación de un “nuevo modelo de carrera profesional” en la Ley 30/1984, así como la evolución de este “modelo”.

En segundo lugar, se abordará un particularizado análisis de la carrera profesional en el EBEP, así como alguna referencia –por conexión- a la provisión de puestos de trabajo.

Y, en tercer lugar, se intentarán trazar cuáles pueden ser las posibilidades (por cierto, muy amplias) del desarrollo de este importante referencia de este instrumento de gestión del empleo público. Aquí las reflexiones se limitarán al campo estricto de “la carrera profesional”, sin hacer mención alguna ni a la provisión de puestos de trabajo.

Aunque el título de la ponencia se enuncia como “Régimen Jurídico”, y aunque centre la atención sobre este aspecto, incluiré alguna referencia incidental a cuestiones ajenas al régimen jurídico, pues sin ellas se comprende

mal cuál ha sido la evolución de esta institución y, mucho menos se podrán dibujar cabalmente cuáles son sus expectativas de futuro.

REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Encuadre del objeto

La expresión “carrera” es ciertamente amplia y ambigua, por eso conviene acotarla ya sea con una noción tradicional como es la de “carrera *administrativa*” o con otra de factura más moderna: “carrera *profesional en la función pública o en el empleo público*”.

Entre nosotros la expresión más consagrada, sobre todo en el campo de la literatura especializada, es la de “carrera administrativa”, sin embargo pienso que arrastra tal cúmulo de fracasos en su aplicación que tal vez sea oportuno buscarle una alternativa que nos haga depositar algo de ilusión sobre su futuro despliegue. En esos casos un cambio terminológico, por pequeño que sea, algo ayuda.

El EBEP habla de “carrera profesional” de los funcionarios públicos, y esta puede ser una noción más actualizada y posiblemente más gráfica de lo que realmente se quiere. Pues quienes “hacen carrera” son los funcionarios (o los empleados públicos), que son personas que dedican “su vida profesional” (y su “saber especializado”) a servir en un organización muy concreta como es la Administración Pública.

La carrera tiene, en efecto, una clara dimensión “subjetiva”, que se materializa en una serie de derechos y garantías que se encuadran en el patrimonio jurídico de los empleados públicos. Pero esta es una concepción muy tradicional (y hasta cierto punto rancia) de lo que es la carrera. Posiblemente, como veremos, se deba flexibilizar algo esa rígida concepción que ha rodeado tradicionalmente a la carrera como derecho subjetivo, sobre todo si se quiere construir una Administración Pública que actúe bajo criterios de eficacia y eficiencia, y si se quiere que la Administración Pública “sea productiva”, esto es, que dote a los ciudadanos de mejores prestaciones y servicios.

La carrera, asimismo, tiene una innegable dimensión “objetiva”. Dicho de otro modo, es un elemento estructural de primera importancia en el diseño que se haga de un determinado sistema de función pública (o modelo de gestión de recursos humanos en la administración pública). En una concepción moderna de la función pública, el sistema de carrera es uno de los elementos nucleares del modelo de gestión de personas; del éxito o fracaso en su implantación y desarrollo depende en buena medida disponer o no de una institución de función pública moderna, responsable, eficaz y eficiente y, sobre todo, profesional.

Porque lo realmente importante de la carrera en la función pública es, precisamente, que es un elemento imprescindible de “la profesionalización”; esto es, de la dedicación permanente del empleado público al servicio, de la profundización en los conocimientos y destrezas requeridos para desempeñar mejor sus funciones, del crecimiento profesional en definitiva de la persona que, al fin y a la postre, revierte en un enriquecimiento del puesto de trabajo o de las funciones que puede desempeñar esa persona.

Entre nosotros la carrera siempre se ha identificado como “ascenso” a puestos de trabajo de responsabilidad más elevada y situados, por tanto, más altos en la jerarquía administrativa. Esta concepción de carrera ha tenido consecuencias nefastas, como es harto sabido. La presión por subir ha sido tan fuerte que ha conducido a una inflación de los niveles más altos de la jerarquía de puestos de trabajo y, en algunos casos extremos, a una auténtica “elefantiasis estructural de puestos de mayor nivel”.

Pero en ese particular espacio que es la función pública el concepto de carrera ha tenido también otras aplicaciones perversas, propias de una aplicación literal del término. Carrera, en una acepción vulgar, es “correr”, y en la función pública se han dado (y se siguen dando) “carreras meteóricas” en las que en poco más de cuatro años una persona ya ha alcanzado el cenit de sus posibilidades profesionales.

Lo cierto es que las patologías son inmensas, en este y en otros terrenos. No quisiera hacer una presentación exclusivamente centrada en patologías, sino darle además un contenido “constructivo” o, al menos, “prospectivo”. Pero baste únicamente con traer a colación lo que considero la concepción más perversa de la carrera, que no es otra que confundir esta con el acceso o la selección. Dicho de otro modo, en la función pública española lo realmente importante es el “acto de acceso” o “el momento selectivo”, pues este es –como dijo en su día Joan Prats- el momento real de la “carrera administrativa”, lo demás (lo que viene luego, es, o ha sido, pura anécdota): el acto de superar una “oposición” es lo que realmente vale. En expresión de Alejandro Nieto, las pruebas de acceso a la función pública se configuran como una suerte de “atravesar del Jordán y besar la Tierra Prometida”. Este es el momento en el que un funcionario acredita el mérito y la capacidad. Una concepción patológica que también ha terminado por “manchar” a nuestro (...) Tribunal Constitucional, nada sorprendente por otra parte teniendo en cuenta que esta compuesto casi en su práctica totalidad por “funcionarios públicos” que superaron en su día unas venerables oposiciones.

Me he detenido en este punto, porque creo que explica muy bien alguna de las causas de por qué la carrera no ha tenido éxito entre nosotros: su potencial de desarrollo ha quedado anegado por una focalización excesiva en que lo realmente importante es la selección (que nadie dice que no lo sea), y que la carrera es algo instrumental o, incluso, anecdótico.

Otra patología que ha afectado a la configuración de la carrera profesional en la función pública es la politización de nuestras estructuras administrativas, sobre todo en niveles superiores, y la interesada confusión

entre política y administración en innumerables espacios del quehacer administrativo. Este dato, intensamente vinculado con la expansión de “la discrecionalidad”, es un auténtico cáncer (además con metástasis) que se ha incubado en nuestras administraciones públicas. El desempeño de puestos de responsabilidad en nuestras administraciones públicas está reservado, casi en su totalidad, a empleos de provisión discrecional, que cambian de titular en función de las preferencias políticas, personales o, lo que es peor aún, del capricho de los que mandan circunstancialmente. Construir una Administración Pública profesional con estos mimbres es un pío deseo. La continuidad en las políticas públicas y en los diseños estratégicos de esas políticas que la sociedad demanda se ven directamente afectadas por ese constante trasiego de personas, de “equipos” y de proyecto. Quien piense que esta falta de continuidad tiene un “coste cero” o es un ingenuo o, lo que es peor, es un tonto.

Dejemos el pantanoso terreno de las patologías y adentrémonos en lo que simplemente son “carencias institucionales”. Cualquier organización con un mínimo de complejidad y de personal tiene diseños de carrera de sus empleados, con el fin de que estos tengan expectativas de desarrollo profesional en la organización, se motiven en el desempeño de sus tareas y pretendan alcanzar (o superar) los objetivos marcados.

Las administraciones públicas son, por lo común, organizaciones de una enorme complejidad. La necesidad objetiva de disponer de sistemas de carrera es algo indiscutible, y este es tal vez uno de los retos estratégicos de mayor importancia que tiene todo el sector público español. Pero la carrera profesional es, asimismo, un elemento central en la arquitectura organizativa en la que debe encajar armónicamente con el resto de elementos de ese sistema de recursos humanos: en primer lugar, con la formación, pues no se puede concebir la carrera si no es conectada con la formación, ni tampoco se puede entender ésta sin aquella; en segundo lugar, con la evaluación del desempeño, pues este es un instrumento fundamental para la articulación efectiva de la carrera; en tercer lugar, con la provisión de puestos de trabajo, como procedimientos a través de los cuales se materializa la carrera; en cuarto lugar, con el sistema retributivo, pues la carrera tiene una proyección necesariamente sobre (un tipo) de retribuciones complementarias; en quinto lugar, con el sistema de dirección pública profesional, que se ha de saber articular coherente e inteligentemente con ese sistema de carrera; y en sexto lugar, con la propia estructura de la función pública y, más particularmente, con la estructura de puestos de trabajo y de agrupaciones de puestos de trabajo, pues en estas últimas es donde cabalmente se puede (y se debe) concretar la carrera profesional.

