

DOS INSTITUCIONES INNOVADORAS DEL EMPLEO PÚBLICO (CASI) INÉDITAS: CARRERA Y DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.– II. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.– III. LA CARRERA PROFESIONAL: LA REFORMA SIEMPRE PENDIENTE.– IV. UNA BREVE VALORACIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN EN LO QUE AFECTA A LA CARRERA PROFESIONAL Y A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: 1. Introducción. 2. La dirección pública profesional en el Anteproyecto. 3. Carrera profesional en el Anteproyecto.– V. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: La dirección pública profesional y la carrera profesional son, junto con la evaluación del desempeño, tres innovaciones importantes del EBEP que tienen por objeto profesionalizar el empleo público. Sin embargo, estas tres instituciones no han sido implantadas en el empleo público. Y esta ausencia de implantación se debe principalmente a que el legislador de desarrollo del EBEP no las ha regulado, pero también a fuertes resistencias culturales, así como en el caso de la carrera profesional al impacto económico que tiene. El presente estudio analiza el marco normativo básico y el desarrollo legislativo de la dirección pública profesional y la carrera profesional, finalizando con una reflexión sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón.

Palabras clave: función pública; empleo público; Dirección Pública Profesional; carrera profesional; Estatuto Básico del Empleado Público; legislación comunidades autónomas en empleo público.

ABSTRACT: The Senior Civil Service, professional career and performance appraisal are, three of the major innovations of EBEP, aimed to professionalize the civil service. However, these three institutions haven't been established in public employment. And this lack of implementation is mainly due to the EBEP development has not regulated, but also a strong cultural resistance as well as in the case of professional career to economic impact. This study examines the basic legal framework and legislative development of the Senior Civil Service and the professional career, ending with reflections on the Draft Law on Public Employment of Aragon.

Key words: civil service; public employment; Senior Civil Service; professional career; Basic Code for Civil Servants; regional legislation on civil service.

I. PRESENTACIÓN

El objeto de este trabajo es llevar a cabo una reflexión sobre dos aspectos nucleares en el proceso de modernización del empleo público en España recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público: carrera profesional y dirección pública profesional. Estas dos instituciones previstas en el EBEP están todavía inéditas en la mayor parte de nuestras organizaciones públicas. En efecto, cuando este estudio vea la luz habrán transcurrido ya más de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, y ciertamente los elementos de mayor innovación del empleo público que allí se alojaban (carrera profesional, evaluación del desempeño y dirección pública profesional) siguen aún sin activarse en la práctica totalidad de nuestras Administraciones Públicas. Las «luces» del EBEP no han sido, por tanto, activadas, mientras que no pocos elementos que representan «sombras» o, cuando menos, suponen instituciones nada innovadoras, sí que adquirieron vigencia efectiva a partir del 13 de mayo de 2007 (1).

La pretendida «excusa» de esa anomia casi generalizada, o si se prefiere la excusa formal, se basa en la dicción de la disposición final cuarta del EBEP donde se recoge expresamente la aplicabilidad diferida de algunas de sus previsiones, y más en concreto de lo establecido en el Capítulo III, del Título III, que regula precisamente la carrera profesional y la evaluación del desempeño. Esa aplicabilidad diferida se condiciona, como es sabido, al «desarrollo» que lleven a cabo las respectivas Leyes de Función Pública y, más precisamente, las Leyes de las Comunidades Autónomas.

No cabe insistir en exceso que esa excusa formal es lisa y llanamente una burda justificación para no hacer efectiva la innovación en el empleo público, pues si bien es cierto que —tal como se dirá— la articulación efectiva de un nuevo modelo de carrera profesional exige imperativamente una Ley que le dé cobertura, no lo es menos que no hay ningún tipo de obstáculo legal (no es una materia reservada a la Ley) para implantar en nuestras Administraciones públicas la evaluación del desempeño. Incluso, depende cuál sea la regulación que se haga, algunos modelos de carrera profesional pueden perfectamente implantarse con el marco normativo actualmente vigente. La «aplicabilidad diferida» del EBEP a lo que determinen las Leyes de desarrollo no debe ser impedimento alguno para llevar a cabo, por tanto, avances en esas materias y mucho menos puede ser excusa —como también se insistirá— para no poner en marcha un modelo de dirección pública profesional en nuestras Administraciones Públicas.

(1) Sobre los aspectos positivos y negativos del EBEP: TOÑA GÜENAGA et all. (2007). También nuestro trabajo: JIMÉNEZ ASENSIO (2008).

Efectivamente, el problema, se mire como se mire, es exclusivamente de definición de modelo y de voluntad política. Dos cuestiones que, ciertamente, no han estado presentes en nuestro panorama institucional del empleo público en estos últimos años. El EBEP, en estas materias al menos, es una norma básica con un alto componente dispositivo, que permite unos desarrollos legislativos o normativos muy abiertos. Y, en consecuencia, el poder de configuración —por lo que ahora interesa— de las Comunidades Autónomas a la hora de concretar el sistema de carrera y de dirección pública profesional es muy amplio. Esa amplitud exige ineludiblemente disponer con carácter previo de un «modelo» predefinido con el fin de articular efectivamente ambas instituciones en un marco coherente de un sistema de empleo público. Y esa amplitud requiere, asimismo, que cada Comunidad Autónoma (cada gobierno autonómico, que al fin y a la postre es quien impulsa ese proyecto) tenga la decisión política oportuna, así como el empuje o, incluso, coraje político, para impulsarlo. No es un proceso fácil, sobre todo si se quiere llevar con un mínimo de seriedad y sin concesiones gratuitas a los agentes sociales.

En consecuencia, carrera profesional y dirección pública profesional son dos piezas clave en el proceso de innovación de nuestro empleo público. La relación entre ambas es estrecha, puesto que si no se activan esos dos elementos las posibilidades de instalar un cambio de paradigma en el empleo público se tornan prácticamente inexistentes. Es verdad, en cualquier caso, que una mala implantación o una deficiente aplicación de la carrera o de la dirección pública profesional pueden, asimismo, arruinar las posibilidades efectivas de cambio en el sistema de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas. Por tanto, la definición del modelo y su correcta aplicación son dos premisas fundamentales del éxito de ambas instituciones y de su correcto encaje en el modelo que finalmente se adopte.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en lo sucesivo, ALEPA) sitúa correctamente el problema cuando afirma que esa norma legal pretende ser «un instrumento catalizador de un proceso más profundo de modernización y mejora del sistema de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Pública aragonesas». Y para hacer efectivo ese anhelado proceso de cambio, estas dos instituciones (carrera profesional y dirección pública profesional) se configuran como dos elementos clave de la arquitectura del nuevo modelo de empleo público.

El presente trabajo analiza por separado la potencialidad que ambos elementos tienen como medio de articular efectivamente el cambio de paradigma antes enunciado, y por último recoge unas breves consideraciones sobre cómo se tratan estas cuestiones en el Anteproyecto de Ley citado.

II. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

No cabe duda que las Administraciones Públicas españolas tienen un déficit institucional de primer orden en relación con otros contextos comparados: carecen de una dirección pública profesional (DPP, en lo sucesivo). Recientemente, Koldo Etxebarria ha llevado a cabo un interesante análisis comparado del empleo público, y allí pone de relieve la inexistencia en nuestras organizaciones públicas de una función directiva profesional a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas democráticos avanzados (2). Desde una perspectiva comparada, España sale situada como el último país de la muestra en lo que a dirección pública profesional se refiere.

Las causas que explican esa no implantación en España de la DPP son múltiples. No pretendo aquí analizarlas. Pero, no cabe duda que la tradicional omnipresencia de «la política» en la alta Administración, así como el recurso generalizado a la cobertura de los puestos de responsabilidad directiva por criterios de confianza política («la metafísica de la confianza política», tal como la denomina acertadamente Francisco Longo), han ahogado literalmente cualquier intento de profesionalizar el escalón directivo en nuestras organizaciones públicas.

Sin embargo, difícilmente podremos modernizar nuestro empleo público si prescindimos de articular, tal como se denomina en algunos documentos de la OCDE, esa «institución de mediación» como es la DPP. En efecto, la DPP juega como una suerte de rótula o de instancia intermedia entre dos mundos con marcos cognitivos muy diferentes como son el de la Política y el de la Función Pública (o del Empleo Público). La transcendencia estratégica que tiene la institución de DPP radica, precisamente, en ese dato: el directivo público ha de ser capaz de situarse en ambos mundos (Política y Función Pública) con criterios de solvencia, participando en la formulación de políticas públicas y garantizando su correcta ejecución (3).

La institución de la DPP es, en consecuencia, uno de los elementos clave de cualquier proceso de modernización de las Administraciones Públicas. Así lo ha sido en la totalidad de los Estados que han puesto en marcha este tipo de procesos. De hecho, una de las causas que explican la escasa interiorización de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*) en el sector público español es precisamente la falta de implantación de la figura del directivo público, puesto que difícilmente puede haber *management* donde no hay *managers*. En nuestro contexto la escasa interiorización por parte de la política de la cultura del «management» está teniendo resultados letales: las organizaciones

(2) ETXEBARRIA ARIZNABARRETA (2010, junio).