La carrera profesional, por tanto, tiene “muchas miradas” y no pocas interconexiones con otros elementos de la función pública. Su puesta en práctica será compleja, sobre todo teniendo en cuenta el “contexto” en el que debe ser implantada. Un “contexto” con una “cultura de la organización” muy distante a lo que puede ser una implantación de “un modelo profesional” de carrera, y que tiene unos actores que apenas tienen interiorizado ese necesario cambio cultural. En efecto, unos políticos .-con excepciones muy singulares- que son muy poco receptivos (más bien desinteresados) frente a las beneficios

y progresos que puede suponer implantar en una carrera profesional en el empleo público, con una concepción basada en que, en materia de personal, lo fundamental es buscar “la paz social” independientemente del coste que ello suponga; unos funcionarios cargados de escepticismo frente a las hipotéticas posibilidades que la carrera profesional supone, y que desconfían de cualquier sistema (por mínimo que sea) en el que se incorporen elementos que no sean estrictamente reglados; unos sindicatos que conciben exclusivamente la carrera como un incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos que debe estar anudado preferentemente (cuando no de forma exclusiva) a estrictos criterios de antigüedad; y, en fin, unos jueces que, por lo general, siguen anclados en una concepción de la carrera administrativa como garantía del funcionario y que muestran resistencias numantinas (expresadas a través de sentencias “ajustas a Derecho”, pero, en no pocas ocasiones, “fuera de la realidad”) frente a cualquier innovación o cambio en este terreno que vaya más allá de lo que una interpretación estricta (y descontextualizada) de la norma supone.

No pretendo con ello echar un “jarro de agua fría” sobre las posibilidades reales de que se implante un modelo de carrera profesional en nuestra función pública, ni quiero pecar de pesimista. Creo que hay que tener, en cambio, una moderada carga de optimismo y ser conscientes que en este tema nos jugamos mucho: la Administración y los ciudadanos. Simplemente he pretendido identificar los “focos de resistencia” frente a cualquier proceso de cambio. Afortunadamente, cada vez hay más políticos que tienen “visión estratégica” y saben que invertir en recursos humanos (y, por tanto, “construir carrera”) es apostar por el futuro. También hay núcleos profesionales en la función pública, que lejos de posturas “corporativas” y de otros anacronismos, están invirtiendo esfuerzos y conocimiento en el desarrollo de un sistema profesional de carrera. En el campo sindical, más tarde o más temprano, los vientos de modernización impulsarán un necesario cambio de estrategia, y cabe presumir (pues algunos movimientos ya existen) que el sindicalismo responsable hará de la carrera profesional (entendida esta en su recto sentido) una bandera de modernización del sector público. Y, en fin, los jueces, aquellos funcionarios que “tienen la última palabra”, tendrán que interiorizar asimismo las importantes consecuencias que para la Administración Pública implica un modelo de carrera profesional, necesitándose para ello una mayor profesionalización judicial en estos ámbitos, hasta ahora muy descuidados y con muy pocos jueces con una formación y conocimientos acreditados en el campo del Derecho de la Función Pública, así como una especial sensibilidad hacia la trascendencia “objetiva” que representa la articulación de un buen sistema de carrera profesional en las organizaciones públicas.

El “modelo de carrera” en la función pública. Notas.

Tradicionalmente, tanto la doctrina de función pública como algunas instituciones internacionales (como es el caso de la OCDE), han establecido una clasificación dual de los modelos de función pública:

- a) Modelo de carrera
- b) Modelo de empleo

La OCDE, por su parte, en diferentes documentos, reconoce un “tercer modelo”, que el “el departamental”, pero que no es sino una derivación puntual del modelo de carrera (que se proyecta sólo sobre un departamento).

El modelo de carrera, también denominado “modelo burocrático” o “modelo de cuerpos”, tiene unas características muy concretas que se pueden sintetizar del siguiente modo:

- a) El acceso se realiza a través de pruebas selectivas competitivas que se denominan por lo común “concurso” (en nuestro caso “oposición”) y en las que se garantiza el principio de igualdad y los principios de mérito y capacidad. Habitualmente quienes ingresan en la Administración son personas jóvenes o relativamente jóvenes, que desarrollarán su carrera profesional en la función pública (y, en consecuencia, dedicarán toda su vida profesional a prestar servicios en la Administración).
- b) Los funcionarios superiores tienen, por lo común, una fase de formación y de prácticas como parte del proceso selectivo, y en algunos casos (como es la ENA en Francia) con un fuerte componente selectivo, siquiera sea para encuadrar a los funcionarios en uno u otro Cuerpo.
- c) El acceso a una administración pública y el desarrollo de una carrera profesional en la función pública viene acompañado habitualmente de una idea de servicio público y de una serie de “valores compartidos”: prestar servicio público en un modelo de carrera es, en consecuencia, “compartir un sentido de pertenencia”. Esto tiene una aplicación patológica, que son las expresiones puras de “corporativismo”, pero tiene asimismo una dimensión positiva, como es la interiorización de los valores y principios de servicio a los ciudadanos, que al fin y a la postre es el objetivo de cualquier Administración Pública.
- d) Ingresado en la función pública los funcionarios disponen de unas posibilidades de carrera que consisten habitualmente en el ascenso a niveles de responsabilidad superiores en la Administración o, en su caso, mediante sistemas de promoción.
- e) El sistema de carrera implica que sólo los funcionarios pueden progresar en la estructura, no admitiéndose, por lo común, la incorporación colateral de externos o personas ajenas a la función pública. Se trata, en consecuencia, de “un modelo cerrado”.
- f) En el modelo de carrera, asimismo, las expectativas profesionales se sitúan principalmente en los funcionarios pertenecientes a los niveles superiores, pues son estos los que tienen acceso a los puestos situados en la estructura directiva o de mando de sus respectivas organizaciones. Además, las administraciones públicas ofrecen a esos funcionarios

superiores unas expectativas de carrera profesional y unos incentivos retributivos con el fin de “fidelizarlos” y evitar que se “caigan en manos del mercado”.

Estas son las notas (o, al menos, algunas notas) de lo que podíamos denominar como un “modelo de carrera” como tipo ideal, sobre esta descripción existen múltiples variaciones según administraciones públicas y países. De hecho, hay sistemas de función pública que se califican como “de carrera” y que sólo tienen alguna de las notas antes expuestas. Y este ha sido el caso, en efecto, del sistema español.

El “modelo de carrera” sigue gozando en general de buena salud. Pero no es menos cierto que en los últimos decenios la concepción tradicional del “modelo de carrera” como sistema corporativo o “cerrado” está dando paso a la introducción de muchos elementos propios del modelo de empleo (o de puesto de trabajo). De hecho, se está produciendo una cierta “simbiosis” entre ambos modelos, puesto que uno y otro están importando elementos entre sí, de tal modo que hasta en el sistema de empleo existe ya (o puede insertarse) un “sistema de carrera”. En este sentido, los diferentes documentos de la OCDE y la literatura especializada ahondan en este proceso de (relativa) convergencia entre los dos modelos.

Por tanto, la clasificación sigue teniendo valor pedagógico, pero poco más.

La evolución del sistema de la función pública española.

Hace varios años Arroyo Yanes escribió una completa monografía sobre la evolución de la carrera administrativa en la función pública. El fenómeno lo ha estudiado también con mucho rigor Gutiérrez Reñón. Y asimismo, recientemente, Manuel Férrez ha vuelto sobre el tema en un sugerente e interesante libro sobre la Carrera Administrativa.

Ciertamente es muy difícil comprender la causa de nuestros males (esto es, el fracaso de la carrera) si no se visita el proceso de construcción de nuestra función pública. Obviamente, es una tarea que aquí no realizaré en detalle, pero puede ser oportuno describir, siquiera sea sumariamente, cuáles son sus principales hitos o fases.

En primer lugar, aunque sea una sentencia tal vez lacónica y contundente, se puede afirmar que en España no ha existido nunca una carrera administrativa entendida ésta bajo los patrones de lo que es un sistema de promoción profesional de los funcionarios ordenado y configurado institucionalmente de un modo objetivo.

Tal juicio negativo se puede explicar porque el proceso de construcción de la Administración Pública española ha estado jalonado por una cultura organizativa plagada, como hemos visto, de innumerables patologías. En primer lugar, era francamente difícil (más bien imposible) que arraigara un

sistema de carrera en una función pública que en el proceso de construcción del Estado Liberal durante el siglo XIX la idea central era que los funcionarios públicos eran “amovibles” o que podían ser “cesados” en cualquier momento. Asimismo, el acceso, con excepciones singulares, no se realizaba por lo común a través de pruebas selectivas, aunque la normativa del período lo exigiera y los diferentes textos constitucionales incorporasen recurrentemente los principios de mérito y capacidad, así como el de igualdad, para el acceso a los empleos públicos. .

La carrera sólo arraigará –como analizaron magistralmente De la Oliva y Gutiérrez Reñón- en los cuerpos especiales, que paulatinamente incorporaron el acceso por mérito (oposición) y garantizaron la inamovilidad de los funcionarios que pertenecían a esos Cuerpos. Por tanto, la carrera se hacía en el Cuerpo, más que en la Administración (la impronta del sistema francés en este punto fue determinante).

Aún así, con todas las limitaciones que se quiera, se fue pergeñando en la Administración española un “sistema de categorías” en correspondencia con los niveles jerárquicos o de responsabilidad que en cada momento hubiera. Este sistema se generaliza con Bravo Murillo en 1952 y se perfecciona, después de no pocas vicisitudes que ahora no interesan, en el Estatuto Maura de 1918.