(3) VILLORIA MENDIETA (2009).

públicas españolas tienen, todavía hoy, unas estructuras ancladas en pautas burocráticas tradicionales lo que está perjudicando notablemente su propia competitividad institucional y generando un serio lastre en el propio desarrollo económico.

La implantación de una DPP es, por tanto, una decisión política y debe ser, en primer lugar, la propia política la que interiorice y asimile su propia necesidad (4). Esta es la clave del problema. Si la política no asume esa necesidad objetiva, nada se avanzará en ese proceso.

El EBEP fue consciente de la importancia objetiva que tal figura tenía para impulsar un proceso de modernización del propio empleo público. La exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, recoge esa idea de forma precisa cuando afirma que esa nueva figura del personal directivo «está llamada constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos». No obstante, esa misma exposición de motivos incurre en el error de conceptualizarla como «clase de empleado público», cuando el propio artículo 8 no lo hace expresamente, al señalar que «conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países» (5).

Sin embargo, la regulación normativa de la figura del DPP en el EBEP puede ser calificada de deficiente. No se trata en este trabajo de analizar el contenido de esa regulación, tarea que he llevado a cabo en otros lugares. Simplemente cabe poner de relieve que la redacción del artículo 13 del EBEP no ayuda precisamente en el intento de institucionalizar la DPP en nuestras organizaciones públicas. Así, el carácter «dispositivo» de la figura, su abierta regulación, la escasa densidad normativa de los enunciados recogidos en el propio artículo 13 y, en fin, la confusión generada como esa llamada inicial a que sean el Gobierno o los órganos de Gobierno de las CCAA quienes definan por reglamento los contornos institucionales de la DPP, son factores que han pesado como una losa en la tendencia generalizada a no activar esas «luces»

(4) En efecto, una de las notas distintivas de la implantación de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*), y por lo que ahora importa de la DPP, es que fue interiorizada como una «política» por la propia clase política. Sin embargo, entre nosotros ha sido un discurso principalmente de altos funcionarios (directivos) o académicos. Sobre la experiencia del Reino Unido y la involucración de la política en ese discurso: KERAUDREN (1994).

(5) De hecho, como pusimos de relieve en otro lugar, esa caracterización como «clase de personal» se debe principalmente a que en toda la tramitación del Proyecto de Ley aparecía calificada así la figura del personal directivo, pero que en la fase final de esa tramitación (Senado) el personal directivo profesional «cayó» del artículo 8 del EBEP, cuando define las clases de personal JIMÉNEZ ASENSIO (2009).

del EBEP en el marco de un proceso de cambio del modelo de empleo público hasta ahora no realizado por ninguna Administración Pública con carácter íntegro (con la excepción, como se verá, de Castilla-La Mancha).

Efectivamente, la DPP en España ha sido una institución no explorada o, lo que es peor aún, mal explorada. Disponemos de un conjunto normativo que regula la Alta Dirección en nuestras Administraciones Públicas que bien se puede calificar de desarticulado y carente, por lo común, de un mínimo de coherencia. Este déficit de un marco normativo confuso no ayuda precisamente a la institucionalización de la figura. Pues si ya de por sí las resistencias políticas a su implantación son feroces, cualquier «agujero» o «portillo» que permita seguir haciendo las cosas como hasta ahora (esto es, cubriendo los puestos de Alta Dirección por criterios exclusivamente de confianza política) representa una «vía de escape» en ese complejo proceso de modificar los equilibrios internos de poder que supone la implantación de una DPP (6).

La confusión, por tanto, ha hecho mella entre nosotros. La DPP es una institución mal entendida en España, sencillamente porque está mal regulada. Que eso sea fruto o no de una decisión política premeditada es algo en lo que no entraré en estos momentos. Lo cierto es que ese déficit de regulación encuentra una primera explicación en la falta de coherencia del «modelo» que mediante un proceso de adición de «capas superpuestas» (sin orden ni concierto) hemos ido configurando. Veamos algunos ejemplos que nos pueden sintetizar ese peculiar desorden.

La regulación de la dirección pública estuvo particularmente ausente durante los casi primeros veinte años de desarrollo constitucional. Tan sólo algunas referencias incidentales a una pretendida (y nunca concretada) profesionalización de los puestos de Director General (disposición adicional primera de la Ley 25/1983, y la redacción inicial del artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, de 1982), así como la previsión (esta vez generalizada en las leyes de función pública del Estado y de las Comunidades Autónomas) de que los puestos de naturaleza directiva de la alta función pública se cubrirían por el procedimiento de libre designación (a partir de la Ley 23/1988, que modificó la Ley 30/1984, en este punto). Tan sólo algunas leyes de Comunidad Autónoma (como fue el caso de Galicia) incorporaron una tímida previsión de que para proveer esos puestos directivos en la alta función pública se valoraría estar en posesión de un denominado Diploma de Directivos, previsión que reiteraba un viejo mandato de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964.

(6) Una acertada crítica al decepcionante proceso de no implantación de la dirección pública en España puede hallarse en SÁNCHEZ MORÓN (2010).

La conclusión del período que transcurre desde 1978 a 1997 es muy obvia: la Alta Dirección de las Administraciones Públicas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, ofrece una presencia absoluta de los criterios de designación política (libre nombramiento y cese) para proveer los puestos de altos cargos o de personal eventual con funciones directivas, así como también una omnipresencia de la libre designación (y libre cese) para proveer los puestos de trabajo de contenido directivo en la alta función pública.

El diagnóstico es muy conocido. Tal vez lo sea menos que en esto España es una excepción radical en el panorama de las democracias avanzadas, que disponen de sistemas de Alta Dirección Pública mucho más profesionalizados (7). Nuestro «subdesarrollo institucional» en este terreno, como he puesto de relieve en otro lugar, es una de las notas distintivas del panorama político-administrativo español (8).

En 1997 parecía que las cosas comenzaban a cambiar. La LOFAGE (Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) inicia un proceso (en estos momentos truncado) de pretendida «profesionalización» de la Alta Administración. Ensayo una distinción entre órganos superiores (los que «hacen política» en sentido puro) y órganos directivos (los que ayudan a formular la política, pero sobre todo a ejecutarla). Sin embargo, no acierta en el diseño. Delimita mal los contornos de cada espacio y confunde «profesionalización» con reserva de esos puestos directivos a funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se haya exigido titulación superior, estableciendo algunas excepciones. La ocupación de los niveles orgánicos directivos por los Cuerpos de elite recibe así sanción normativa. Tiene esa regulación, no obstante, algunos atributos, quizás el principal radique en que sitúa la regulación de la Alta Dirección en su lugar natural: una Ley de Organización y no una Ley de Empleo Público. Asimismo, el lenguaje de la Ley (imbuido del lenguaje de la gestión pública) da una apariencia de modernidad. Pero frente a estos innegables destellos, emerge con fuerza la «confianza política» como criterio determinante para el nombramiento de los titulares de esos órganos directivos. En efecto, el «libre nombramiento» (y, en consecuencia, el «libre cese») es la nota clave de ese proceso de institucionalización. Es verdad que la Ley nos indica que tales nombramientos «atenderán a criterios de competencia profesional y experiencia». Pero nada se indica sobre cómo se acreditará tal competencia y experiencia. Y ante ese «agujero» o «portillo» normativo, las cosas se siguieron haciendo

(7) Ver, por ejemplo, el documento de la OCDE (2003). En la doctrina, SÁNCHEZ MORÓN (2007) y MAESO SECO (2007, enero).

(8) JIMÉNEZ ASENSIO (2006).

como antaño: el *spoil system* o el «imperio de la confianza política» continuó actuando, en unos casos con carácter «abierto» (sin limitaciones) y en otros «cerrado» (sólo entre funcionarios).

La LOFAGE tuvo réplicas muy tibias en las Comunidades Autónomas. Donde sí que fue «replicada» con bastante fidelidad es en la reforma de 2003 del gobierno local que dio lugar (entre otras muchas cosas) a la creación de un sistema institucional propio y de Alta Administración para los municipios de gran población. El ensayo de trasladar esa «tibia (y equivocada) profesionalización» a la Alta Administración local bebía, por tanto, de las fuentes de la LOFAGE, pero también de la Ley de la Carta Municipal de Barcelona de 1998 (Ley 22/1998), que previó la posibilidad de que las competencias del Alcalde pudieran ser delegadas también en personal directivo.