Es, en efecto, con el Estatuto Maura de 1918 cuando se puede hablar, ya definitivamente, de la implantación de un sistema de carrera en la función pública española, aunque con no pocas imperfecciones que terminarán pasando una costosa factura. Durante la vigencia del Estatuto Maura los funcionarios, también los de cuerpos generales, alcanzan la ansiada inamovilidad, acceden a los Cuerpos a través de oposiciones y se reforma todo el sistema de categorías con una serie de niveles (Jefe de Servicio, Jefe de Sección, Jefe de Negociado, Técnicos, Oficiales, etc.) que ha llegado hasta nuestros días.

Como la única posibilidad efectiva de hacer carrera administrativa era concursar a un nivel de responsabilidad superior, lo que conllevaba el consiguiente incremento retributivo, la presión sobre las estructuras fue “in crescendo”, en cuanto que, frente a las constantes congelaciones de las retribuciones de los funcionarios, la única vía de escape era reconocer a los funcionarios una categoría superior independientemente de que las funciones que desarrollara fueran acordes con la responsabilidades de la Jefatura concedida. De ese modo, la Administración española se fue asimilando paulatinamente al “Ejército de Pancho Villa”, donde había formalmente “más mandos que ‘soldados’”.

A las puertas de la reforma que supuso la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, el sistema de categorías –como reconoció Parada- estaba prácticamente muerto, y la carrera administrativa diseñada en su día (no se olvide a mediados del Siglo XIX, con la excepción del Ministerio de Hacienda que creó entre 1825 y 1829) completamente arruinada.

No debe extrañar, por tanto, que “el legislador” de 1964 diera el primer golpe de timón. Sustituyó el sistema de categorías por un sistema completamente nuevo: la clasificación de puestos de trabajo, combinado con la configuración de dos sistemas de provisión de puestos de trabajo: la libre designación (como sistema excepcional) y el concurso de méritos (como sistema ordinario).

La clasificación de puestos de trabajo (una idea, todo hay que decirlo, sumamente avanzada para el momento histórico en el que se planteó) no se llevó a efecto en los términos previstos. Y fallando esta pieza central del modelo, por arrastre fallaba el sistema retributivo y el propio modelo de función pública. No es preciso detenerse más en la descripción de este proceso, que, como decía, ha sido perfectamente descrito por Arroyo Yanes y, recientemente, por Manuel Férrez.

A las puertas, por tanto, de la Constitución de 1978, la Administración Pública española carecía de “un sistema de carrera administrativa” mínimamente institucionalizado. Además, la libre designación se fue convirtiendo paulatinamente no en el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo sino en el procedimiento ordinario, relegando en muchos casos al concurso a un papel secundario.

La función pública en la Constitución de 1978: su desarrollo normativo en materia de carrera administrativa. Un apunte crítico sobre la jurisprudencia constitucional en esta materia.

En el el texto constitucional de 1978 se recoge un derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, de acuerdo con los requisitos que determinen las leyes (art. 23.2 CE); un derecho que, sin perjuicio de su naturaleza como “derecho de configuración legal”, ha sido objeto de una dilatada y densa jurisprudencia constitucional (y, como se ha dicho, precisamente no muy acertada).

Asimismo, el artículo 103.3 CE establece que la selección de los funcionarios públicos se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, pero nada se dice de la carrera ni tampoco de la provisión. En todo caso, en este artículo 103.3. CE sí que se hace una llamada a que sea la Ley la norma que proceda a regular el Estatuto de la Función Pública. Hay, en consecuencia, una “reserva de Ley”, para aprobar ese Estatuto.

Por último, en el artículo 149.1.18 CE se recoge una “competencia exclusiva” del Estado para la determinación de las “bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos”, por lo que a partir de esos presupuestos, las CCAA fueron asumiendo paulatinamente en sus respectivos Estatutos la competencia de desarrollar legislativamente esa normativa básica.

Muy sucintamente, la jurisprudencia constitucional ha ido estableciendo el alcance de todos esos enunciados constitucionales. En relación con el artículo 23 (derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas de acuerdo con los requisitos que se establezcan en las

leyes), el TC tempranamente consideró que el derecho de igualdad se reforzaba con los principios de mérito y capacidad (que estaban recogidos en el artículo 103.3 y, en consecuencia, extramuros del Título I CE), y que ese derecho de acceso en condiciones de igualdad no se proyectaba sólo sobre el acceso en sentido estricto sino que se aplicaba también a la permanencia y, por tanto, tenía su concreción asimismo en los sistemas de provisión. Sin embargo, esa doctrina, que iba por el camino razonable de apuntalar la profesionalidad en el sistema de carrera, pronto adquirió otros derroteros. En una serie de sentencias del TC que tuvieron por objeto analizar sistemas de provisión de puestos de trabajo, el Tribunal elaboró la doctrina en virtud de la cual los principios de mérito y capacidad (así como el de igualdad) tienen todo su vigor en el acceso, pero se pueden modular (esto es, “pierden fuelle”) en la provisión de puestos, pues en esta fase, dado que el funcionario ya ha acreditado disponer de “mérito y capacidad”, la Administración Pública puede atender a otros principios, tales como el de “eficacia”, con el fin de establecer criterios alejados del “mérito y de la capacidad” para la provisión de tales puestos.

No cabe ser muy incisivos para darse cuenta de los efectos perturbadores que tiene esa doctrina. La jurisprudencia del Tribunal tenía como único objeto salvar la constitucionalidad del sistema de libre designación, pero se puede afirmar de inmediato que está pésimamente formulada, y que sus consecuencias para la implantación de un modelo de carrera profesional en las administraciones públicas pueden ser (y de hecho han sido hasta la fecha) sencillamente letales. No se quiere decir con ello que no quepa, constitucionalmente hablando, dentro de los sistemas de provisión un cierto margen de discrecionalidad en la provisión de puestos, sino que tal discrecionalidad debe proyectarse cabalmente una vez que se ha acreditado el mérito y la capacidad (esa es, sin duda, la lectura constitucionalmente más correcta y, asimismo, la más funcional para la propia Administración Pública, de las previsiones del artículo 23.2, en relación con el artículo 103.3 CE).

Tampoco el artículo 103.3 CE habla expresamente de carrera, pero no cabe duda que ese aspecto es uno de los elementos sustanciales de cualquier sistema profesional de función pública, tal como se ha visto. Por consiguiente, el propio Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 99/1987 ya insertó la carrera profesional y los sistemas de provisión dentro del ámbito reservado a la Ley según expresa el propio artículo 103.3 CE. Pero esa reserva debe ser entendida en su exacto alcance, y se extiende a la configuración “subjetiva” de la carrera de los funcionarios públicos (esto es, a la determinación de los grados, niveles o categorías, así como a las garantías que rodean sus adquisición y, en su caso, pérdida), donde tendría una densidad normativa alta, pero en cambio en el caso de la carrera entendida desde la dimensión “objetiva”, esto es, como instrumento de gestión o elemento estructural del modelo (lo que alcanza a la definición de itinerarios, agrupaciones de puestos y gestión del sistema), la reserva de ley tendría una intensidad mucho menor, en cuanto que la Ley en este caso sólo debe fijar los elementos estructurales básicos dejando a la potestad reglamentaria todo el diseño y pormenores del sistema de carrera (dada su innegable dimensión de potestad de autoorganización). Es decir, se podría trasladar a este punto con relativa

facilidad la distinción entre “reserva de ley absoluta” y “reserva de ley relativa”, puesto que si no la flexibilización y gestión del modelo de carrera se arruinaría por completo. Esta es, en síntesis, una lectura razonable del alcance de esa reserva de ley que, por cierto los propios tribunales de justicia no la terminan de interiorizar en toda su plenitud. Veremos si el cambio de marco normativo les ayuda un poco.

Y, en fin, nos queda el artículo 149.1.18 CE, sobre el cual aquí apenas haré reflexión alguna, pues sobre su alcance ya me he dedicado en otras ocasiones. Únicamente, se puede señalar que en virtud del sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 149.1.18 CE, las CCAA han ido estableciendo sus “modelos” de carrera administrativa en sus respectivas leyes de función pública. Sin embargo, dado el estrecho (por prácticamente inexistente) margen de configuración que les dotaba la legislación básica dictada por el Estado, lo cierto es que esos “modelos” de carrera se transformaron en una mera réplica del modelo estatal. Pero veamos más detenidamente este punto.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, se aprobó con la finalidad de fijar unas “medidas” para que los legisladores autonómicos pudieran ejercer sus propias competencias, aunque también procedió a establecer unas medidas aplicables asimismo a la Administración del Estado. El giro que dio esta Ley fue una vez más considerable. Fracasado el modelo de carrera por categorías, y no puesto en marcha el modelo previsto en la Ley de 1964 de clasificación de puestos de trabajo, lo único que sostenía al sistema de función pública era la (precaria y sobredimensionada) estructura de Cuerpos y Escalas,

La Ley de 1984 dio una vuelta de tuerca más al problema. Su objetivo (nunca confesado) era llevar a cabo una “cruzada anticorporativa” y, sobre todo, dirigida a los Cuerpos de elite. Para ello se utilizaron dos piezas o elementos. La primera consistió en “desempolvar” el puesto de trabajo como elemento central de la ordenación de la función pública, completando esa idea con la clasificación de los puestos en treinta niveles y con las relaciones de puestos de trabajo; la segunda, determinar que, salvo excepciones, los puestos de trabajo eran de adscripción indistinta (independientemente del cuerpo o escala de procedencia). El modelo de carrera se cerraba, desde la perspectiva subjetiva, con el reconocimiento del “grado personal”, que era en realidad el único elemento visible de esa carrera en su dimensión de garantía, y que se confería al funcionario público por el desempeño durante dos años consecutivos o tres con interrupción de un puesto de trabajo de un determinado nivel de complemento de destino.