La Ley 28/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (únicamente aplicable) a la Administración del Estado (y que ha quedado en suspenso tras la entrada en vigor del Decreto Ley 8/2010), regula el personal directivo en su artículo 23. Sin embargo, dentro de ese personal directivo se excluye expresamente a los que ejercen los puestos de primer nivel en tales estructuras (Presidentes y Directores Generales, asimilados a altos cargos). Su ámbito de aplicación se extiende, por tanto, a aquellos puestos de naturaleza directiva de la alta función pública (normalmente con complementos de destino 29 y 30) que así se determinen en sus respectivos Estatutos. A pesar de sus limitaciones, esa regulación ofrece algunos puntos de interés, sobre todo la posibilidad de que tales titulares de los puestos de dirección sean nombrados a propuesta de un órgano técnico de selección que eleve al órgano competente una terna con los candidatos que acrediten estar en posesión de los méritos, competencia e idoneidad para desarrollar tal puesto. Sin embargo, ese procedimiento de designación es potestativo, lo que ha conducido a que los procesos de nombramiento sigan estando marcados por la impronta del viejo modelo de la libre designación. Otro «agujero» o «portillo» que ha permitido hacer las cosas como siempre.

Esa legislación estatal ha tenido alguna réplica, ciertamente singular; por ejemplo, la Ley 9/2007, de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, sobre todo en lo que afecta a la regulación de las «agencias». Esta Ley, paradójicamente, sigue manteniendo los criterios de designación política para la provisión de los órganos directivos de la Administración General de la Junta de Andalucía y de las Agencias administrativas (anteriormente, organismos autónomos), mientras que «profesionaliza» la provisión de los órganos directivos de primer nivel (incluidos los Directores de tales entidades) de las Agencias Empresariales (cuyo paralelismo con las Entidades Públicas Empresariales es evidente) y de las Agencias de Régimen Especial (que pretenden ser una réplica de las Agencias estatales en el ámbito autonómico andaluz).

Lo más singular es que esa «profesionalización» se sitúa en el momento del nombramiento al exigir la Ley que se apliquen los principios recogidos en el artículo 13 del EBEP.

El EBEP, en efecto, prevé una regulación de lo que denomina «Directivos Públicos Profesionales». Tal como se ha dicho, recoge una regulación dispositiva, abierta y con enunciados que ofrecen un margen excesivamente amplio a la configuración posterior. Por tanto, se requiere un modelo preciso (que no nos aporta la Ley) y una fuerte voluntad política para aplicar tales previsiones. Ninguna de las dos premisas se ha dado. Así que no cabe llamarse a engaño: la institucionalización de la DPP a partir de los presupuestos del EBEP más que tibia es prácticamente inédita. El EBEP permite seguir haciendo las cosas como se venían haciendo hasta ahora: no cambia el *statu quo*, sólo permite hacerlo. Y si no hay voluntad de cambio, la continuidad es lo dominante. Es lo que está pasando en el panorama institucional español.

Pero, en verdad, el EBEP más que clarificar ha introducido un elemento de confusión adicional a la hora de proceder a un proceso de institucionalización de la DPP. Y este no es otro que pretender regular la DPP en una «Ley de empleo público» y no en una Ley de Organización. La DPP no puede ser cabalmente regulada en la legislación de función pública, sin perjuicio de que esta deba recoger determinados aspectos del régimen jurídico de esa DPP en la medida que afecten a los empleados públicos o a los funcionarios: situaciones administrativas, sistema retributivo, carrera profesional. La DPP es una materia esencial y principalmente organizativa. Muy poco se avanzará en la línea de institucionalización de la DPP si no se es consciente de este dato.

Porque la conclusión que se extrae de esa regulación del EBEP es muy obvia: la DPP de la que habla el EBEP no puede ser otra cosa (dado el ámbito «subjetivo» al que va dirigido la norma) que la estrechamente vinculada con los puestos directivos de la alta función pública o del empleo público. Parece obvio que quedan fuera de su radio de acción los órganos directivos de la Administración General del Estado (excepto las Subdirecciones Generales), los puestos de altos cargos y asimilados de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como (aunque pueda parecer más discutible) los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población. Ello no impide que en la provisión de tales puestos directivos se puedan tener en cuenta los principios previstos en el artículo 13 del EBEP siempre que la norma de organización (véase la Ley andaluza citada) o norma dictada en uso de la potestad de organización de la respectiva entidad así lo prevea.

Por tanto, una primera brecha en la cubierta por donde entra el agua y desfonda ese (tímido) proceso de institucionalización de la DPP. En suma, la configuración actual de la DPP en el EBEP sitúa claramente el problema en el

terreno de la alta función pública o, mejor dicho, en aquellos puestos directivos de la función pública (o del empleo público) que actualmente se están cubriendo por el sistema de libre designación. Y que eso es realmente así se advierte con claridad meridiana si se repara en el dato que en la regulación de la libre designación que lleva a cabo el EBEP en su artículo 80 no se hace mención alguna, a diferencia del artículo 20 de la Ley 30/1984, a que ese sistema de libre designación pueda ser utilizado para proveer los puestos de naturaleza directiva, ya que se habla de forma exclusiva de puestos de trabajo de confianza o de responsabilidad especial.

Con esos presupuestos normativos no cabe extrañarse de que la implantación de la figura del DPP haya sido hasta la fecha prácticamente inexistente. Como «no obliga» a la Alta Administración representada por los altos cargos y asimilados, y como tampoco es preceptivo su uso en la provisión de puestos de trabajo de naturaleza directiva en la función pública, puesto que mientras no se «desarrolle» ese Capítulo III del Título V (en el que está regulada la libre designación) siguen en vigor las Leyes que regulan ese procedimiento de provisión de puestos de trabajo, nadie puede extrañarse que los actuales políticos y sus gestores opten por la continuidad más pura y dura: si no hay regulación de la DPP a través de una Ley, no la regulamos por Decreto (pues eso nos mutilaría nuestra capacidad de nombrar y cesar libremente) ni tampoco la aplicamos a los procedimientos de libre designación (ya que esa normativa está «diferida» en su aplicación a lo que prevea la futura e incierta Ley que nunca llega), seguimos haciendo las cosas lisa y llanamente «como siempre». El círculo se cierra, así, magistralmente: nada ha cambiado. Eso de innovar queda para otros. La DPP duerme de ese modo el sueño de los justos.

La Ley 10/2010, de ordenación y gestión de la Función Pública de la Comunidad valenciana regula en su artículo 20 la figura del directivo público profesional. Pero lo hace de una forma un tanto diluida, puesto que la vincula únicamente a planes o programas de naturaleza temporal. No cabe, por tanto, recurrir al personal directivo profesional para puestos de naturaleza estructural, lo cual es condenar a esta figura a una posición marginal. Sí que se prevé un procedimiento de designación basado en los principios de mérito, capacidad, idoneidad y experiencia profesional, así como se exige una (relativa) rendición de cuentas a través de una memoria anual. Las retribuciones variables pueden alcanzar hasta un 40 por ciento del total, y el funcionario que ocupe un puesto directivo quedará en situación de excedencia voluntaria automática. Parece que la única explicación de este diseño puede hallarse en que la Ley valenciana pretende veladamente impulsar los Programas temporales como alternativa a la inserción de personal de plantilla en las Administraciones públicas, y en esa lógica tal vez se pretende insertar la figura del directivo público profesional.

En todo caso, se trata de una lectura muy distante del planteamiento finalista por el que había optado el EBEP.

Por su parte, recientemente se ha aprobado la Ley de Castilla-La Mancha 4/2011, de 10 de marzo, donde se recoge una regulación relativamente amplia de la DPP, en los siguientes términos:

- a) Se incluye en el artículo 13 un concepto de directivo público profesional, atribuyendo a esa figura «un alto nivel de autonomía funcional», así como la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa o política pública. Incluye también dentro de la definición de función directiva una serie de competencias y rasgos que la caracterizan.
- b) Serán las relaciones de puestos de trabajo las que determinen en cada caso qué puestos estarán reservados al personal directivo profesional. Por tanto, son puestos de la estructura del empleo público, quedando fuera todos los puestos directivos de altos cargos. La determinación de los puestos en las relaciones de puestos de trabajo puede introducir a confusión, aparte de hacer rígido ese procedimiento de determinación de tales puestos en la estructura. Hubiese sido más razonable no insertarlos en la RPT, sino en un instrumento de gestión propio de la dirección pública profesional, dado el carácter organizativo de ésta y de que las condiciones de trabajo de ese personal directivo están fuera de la negociación colectiva.
- c) La regla general es que se reservan los puestos de la dirección pública profesional a los funcionarios públicos del Grupo de Clasificación A (lo que admite que también puedan ser directivos los funcionarios del Subgrupo A2). Excepcionalmente, podrán ser cubiertos por personas que no tengan la condición de empleados públicos, siempre que así se recoja en la relación de puestos de trabajo.
- d) La designación, que no selección, será de carácter discrecional, atendiendo a los principios de mérito y capacidad, así como a criterios de idoneidad, garantizándose la publicidad y concurrencia. Si los puestos directivos están reservados a funcionarios se proveerán por el sistema de libre designación. Tal como se ve, esta regulación no parte siquiera de un procedimiento de acreditación de competencias previo al ejercicio de las facultades discrecionales y generaliza el procedimiento de «libre designación» (con el consiguiente «libre cese») para la provisión de puestos directivos en las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha. Ciertamente, si no se modula ese sistema en el desarrollo reglamentario (o mediante el ejercicio de potestades normativas locales) las posibilidades de mejora del sistema actual son