No es momento de detenerse en la presentación de un modelo que es muy conocido y que dispone de no pocos elementos de complejidad en su exposición. Lo cierto es que la inteligencia general del modelo supuso que se identificara inmediatamente la carrera administrativa con un “ascenso” a puestos de trabajo que dispusieran de un nivel de complemento de destino superior. Ciertamente, esa no era la única lectura que se podía hacer de la carrera administrativa tal y como había sido configurada por el legislador básico. Efectivamente, la carrera horizontal se insertó de forma “embrionaria”

en la Ley 30/1984, donde se preveía la posibilidad de que se adquiriera el grado mediante la superación de cursos específicos y otros requisitos objetivos, basados en los principios de mérito y capacidad, que debían ser determinados por el Gobierno del Estado o de las CCAA. Al menos que yo sepa, esa previsión ha quedado completamente inédita desde la aprobación de la Ley, y lo cierto es que podría haber dado paso a la implantación de una “carrera horizontal” en la función pública. Posiblemente, el diseño que llevaba a cabo la Ley 30/1984 era muy deficiente, pero tampoco hubo voluntad alguna de implantarlo.

Así las cosas, no debe extrañar que “la carrera vertical” fuera la única posibilidad de promocionar en la Administración Pública. Y si esto es así, tampoco cabe extrañarse lo más mínimo que las presiones para “reclasificar” los puestos de trabajo hayan sido brutales en todas las estructuras administrativas, pues aunque por vía de provisión de puestos de trabajo se podía acceder a puestos de mayor nivel de complemento de destino, el sistema no garantizaba la rotación (por sus limitaciones inherentes) y frustraba las expectativas de promoción (y sobre todo de mayores retribuciones). Las vías de escape estaban claras: o se “reclasificaba” el puesto de trabajo dándole un mayor nivel o se le dotaba de un mayor complemento específico (aunque este no se consolidaba). Cualquiera de las dos vías daba satisfacción temporal a los apetitos de los funcionarios públicos, aunque la primera era la más segura. Si ninguna de estas vías se ponía en marcha, el paso inexorable del tiempo iba paulatinamente afectando a la motivación y al rendimiento de unos funcionarios que veían como los años pasaban y su situación profesional permanecía estática y sin visos de cambiar en un futuro. El desencanto hacía mella en el rendimiento y carcomía las propias misiones de la organización.

Junto a todo lo anterior se introdujeron otros elementos adicionales de perturbación del sistema. En muchos cuerpos superiores de la Administración el recorrido de la carrera profesional se hacía particularmente “corto”, puesto que el primer destino en la Administración ya era el de un puesto de trabajo de nivel 26 o 27, con lo que el tramo de carrera que quedaba por cubrir se podía transitar, con suerte, en cuatro o seis años máximo. En ese momento la carrera había acabado, ya se podía dormir en el Administración Pública el resto de los días. O, lo que es peor, carente de cualquier incentivo, el alto funcionario abandona la Administración Pública para echarse en manos del sector privado, que le ofrece condiciones económicas mucho más ventajosas. Los efectos sobre el funcionamiento del sector público todavía no se han calculado, pero son sin duda de importancia.

Los sistemas de provisión de puestos de trabajo tampoco ayudan en esa tarea. En primer lugar, porque tanto el concurso como la libre designación ofrecen limitaciones evidentes en su diseño. La introducción del concurso específico supuso algo de aire nuevo, pero se puede mejorar mucho su trazado. Los procedimientos, sobre todo los de concurso, son lentos y exageradamente meritocráticos. Los de libre designación, por lo común, no se adecuan, en su trazado actual, a una mínima acreditación del mérito y de la capacidad. Y para complicarlo más está la “comisión de servicios” o la “adscripción provisional”, que se ha convertido en muchas administraciones

públicas (sobre todo en lo que respecta a la cobertura de puestos de responsabilidad) en el sistema “paralelo ordinario” de provisión de puestos de trabajo.

Se puede concluir, por tanto, que el modelo de carrera diseñado por el legislador básico y reproducido después en las diferentes CCAA es un modelo agotado y que ha fracasado por completo. O no hay carrera, o hay carreras cortas, o existen carreras fulgurantes. No tenemos término medio. Los efectos sobre el conjunto del sistema son desmotivadores, sobre todo con los núcleos profesionales más cualificados de los que depende (y dependerá más todavía en un futuro inmediato) el buen funcionamiento de la Administración Pública

Queda la promoción interna y la movilidad, como variantes, ciertamente singulares, de una concepción amplia de lo que es “la carrera profesional”. En verdad, ni una ni otra son conceptualmente hablando sistemas de “carrera profesional”, pero el legislador (sobre todo el EBEP) incluye a la primera como una modalidad de carrera y a la segunda como un sistema “específico” de provisión de puestos (más bien es de cambio de puesto de trabajo o de Administración Pública). En lo que respecta a la *promoción interna*, se establecía que, los funcionarios que dispusieran de la titulación exigida, pudiesen ascender desde Cuerpos y Escalas de titulación inferior a otros/as del grupo de titulación inmediatamente superior. Asimismo, se preveían una serie de reglas complementarias, tales como la posibilidad de realizar pruebas independientes (sin perjuicio del respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad), la preferencia para cubrir los puestos de trabajo vacantes, etc.

Y esta es en una rápida síntesis una descripción del estado en el que se encontraba la carrera administrativa antes de que el legislador se pusiera manos a la obra para desarrollar el artículo 103.3 de la Constitución y elaborar un Estatuto del Empleado Público (que no de la Función Pública). A ello dedico la segunda parte de esta Ponencia. Veamos.

LA CARRERA PROFESIONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

El Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público: las aportaciones en materia de carrera profesional

El Informe de la Comisión dedicó un capítulo al importante tema de la *promoción profesional de los empleados públicos* (Capítulo IX). Veamos a grandes rasgos cuáles fueron las líneas discursivas del citado Informe en este tema, así como en todo lo relativo a promoción interna puesto que muchas de sus recomendaciones han sido posteriormente trasladadas al Estatuto Básico del Empleado Público.

La promoción profesional de los empleados públicos

El Informe destaca la importancia que tiene un buen diseño de carrera para mejorar el rendimiento y la productividad, así como con el objetivo de reforzar la motivación y la satisfacción personal de los empleados públicos. De tal modo que la promoción profesional se ha de abordar como un itinerario de avance o crecimiento profesional, debiendo ofrecer expectativas de progresión.

En el Informe se recoge una definición de la promoción profesional de los empleados públicos: “el conjunto ordenado de expectativas de progreso que se les ofrecen dentro de la Administración en que prestan sus servicios, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”. Una definición que, con ligeras variantes, se incorporará al EBEP (artículo 16.2).

Más adelante, el Informe lleva a cabo un rápido diagnóstico de la situación actual de la carrera de los funcionarios públicos, poniendo el foco de atención en el dato de que al haberse hecho descansar la promoción económica sobre el puesto de trabajo se ha ido produciendo una espiral artificiosa de creación de puestos, desnaturalizándose el sistema retributivo, dando lugar a unas estructuras organizativas poco racionales y, en fin, provocando un constante proceso de convocatorias de puestos de trabajo con la consiguiente sobrecarga de las unidades de recursos humanos.

Se detecta, asimismo, que la carrera tenía, en muchos casos, poco recorrido, sobre todo en el Grupo de Titulación superior (con la consiguiente “huída” de buenos profesionales al sector privado), mientras que en los Grupos inferiores ese déficit se subsana con la posibilidad que siempre tienen de progresar en su carrera mediante los procedimientos de promoción interna.

La Comisión propuso, en consecuencia, “una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos”. Para articular ese nuevo concepto de carrera se partía de reconocer lo ya existente, esto es, la promoción mediante el desempeño de diferentes puestos de trabajo de nivel superior (promoción vertical), junto con el mantenimiento de la promoción interna. Pero a ello se le añadía la introducción de mecanismos horizontales de progresión y reconocimiento en la carrera que permitan avanzar al funcionario. La promoción horizontal debía estar vinculada –a juicio del Informe- al desarrollo de las competencias relacionadas con el puesto de trabajo, debiendo cada Administración pública desarrollar ese modelo de acuerdo con unas premisas que se recogían en el propio Informe (pág. 110), pero debiéndose ligar necesariamente ese modelo de carrera a la evaluación del desempeño.

La carrera profesional está, sin duda, directamente conectada con la evaluación del desempeño. Y en el punto relativo a la *evaluación del desempeño* se parte de la premisa de que “es un requisito esencial para la gestión de su carrera profesional, cualquiera que sea la modalidad de ésta”, siendo asimismo un factor decisivo de modernización del sistema administrativo. Pero este no es un tema que nos corresponda tratar en estos momentos

Promoción interna

El Informe parte de que la regulación de la Ley 30/1984 era razonable en esta materia y contenía un diseño adecuado, por lo que la Comisión en este punto únicamente formuló algunas propuestas de mejora o insistió en algunos puntos que la futura regulación debía recoger.