de muy corto recorrido. Si se pretende que la profesionalización de la dirección pública es únicamente recurrir a su cobertura por funcionarios públicos (y no que la persona deba acreditar competencias directivas) es que, ciertamente, se ha entendido muy poco sobre cuál es el sentido y la finalidad de la institución de la dirección pública profesional.

- e) El cese, aparte de por motivos discrecionales, se deberá llevar a cabo en los casos de una evaluación negativa de su gestión. Por tanto, el sistema de «confianza política» (esta vez encubierta; o si se prefiere, de «desconfianza política») vuelve de nuevo a instalarse en la dirección pública «profesional» y a envenenar sus posibilidades de desarrollo profesional. El círculo vicioso de la confianza puede anegar de salida la configuración de esa nueva institución. Los cambios de gobierno o cambios de personas responsables políticamente pueden conllevar los cambios de los directivos públicos «profesionales» (que quedan así maniatados al ciclo político).
- f) Por último se recogen una serie de normas de régimen jurídico, en las que se determinan cuáles son los preceptos del régimen jurídico de los funcionarios públicos aplicables al personal directivo y se determinan las situaciones administrativas aplicables en cada caso («servicio activo», «servicio en otras administraciones públicas» o las definidas en la legislación laboral).

En conclusión, un cuadro normativo aplicable también a las entidades locales de Castilla-La Mancha, pero que no representa apenas ningún avance efectivo en el proceso de institucionalización de una dirección pública profesional. Se trata de una regulación muy marcada por las determinaciones de la LOFAGE, por un lado, y, por otro, por una interpretación —a mi juicio— escasamente innovadora de los postulados regulados por el EBEP.

En lo que respecta a las Entidades locales cabe subrayar que en este ámbito de la DPP la confusión es la nota dominante. En los municipios de régimen especial, como Barcelona o Madrid, no se está aplicando el artículo 13 del EBEP. En el primer caso, porque de acuerdo con la Carta Municipal (Ley 22/1998), el personal directivo se encuadra como «personal eventual» y, al parecer, no se considera que tal régimen haya quedado afectado por el propio EBEP (tesis harto discutible). Y, en el segundo, porque la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid sí que regula los órganos directivos y establece un procedimiento de libre nombramiento y libre cese de sus titulares. Estos directivos «políticos» habría, así, que diferenciarlos de los «directivos» regulados en el artículo 13 del EBEP (9).

(9) AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009).

En los municipios de gran población ha habido experiencias de todo tipo: algunos han aplicado el procedimiento del artículo 13 del EBEP a la provisión de los órganos directivos (con fórmulas absolutamente variopintas), mientras que en otros se ha considerado que esos principios de la legislación básica del empleo público no eran de aplicación a los titulares de los órganos directivos (coordinadores generales y directores generales) por ser figuras asimiladas a los altos cargos (al menos así lo son en lo que afecta a la declaración de servicios especiales para los funcionarios que sean nombrados «directivos municipales»). Y en los municipios de régimen común, buena parte de ellos (por no decir la inmensa mayoría) han recurrido a la figura del personal eventual para cubrir los puestos de naturaleza directiva en sus respectivas organizaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 176.3 del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Esa norma, tal como expuso en su día una Circular del antiguo Ministerio de Administraciones Públicas ha de considerarse derogada por el EBEP, como también lo ha subrayado buena parte de la doctrina que se ha ocupado de este tema (10).

Aparte de la Ley de la Comunidad valenciana ya citada, y más recientemente de la Ley de Castilla La Mancha, ninguna otra Ley «integral» de Comunidad Autónoma ha desarrollado el EBEP. Tal como se verá, la Ley 5/2009, del Principado de Asturias, sobre carrera profesional horizontal y evaluación del desempeño, no regula (dado que es una reforma parcial) este objeto. Lo que sí han aparecido son algunos Proyectos y Anteproyectos de Ley de Función Pública (o de Empleo Público) de diferentes Comunidades Autónomas. No es momento de analizar los mismos, pero la pauta común ha sido situar a la dirección pública profesional (en los casos que se ha regulado esta institución) en el ámbito de la alta función pública. En otros documentos o anteproyectos de ley, como por ejemplo en el caso vasco o en el aragonés (que luego se examinara), la regulación de la DPP se lleva a cabo con más detalle. En el caso vasco, se pretendía configurar una DPP situada en la alta función pública, pero con ciertas garantías de estabilidad (al menos, temporal) siempre que el titular obtuviera resultados adecuados en su gestión. Lo cierto es que en algunos otros anteproyectos de Comunidades Autónomas la DPP estaba lisa y llanamente ausente.