Según la Comisión, la promoción interna debía ofrecer oportunidades semejantes a quienes tuvieran el estatuto de funcionarios públicos y de personal con contrato laboral, apostando por una suerte de “promoción cruzada”. Esto sólo se ha reflejado y de forma parcial en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP.

Se partía del dato de que se debería acreditar estar en posesión de la titulación exigida para promocionar a un grupo superior, pero la Comisión consideraba que se podían prever excepciones (acceso del actual Grupo D al C). Nada de esto se ha reflejado en el EBEP.

Los cursos selectivos de promoción interna, a juicio de la Comisión, deberían disponer de algún tipo de prueba de capacidad. Y, en fin, se consideraba que se debía establecer un tiempo mínimo de permanencia en el cuerpo, grupo o colectivo de origen antes de participar en un proceso de promoción.

El Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril).

Cabe iniciar esta presentación del contenido de la Ley 7/2007 en esta materia con una reflexión general: el EBEP regula todas estas materias de forma muy poco sistemática, puesto que en el Título III, dedicado a los “Derechos y deberes” se ocupa de lo que denomina como “derecho a la carrera profesional y a la promoción interna” y de “la evaluación del desempeño” (que, en modo alguno, puede considerarse como un derecho), y en el Capítulo III del Título V donde se trata de la “provisión de puestos de trabajo y movilidad”. La evaluación del desempeño se regula en el artículo 20, paradójicamente encuadrado dentro del Capítulo III del Título III, que, como se ha dicho, regula derechos y deberes.

En el EBEP ha primado, por tanto, la concepción “subjetiva” de la carrera profesional, frente a la dimensión “objetiva”, y la explicación más cabal es puramente competencial. En efecto, de concebirse la carrera profesional como un elemento estructural, organizativo u objetivo, las posibilidades que tenía el legislador básico de intervenir en la misma eran prácticamente inexistentes, sobre todo después de la aprobación de las diferentes reformas estatutarias acaecidas tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que la “competencia exclusiva” de la Comunidad Autónoma en esta materia alcanza a las cuestiones de ordenación y de organización (ver, artículo 136 a)

EAC), sin perjuicio de que se deban respetar los principios de ordenación recogidos en la normativa básica. En efecto, la consideración de la carrera como “derecho” y no como “elemento estructural” ampliaba considerablemente los márgenes de configuración del legislador básico y estrechaba correlativamente los del legislador de desarrollo.

Sin embargo, la regulación que ha llevado a cabo el EBEP en esta materia es muy respetuosa con lo básico, pues prácticamente se trata de una “normativa básica de naturaleza dispositiva”, ya que el legislador de desarrollo tiene amplias opciones y muy diversas (se podría decir, incluso, exagerando, que “casi infinitas”) para configurar uno u otro modelo de carrera profesional. Esta “apertura” del legislador básico ha sido objeto de crítica por la doctrina, ya que se ha indicado que el legislador básico ha hecho dejación de sus funciones a favor de las CCAA. Creo, sinceramente, que la crítica es inadecuada, pues lo básico debe ser fijado (o debería ser fijado) a través de principios y no de reglas, aunque la forma de legislar lo básico por parte de las Cortes Generales no haya sido precisamente esa. Pienso, igualmente, que en el tema de la carrera horizontal el legislador básico recoge los elementos sustantivos del modelo, que habrán de seguir las propias CCAA. Por tanto, no hay dejación de lo básico y sí una determinada concepción de lo básico respetuosa con las competencias autonómicas y con los márgenes de configuración del legislador de las CCAA.

Además de todo ello, es preciso constatar que, al menos formalmente, la carrera profesional regulada en el Capítulo III del Título III del EBEP se aplaza en su entrada en vigor a lo que, en su momento disponga el legislador de desarrollo cuando proceda a aprobar las respectivas Leyes de Función Pública (Disposición Final Cuarta, dos, EBEP). Este aplazamiento, por cierto “sine die”, de la aplicación o efectividad de las previsiones relativas a carrera profesional (así como las de provisión de puestos de trabajo), puede conducir al equívoco de considerar los preceptos del EBEP en esta materia como “no vigentes”. Nada de eso es cierto, el Capítulo III del Título III está plenamente vigente, lo único es que se difiere su aplicación a lo que establezcan las leyes de desarrollo correspondiente. Ello no debe impedir, en ningún caso, que una determinada Administración Pública pueda poner en marcha procedimientos de implantación de sistemas de carrera profesional (incluso, horizontal), como tampoco se impide la puesta en práctica de sistemas de evaluación del desempeño.

Es verdad que una Administración Pública siempre se puede escudar en el dato de que el legislador de desarrollo (estatal o autonómico) no ha actuado, para eludir la aplicación de esos modelos de carrera o de la evaluación del desempeño. Pero, insistimos, nada impide que una Administración Pública, y más aún si actúa responsablemente, lleve a cabo una implantación tanto de determinadas modalidades de carrera profesional como de un sistema de evaluación del desempeño.

La Disposición cuarta, dos, con esa técnica de diferir los efectos, ha producido una notable parálisis de los elementos más innovadores del EBEP y ha generado un aplazamiento de la aplicación de las diferentes modalidades de

carrera. Se trata, sin embargo, de “una buena excusa” o, en cierto modo, de un “autoengaño”, puesto que cuanto más se demore la aplicación de estos nuevos instrumentos en las Administraciones públicas más complejo será el proceso de transición y, más previsibles, las resistencias que al efecto se susciten.

A efectos de exponer brevemente el contenido del EBEP, y sobre todo los problemas que se plantean y las remisiones que se hacen al legislador de desarrollo (legislador autonómico), el examen de todas estas materias lo llevaremos a cabo a través de dos apartados. A saber: a) carrera profesional, promoción interna; y b) provisión de puestos de trabajo. Veamos ambas cuestiones.

Carrera profesional y promoción interna.

El Capítulo II del Título III regula estos temas, pero, tal como hemos dicho, lo realmente importante es que su entrada en vigor se encuentra *diferida* a lo que en su día dispongan las leyes que se dicten en desarrollo del EBEP (disposición final cuarta, 2). Por lo que, de no desarrollarse este Estatuto o hacerlo con mucha demora, estas posibilidades que se abren en el EBEP quedarán congeladas o aplazadas “sine die”, salvo que las Administraciones Públicas actúen responsablemente y vayan, por tanto, “preparando el terreno” para los complejos impactos que producirá la puesta en marcha de un modelo de carrera diverso, sobre todo en el plano de la carrera horizontal.

De su importante contenido, pues tal vez esta regulación contenga en su seno (al menos potencialmente) uno de los *elementos modernizadores más incisivos del EBEP*, cabe destacar sumariamente los siguientes puntos:

a.- Carrera Profesional

La carrera profesional se configura como derecho de los funcionarios. Ya hemos dicho que es cuando menos discutible recoger la carrera como un derecho y no como un elemento estructural básico en lo que es el diseño de una política de recursos humanos en el sector público y en una organización determinada. En cualquier caso, la conceptualización de la carrera como “derecho” tiene, como se ha dicho, una explicación “competencial”.

En el propio EBEP se contiene una definición de lo que es la carrera profesional (como “conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”) que traslada en sus grandes líneas lo expuesto en el Informe (art. 16.2).

Como es sabido, serán las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto las que concreten el modelo de carrera profesional, pues la legislación básica se limita a recoger una serie de posibilidades: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal, estableciendo en qué consiste cada una de ellas. De la dicción del anunciado del EBEP (art. 16.3) claramente se advierte que las modalidades de carrera pueden aplicarse de forma “aislada o simultánea”, por lo que serán las

leyes de desarrollo las que concreten qué tipos de carrera habrá y cuál será su diseño de conformidad con lo establecido por el legislador básico.

Se trata, en consecuencia, de una suerte de *modelo a la carta*, puesto que el legislador de desarrollo podrá elegir “todos los platos” o “algunos”. Pero, además, se trata de una “carta abierta”, pues las Leyes de Función Pública pueden optar por incorporar otras modalidades que ni siquiera están previstas en la legislación básica. Así, es muy significativa la expresión “entre otras”, que se recoge en el artículo 16.3 EBEP.

Se prevé la regla de que los funcionarios públicos puedan progresar tanto horizontalmente como verticalmente de forma simultánea. Lo cual implica que es posible articular un sistema en el que “convivan” la carrera vertical (esto es, el ascenso en la estructura de puestos de trabajo de uno de menor nivel a otro de nivel superior) con la carrera horizontal (la progresión en grado, categoría o escalón, “sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”). La clave está en cómo hacer compatibles ambos modelos, pues la lógica de diseño de uno y otro no es precisamente la misma: la carrera vertical se articula para la asunción a puestos de mayor responsabilidad en la estructura, mientras que la horizontal se asienta en que la experiencia y el conocimiento enriquecen la forma de desempeño de un puesto de trabajo; es decir, la carrera vertical se materializa en *el cambio de puesto*, mientras que la horizontal pivota sobre *una concepción estática del puesto de trabajo*.

Sobre la carrera vertical apenas nada dice el EBEP, salvo lo ya indicado: “consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo a través de los procedimientos de provisión (...)”. El resto de cuestiones y detalles en torno a su implantación se dejan a la libre y absoluta configuración del legislador de desarrollo. Y ello por una razón bien obvia: *la carrera vertical está directamente relacionada con la estructura de puestos de trabajo que cada administración pública lleve a cabo*.

La carrera horizontal se regula en el artículo 17, y en este precepto se recogen una serie de reglas que deberá respetar el legislador de desarrollo (sistema de reconocimiento por medio de grados, categorías o escalones; aunque aquí se puede producir una confusión notable entre “grado personal” como concepto de carrera vertical, en el caso de que se mantenga, y “grado” como expresión de la carrera horizontal). Los grados, escalones o categorías serán consecutivos, *salvo en supuestos excepcionales*, lo que permitiría (cosa desaconsejable por completo) “saltos” de dos en dos de los escalones o categorías. Y se prevén qué criterios se tendrán en cuenta a la hora del proceso de adjudicación de un determinado escalón o categoría: trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados, conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño.

Hay que poner de relieve que en esta primera relación de factores o elementos que se han de tener en cuenta para asignar los grados y escalones, *no se encuentra la antigüedad*. No obstante, el propio EBEP establece un margen para complementar esos criterios por parte del legislador de desarrollo: “Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la

especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida". De la dicción concreta de este enunciado básico se deduce con particular claridad que no sería conforme a Derecho la implantación de un sistema de carrera administrativa en el que se recogiera la antigüedad como elemento determinante del modelo o, incluso, voy más lejos en el razonamiento, como factor de valoración, pues tal cuestión no tiene una conexión con la profesionalidad que debe impregnar ese sistema de carrera (salvo que remotamente se quiera vincular con "la experiencia" o "la función desarrollada", que son otra cosa distinta que el mero cómputo de años). La "antigüedad" no puede jugar ningún papel en esa valoración puesto que no es reconducible a los criterios de "mérito" o de "aptitud", tal como exige el propio artículo 17.b) "in fine". En consecuencia, tan sólo aquellos elementos que tengan conexión directa con el desarrollo profesional del funcionario y estén asimismo, conectados directamente con las funciones y tareas y con el enriquecimiento del puesto de trabajo, deberán ser valorados en los procesos de reconocimiento de los grados, categorías o escalones propios de la carrera horizontal. Cualquier otra interpretación de este precepto supone una desnaturalización de la normativa básica e, incluso, una vulneración de lo dispuesto en la bases que podría acarrear, en el caso que fuera reflejada en una Ley, la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

Cabe decir, asimismo, que la carrera horizontal es *una posibilidad* que tiene el legislador de desarrollo, esto es, puede crearla o no. Como también puede configurarse un sistema de carrera horizontal "asimétrico"; es decir, por ejemplo sólo para aquellos puestos de trabajo en los que las posibilidades de ascenso vertical sean práctica o totalmente inexistentes. Pero, insistimos, estas son decisiones que competen al legislador de desarrollo y, en su caso, a cada administración pública a la hora de implantar las medidas y su específico modelo de carrera dentro del marco normativo correspondiente.

El EBEP prevé también que el personal laboral despliegue su carrera profesional y la promoción de acuerdo con lo que se recoge en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos. Esta previsión puede dar lugar a que las modalidades de carrera que se prevén en el EBEP se pretendan aplicar antes en el ámbito laboral vía Convenio de que el legislador de desarrollo defina el modelo. Lo más serio de este proceso en cuanto a sus hipotéticas consecuencias, es que en este caso no se dispone de las limitaciones previstas en el artículo 17 del EBEP, por lo que cualquier anticipación en el diseño del modelo a través del Convenio puede perturbar de raíz los presupuestos establecidos por el legislador básico. Evidentemente, se pueden pretender implantar "modelos falsos de carrera profesional" (que giren en torno a la antigüedad como elemento dominante) y que, una vez implantados, puedan tener un "efecto contagio" sobre el modelo que definitivamente se implante de carrera profesional en la función pública. Aunque cabe insistir que tales modelos no tendrían encaje en los presupuestos establecidos por la legislación básica. Esto puede ser aplicable en buena medida en el ámbito de la carrera horizontal. De cumplirse estos negros augurios, el instrumento de la carrera horizontal como factor de modernización del empleo público quedaría prácticamente arruinado por completo, al menos

en su traslación al ámbito laboral (porque en la función pública no se podría construir con esos “mimbres”).

En consecuencia, en materia de carrera tanto horizontal como sobre todo vertical las posibilidades de configuración por parte del legislador autonómico son muy amplias, pudiendo optarse por diferentes modelos o, incluso, por introducir nuevas modalidades de carrera que no están ni siquiera recogidas en el EBEP. Cabe regular sólo la carrera vertical o también incluir, simultánea o aisladamente para determinados puestos o para todos, la carrera horizontal. Cabe prescindir, incluso, de la carrera vertical y apostar exclusivamente por la carrera horizontal (siempre que el modelo sea de “puestos de trabajo” y no de “cuerpos”). En la carrera vertical los espacios de configuración son muy amplios (pues está conectada con la estructura de puestos y, en consecuencia, con el modelo organizativo que establezca cada Administración pública). En el caso de la carrera horizontal las limitaciones son mayores, pues la regulación del EBEP es mucho más incisiva en cuanto a contenidos, pero aún así permite espacios razonables de configuración para diseñar modelos con un sello particular y que atiendan a las necesidades de cada organización. Pero el legislador básico ha hecho una apuesta clara y decidida porque los elementos a valorar en el proceso de reconocimiento de determinados grados, categorías o escalones sea objetivo, no teniendo entrada en esa valoración elementos ajenos al desarrollo de las funciones y tareas, como son los de carácter automático o mecánico (léase, el cómputo de la antigüedad, que ya tiene reconocida en la estructura retributiva su propio espacio: los trienios). Este, quizás, es el elemento clave de este tema.

Promoción interna

El EBEP señala con claridad que la promoción interna debe realizarse por medio de “procesos selectivos” (lo que obliga en consecuencia a acudir a alguno de los sistemas previstos en el EBEP). Y, asimismo, indica que en tales “procesos selectivos” se han de garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los previstos en el artículo 55.2 EBEP. Entre estos principios, no se encuentra el “carácter abierto de las pruebas selectivas” ni la “libre concurrencia”, que sí están recogidos en el artículo 60.1 EBEP. Por lo que cabe entender que, según el legislador básico, cabría realizar “pruebas de promoción cerradas” y, por tanto, “sin concurrencia externa a la de los propios funcionarios o empleados”. Esta previsión, que por lo demás reitera la existente en la legislación básica anterior (“pruebas independientes”) no se sujeta, sin embargo, a ninguna autorización. Discutible aplicación del principio de “igualdad”, puesto que la efectividad de éste se limita a quienes ya poseen la condición de funcionario y tienen la titulación y otros requisitos requeridos para el acceso. Lo que sí parece que no encajaría en la redacción del EBEP sería un proceso selectivo que sólo consistiera en la superación de un Curso, sin ningún tipo de prueba de conocimiento o de aprovechamiento.

Para poder participar en los procesos de promoción, se exigen dos años de servicio activo en el inferior subgrupo o grupo de clasificación, y la promoción se debe realizar de un Subgrupo o Grupo inferior, según los casos,

a otro Subgrupo o Grupo superior. Pero hay una excepción recogida en el propio texto legal (disposición transitoria tercera, apartado tres, que cabe preguntarse si realmente será transitoria esa norma o no tiene más bien vocación de estabilidad). Esa regulación de la transitoria tercera tres, plantea algunas dudas específicas. Una de las más corrientes es si la promoción del Subgrupo C1 al Grupo A se puede hacer directamente al Subgrupo A1, sin pasar necesariamente por el Subgrupo A2. La redacción de este enunciado no deja de ofrecer cierta ambigüedad (“Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo al Grupo B, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de este Estatuto”), pero la interpretación cabal es que sólo se puede acceder por promoción interna al Subgrupo A2.

Lo cierto es que el sistema de promoción pivota sobre los Grupos de Clasificación y la configuración de tales Grupos que ha hecho el EBEP es de una complejidad terminológica innegable: se puede promocionar de una agrupación de funcionarios a un Subgrupo (“C2”) de un Grupo (“C”), también se puede promocionar de un Subgrupo inferior a otro superior dentro del mismo Grupo (del “C2” al “C1”, y del “A2” al “A1”), se puede promocionar de un Grupo al Subgrupo inferior del Grupo superior (del “B” al “A2”) y, en fin, se puede promocionar de un Subgrupo superior de un Grupo (“C1”) *per saltum* a un Subgrupo del Grupo que no es el inmediatamente superior (al menos en el escenario definitivo), esto es, al “A2” (aunque con carácter “transitorio”).

Cabe señalar que se deja a la libre configuración de las leyes de desarrollo (y, por tanto, del legislador autonómico) la articulación de sistemas para realizar la promoción interna vertical (con las previsiones expuestas) y horizontal. De hecho la normativa básica en esta materia ha perdido bastante densidad en relación con la recogida en el artículo 22 de la Ley 30/1984.

Asimismo, el EBEP añade una norma en virtud de la cual las Administraciones Públicas deberán incentivar la participación de su personal en los procesos de promoción interna. Esta regla puede plantear numerosos problemas a las organizaciones públicas, tanto en la vertiente formativa como la negociación colectiva.

Un serio problema radica en que la puesta en marcha de todo el sistema de promoción interna gira en torno a las titulaciones académicas y a los Grupos de Clasificación. La complejidad del sistema que ha diseñado el EBEP en esta materia es de tal calado que la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas está fuertemente hipotecada por este dato. Otro problema grave que plantea la promoción interna es que toda su arquitectura está basada exclusivamente en cuerpos, escalas u otros sistemas de agrupación de funcionarios.

En suma, sin perjuicio de que una determinada Administración Pública apueste por la ordenación de su función pública en puestos de trabajo y en agrupaciones de puestos de trabajo, la continuidad de los Cuerpos y Escalas parece garantizada, pues encuentra un gran punto de apoyo en todo el sistema de Grupos de Clasificación, así como, sobre todo, en la articulación del sistema

de promoción interna, que se apoya exclusivamente sobre ambos ejes: Grupos de Clasificación y Cuerpos y Escalas.

Provisión de puestos de trabajo

El análisis de la provisión de puestos de trabajo tiene importancia en esta materia, puesto que la “carrera profesional vertical” se hace efectiva realmente a través de los procedimientos de provisión, tal como nos recuerda expresamente el artículo 17.3.b) EBEP.

La provisión de puestos de trabajo está regulada en el Capítulo III del Título V del EBEP que, según la Disposición Final Cuarta, dos, la aplicación de ese precepto tendrá carácter diferido al momento en que se desarrollen por Ley las previsiones del citado Título. De esta regulación se puede sintetizar lo siguiente:

La normativa básica es bastante continuista con el sistema anterior, pues se vertebra en torno a los sistemas tradicionales de concurso y de libre designación, aunque se admite un margen de configuración apreciable a las leyes de desarrollo para establecer otros procedimientos en los casos de movilidad que prevé el artículo 81.2 (traslado de sus funcionarios por necesidades funcionales).

El procedimiento de concurso se diseña en sus elementos más formales, pero en cuanto a su contenido parece dejarse un cierto margen de apreciación, pues sólo se indica que el concurso consistirá “en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico”. Esta forma de concebir el concurso permite establecer, en efecto, por parte del legislador de desarrollo un sistema que prescindiera de los aspectos más meritocráticos formales e incida más en las cuestiones relacionadas con las exigencias para el desempeño de los puestos de trabajo a partir de la definición del perfil de puestos de trabajos.

Tal como prevé el EBEP, la composición de los órganos de provisión se adecuará a criterios de paridad. Y, asimismo, se reenvía a las leyes de desarrollo el establecimiento del plazo mínimo de ocupación de un puesto para poder participar en otro proceso de provisión (art. 79.2 EBEP). El EBEP, en el artículo 79.3, prevé que en caso de remoción al funcionario se le deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes a dicho sistema (lo que obliga a las leyes de desarrollo a prever esta situación).

El procedimiento de libre designación se altera poco en su configuración normativa, tal como estaba regulado hasta el EBEP. Aunque se perciben algunas leves mejoras, como por ejemplo la posible intervención de especialistas para apreciar la idoneidad, lo cierto es que el modelo de libre designación es un sistema agotado y que no acredita ni el mérito ni la capacidad, por lo que difícilmente puede hacer efectiva la exigencia de “idoneidad” que se recoge en el EBEP. De hecho, este artículo 80, al menos en

lo que se refiere a los puestos de trabajo de “especial responsabilidad” tiene fecha de caducidad, sobre todo si se implanta el sistema de dirección pública profesional, pues no cabe obviar que las Administraciones Públicas deberán optar entre mantener la libre designación para la cobertura de los puestos de responsabilidad en la función pública u optar por la implantación de un sistema de directivos públicos profesionales. De hecho, cabe subrayar en estos momentos cómo el artículo 80 del EBEP, a diferencia de lo previsto en el artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, no hace referencia en ningún momento a los puestos de carácter directivo. Lo que es meridianamente claro, en todo caso, es que si los puestos directivos se cubren atendiendo a criterios de mérito y capacidad, carece de toda lógica que puestos de “especial responsabilidad” o de “confianza” que dependan de aquellos hayan o puedan ser cubiertos por el sistema de libre designación. Asimismo, cabe considerar que las previsiones –por muy difusas que sean- del artículo 13 del EBEP en materia de directivos se adecuan mejor a las exigencias constitucionales de mérito y capacidad que la regulación que el propio EBEP hace de la libre designación.

DESARROLLO DEL EBEP EN MATERIA DE CARRERA PROFESIONAL: ALTERNATIVAS Y PROBLEMAS ABIERTOS

No creo que quepa insistir mucho en relación a un dato obvio: la carrera profesional tal como aparece configurada en el EBEP es uno de los elementos más innovadores (o con potencial más innovador), pero asimismo es la cuestión más compleja y difícil de resolver por parte del legislador de desarrollo y por parte de las Administraciones Públicas. Pues, efectivamente, si problemático es el diseño del modelo o el desarrollo de la Ley, no menos complejo será su aplicación o puesta en marcha.

No se puede, en consecuencia, desarrollar esta materia sino con la advertencia de que todo lo que aquí se dirá tiene mucho de especulativo, puesto que el marco de incertidumbre es muy elevado en este tema. Hasta la fecha, al menos que yo sepa, no hay ninguna Comunidad Autónoma que tenga definido completamente el modelo de carrera, tampoco la Administración del Estado lo tiene, por lo que habrá que esperar pacientemente, aunque ya existen algunos esbozos, propuestas y, en algún caso, borradores.

En primer lugar, hay que partir del dato de que la configuración tan abierta del modelo de carrera en el EBEP introduce sobre el legislador de desarrollo unas dificultades adicionales que no son menores. Las “tentaciones” de reproducir el modelo de carrera existente en sectores muy concretos de la función pública, cuyas pautas estructurales y su sistema de ordenación de puestos de trabajo son radicalmente diferentes a las de la función pública “general”, son (y serán) constantes y permanentes (el “paradigma” viene constituido por el “modelo de carrera” en el sistema sanitario, que resulta de imposible aplicación a los presupuestos recogidos en el propio EBEP).

El legislador de desarrollo debe, por tanto, construir un modelo nuevo que se adecue a las necesidades y a los objetivos que se pretendan alcanzar en cada Administración Pública. El sistema de carrera profesional no es sino

una pieza más del modelo de gestión de recursos humanos, aunque cabe señalar que es un instrumento de indudable importancia, muy a pesar de que ha sido claramente infrautilizado en las Administraciones públicas españolas, como ya se ha puesto de relieve en este trabajo.

Pero lo cierto es que lo que debe procurar el legislador de desarrollo es que las Administraciones públicas dispongan de un abanico flexible de instrumentos para hacer efectiva la carrera profesional y no tanto establecer un modelo unívoco, sobre todo si las leyes de desarrollo se aplican a distintos niveles de Administración Pública.

En lo que sigue, se intentarán identificar una serie de problemas que se deben resolver de una u otra forma si se quiere implantar un modelo de carrera profesional en la función pública. Y, entre ellos, cabría destacar los siguientes:

1.- En materia de carrera profesional el legislador ha de optar por definir si se reconocen las cuatro modalidades de carrera previstas como “posibilidades” en el EBEP (horizontal, vertical, promoción interna vertical y horizontal) o sólo algunas de ellas. También el legislador puede plantearse si innova, es decir, si introduce “modalidades adicionales de carrera” a las previstas por el legislador básico. Parece razonable que, también como “posibilidad” (independientemente que las administraciones públicas apliquen todas o no, según su propia política de personal), se recojan las cuatro modalidades de carrera, aunque realmente como sistemas de carrera profesional en sentido estricto hay únicamente dos (la carrera vertical y la carrera horizontal).

2.- En el caso de la *carrera horizontal*, se plantean numerosos problemas o, al menos, innumerables incógnitas a la hora de articular esta modalidad de carrera profesional. Veamos sucintamente algunas cuestiones relevantes que se han de resolver:

- a) La primera decisión de importancia que debe adoptar una Administración Pública es la de definir si quiere un modelo de carrera horizontal “universalizado” (esto es, para todos los puestos de trabajo) o sólo “singularizado” en aquellos puestos de trabajo o estructuras corporativas que no tengan posibilidades efectivas de desarrollar “carrera vertical”. Lo más sensato es no “universalizar” la carrera horizontal, pero casi con total seguridad las presiones para que ello se haga serán muy fuertes.
- b) La segunda decisión es cómo articular la carrera horizontal. Al ser una carrera en el puesto de trabajo lo lógico es que se estructure a través de un sistema de grados, escalones o categorías, que podríamos denominar como *tramos o escalones de carrera*. ¿Cuántos tramos o escalones debería haber? Lo razonable es que sean cuatro, aunque cabe preguntarse si deben existir los mismos tramos para cada Grupo de Clasificación, o no sería más adecuado prever tramos diferentes por Grupos, lo cual levantaría fuerte oposición sindical por los efectos retributivos que tienen esos tramos. Pero lo más cabal es que los Grupos de Clasificación

inferiores no tengan más de tres tramos o escalones (e, incluso, dos, en el caso de las Agrupaciones de Funcionarios), puesto que las posibilidades de profundización y especialización en el puesto de trabajo (y el enriquecimiento del mismo) son mucho más limitados en estos Grupos de Clasificación.

- c) Una vez adoptada la decisión de implantar la carrera horizontal, cabe preguntarse asimismo en qué períodos se han de computar los tramos. Lo razonable es que el período de cómputo no sea menor de seis años, con lo que si son cuatro tramos un funcionario con excelencia en su trabajo profesional podría alcanzar el cenit de su carrera profesional a los veinticuatro años de antigüedad.
- d) Otro problema fundamental, y de importancia práctica y presupuestaria fuera de lo común, es el relativo a como aplicar el nuevo modelo de forma transitoria; esto es, si se implanta el sistema de carrera horizontal, ¿a partir de qué momento empiezan a computarse los períodos de los tramos?, ¿desde su entrada en vigor?, ¿el personal ya funcionario podría así solicitar el reconocimiento de todos los tramos si dispone de una antigüedad de 24 años? La solución razonable, por muchos motivos (impacto presupuestario, falta de rodaje del sistema de evaluación del desempeño, que es clave para el éxito del modelo, etc.), es diferir su aplicación en el tiempo: el personal ya funcionario, por ejemplo, podría solicitar el primer tramo a los 2 años de entrada en vigor de la Ley, el segundo a los 4 años, el tercero a los 6 y el cuarto a los 8, siempre y cuando haya obtenido los anteriores. En todo caso, este régimen transitorio será, sin duda, uno de los elementos más difíciles de resolver en la implantación de cualquier modelo, pues la tendencia natural (y la presión sindical) irá dirigida a “acortar” los períodos transitorios, pero ha de tenerse en cuenta que la “solidez” en la construcción del modelo y sus efectos presupuestarios, aconsejan una construcción prudente, a riesgo si no de eliminar de un plumazo uno de los elementos más innovadores del nuevo modelo de función pública establecido en el EBEP.
- e) Un aspecto muy importante también es el relativo a las exigencias de obtención de los tramos, que han de ser superiores conforme se van obteniendo grados o categorías de carácter superior. Los tramos superiores (el tercero y cuarto) sólo se deberían poder obtener a través de la superación de pruebas, memorias o proyectos. Se habría de prever, asimismo, que la obtención de un tramo estaría condicionada a la existencia de fondos presupuestarios, por lo que la administración pública podría realizar un sistema de carrera horizontal con “numerus clausus” en el que obtuvieran el grado o categoría las personas que acreditaran una mayor excelencia.
- f) Cuestión compleja, asimismo, es como articular la carrera horizontal (que es una carrera “en el puesto”, y que por lo tanto requiere permanencia y estabilidad) con aquellos puestos de trabajo cubiertos de forma contingente o temporal. El problema mayor se centra en definir hasta qué punto es compatible un sistema de carrera profesional horizontal con puestos de trabajo en los que el cese es “discrecional” o tiene unas posibilidades muy altas de que

se ejerza discrecionalmente. Esto es particularmente aplicable a los puestos de libre designación, y no es descartable su aplicación –dependiendo de cómo se articule definitivamente el sistema de cese- a los directivos públicos profesionales.

- g) Un tema igualmente complejo es definir si el grado, categoría o escalón obtenido se debe entender “consolidado”. Ciertamente, el EBEP ha introducido la sanción del “demérito”, pero prescindiendo de la dimensión sancionadora cabe preguntarse si tiene algún sentido que un grado sea consolidado por un funcionario y después su desempeño en el puesto de trabajo en años sucesivos sea constantemente insuficiente: ¿no cabría introducir, al menos en los escalones o tramos más altos la previsión de que se pueda “perder” la categoría ante un reiterado desempeño insuficiente (por ejemplo, en tres años consecutivos)?

3.- En el caso de la *carrera vertical* las posibilidades de configuración por parte del legislador autonómico son muy amplias, pues insistimos esta modalidad de carrera profesional se encuentra directamente relacionada con la estructura de puestos de trabajo que cada administración pública adopte en uso de su potestad de autoorganización. Por tanto, las cuestiones que se pueden plantear sobre la carrera vertical, a partir sobre todo de una normativa básica que deja amplios espacios de configuración, serían las siguientes:

- a) Al estar directamente vinculada a los puestos de trabajo, una correcta arquitectura de la carrera vertical requiere, en primer lugar, unas buenas monografías de los diferentes puestos de trabajo y una racionalización de los mismos.
- b) Asimismo, exige, en paralelo, una simplificación y racionalización de la estructura de niveles de los puestos de trabajo, tendiendo hacia organizaciones muchos más planas. No tiene ningún sentido actualmente disponer de una estructura de treinta niveles (nunca cumplida) en la que se clasifican los puestos de trabajo.
- c) El espacio natural de desarrollo de la carrera profesional vertical deben ser las agrupaciones de puestos de trabajo (o áreas funcionales), a través de la determinación de los correspondientes itinerarios o circuitos de carrera. Ello no debe impedir que funcionarios procedentes de otros puestos de trabajo, que tengan conexiones o relación, con los de la respectiva agrupación puedan concursar a esos puestos, pero deberán cumplimentar una serie de exigencias o peajes formativos. Se debe arrumbar el modelo vigente de que “todos valen para todo” o el sistema abierto, pues al margen de que no es verdad, los costes para el funcionamiento de las organizaciones públicas son elevadísimos.
- d) Cabe plantearse si se mantendrá el actual “grado personal” y, sobre todo si ha de mantenerse con la configuración normativa que tiene en estos momentos.
- e) Y, en fin, el tema más complejo es cómo resolver la “convivencia” entre “carrera vertical” y “carrera horizontal”. Dicho de otro modo, hasta qué punto las categoría o escalones obtenidos en un puesto de

trabajo pueden “llevarse” a otro puesto de trabajo. Habrá que poner determinados límites a este proceso a través de un diseñar complejo sistema que combine inteligente y razonablemente las dos dimensiones de la carrera, sin que ninguna de ellas pierda su exacto sentido y alcance, esto es, sin desvirtuarlas.

4.- Y, en fin, nos quedaría alguna reflexión final sobre la promoción interna. Tal vez aquí habría que reconocer que sus dimensiones de “carrera profesional” en sentido estricto son limitadas (sobre todo por su desvinculación mayor o menor, según los casos, con los puestos de trabajo). Realmente, la existencia de la promoción interna está justificada como vehículo de “ascenso” de los funcionarios a Cuerpos o Escalas de Grupos de Titulación Superior. Ello explica que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas superiores (sobre todo los del Subgrupo A1), al no tener ninguna posibilidad de promoción interna, deban disponer de una carrera profesional horizontal más articulada y con mayores perspectivas de desarrollo, pues sino las tentaciones de fuga hacia el sector privado serán fuertes o, como mínimo, la desmotivación hará mella en su rendimiento.

Hay, en cualquier caso, también en este tema de la promoción interna algunos retos. Principalmente en el campo del diseño de las pruebas de acceso, donde la exigencia no debe ser rebajada simple y llanamente porque se trate de personas que ya tienen la condición de funcionarios. En realidad, los problemas de la promoción interna son, por un lado estructurales (pues está “atada” a los grupos de Clasificación y a la arquitectura de Cuerpos y escalas existente en este caso), y, por otro, de selección, esto es, sobre como mejorar los procesos selectivos de promoción interna en cuanto a su diseño. Poco tienen que ver con los problemas de carrera, aunque también se planteará la duda de si con la promoción interna el funcionario arrastra consigo o no las categorías que, en su caso, ya hubiese consolidado en su puesto de trabajo. Las soluciones aquí deberían ser muy similares a las existentes en el caso de las normas que se establezcan para articular la carrera vertical con la horizontal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- AA.VV.: *Informe sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid/Aranzadi, Madrid, 2008.
- ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- ARROYO YANES, L.M.: *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, IAAP, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C.: “La carrera administrativa”, *Presupuesto y Gasto Público*, 4-2005.
- DEL REY GUANTER, S. (Director): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La ley, 2008.
- GORRITI BONTIGUI, M., TOÑA GÜENAGA, F.: “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
- GUTIERREZ REÑON, A.: “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, DA 210-211.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2006.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, MAP. Madrid, 1989.
- NIETO, A.: *El desgobierno de lo público*, Ariel, 2008.
- ORTEGA ALVAREZ, L. (Director): *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, 2007.
- PALOMAR OLMEDA, A.: *El sistema de carrera y su aplicación a los Cuerpos Superiores de la Administración*, Dykinson, Madrid, 2002.
- PALOMAR OLMEDA, A., SEMPERE NAVARRO (Directores): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Aranzadi, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (Director): *Comentarios a la Ley del estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (Presidente): *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, INAP, Madrid, 2005.
- TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., GONZÁLEZ DE HEREDIA MARURI, C., GORRITI BONTIGUI, M. PÉREZ BARRIO, A., JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Informe “Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo”*