Hay, en cualquier caso, algunas regulaciones sectoriales que indican o sugieren, al menos, que algo se está moviendo, aunque muy lentamente, en el campo de la DPP. Por traer a colación únicamente ejemplos de Cataluña, podemos indicar que ha habido una regulación de la dirección pública en diferentes leyes sectoriales. Así, en la Ley 8/2008, de 30 de julio, del Instituto Catalán de la Salud, donde en su artículo 20 se regulan los cargos directivos y

(10) SERRANO PASCUAL (2010).

en el artículo 21 se recoge el personal con funciones de mando, aunque esta regulación no apuesta por la «profesionalización» de tales niveles directivos superior y medio. Por su parte, la Ley 9/2009, de Política Industrial, regula en su artículo 39 al Personal directivo profesional de la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana, con una serie de notas que reiteran en buena medida las previstas en el EBEP, aunque introduciendo algunos elementos de mejora (retribuciones variables, nombramiento por período y cese por resultados insuficientes en la gestión). Y, en fin, la Ley 12/2009, de 30 de julio, de educación de Cataluña, introduce algunos elementos dirigidos a la profesionalización del personal directivo de centros docentes, quedando éste sujeto a evaluación, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y responsabilidad y control de los resultados en función de los objetivos fijados y los recursos asignados (artículo 116.2). El régimen jurídico de este personal directivo de centros educativos públicos ha sido desarrollado (en lo que afecta, por ejemplo, a su selección y cese) por el Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente.

Ha habido, asimismo, experiencias puntuales en diferentes organizaciones públicas en las que se han llevado a cabo procesos de selección de directivos públicos a través de convocatorias mediante libre concurrencia de candidatos (por ejemplo, en el ámbito de la cultura). En la esfera local se han llevado a cabo, al menos en algunos municipios, regulaciones de la dirección pública profesional (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sitges) o se han impulsado proyectos de liderazgo institucional que han puesto el acento en la necesaria construcción de una DPP en el propio gobierno local.

Un ejemplo de notable interés es el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, cuyo proyecto «Pacto» (*Political and Management Deal*) obtuvo en el año 2009 el Premio Europeo en la modalidad de Liderazgo que convoca bianualmente el Instituto Europeo de Administración Pública. En un más que recomendable libro, Lluís Recoder y Jordi Joly, a la sazón Alcalde y Teniente de Alcalde de la citada localidad en el año 2009, ponen de relieve la necesidad de que la política local sitúe en su propio espacio y que las personas que ocupen la dirección ejecutiva sean designadas por criterios estrictamente profesionales abandonando radicalmente los criterios de confianza política en tales nombramientos y ceses (11). Es importante que un discurso de este tipo lo formulen precisamente dos políticos locales, puesto que ha sido también en ese espacio (al igual que ha sucedido en los ámbitos estatal y autonómico) en el que el clientelismo político, la confianza o la concepción patrimonial de tales puestos ha impedido el crecimiento de una DPP.

(11) RECODER y JOLY (2010).

La conclusión de todo lo examinado hasta ahora no puede ser más evidente. La DPP atraviesa en España por un momento de honda confusión, sobre todo en lo que respecta al plano conceptual y asimismo a su traslación normativo-institucional. La carencia de modelo es absoluta. La timidez de las medidas adoptadas es evidente. Y, ante la falta de liderazgo político que asuma la necesidad objetiva de tal institución, la DPP está siendo literalmente devorada por una política voraz y escasamente inteligente para advertir que los retos de la sociedad española de la segunda década del siglo XXI difícilmente se podrán afrontar de forma cabal con soluciones institucionales propias de una España decimonónica que están, como es obvio, absolutamente inadaptadas para ofrecer respuestas razonables en estos momentos.

III. LA CARRERA PROFESIONAL: LA REFORMA SIEMPRE PENDIENTE

Si, tal como se ha visto, sobre la DPP existe una notable confusión conceptual y aplicativa, lo mismo puede decirse de la denomina «carrera profesional horizontal» que prevé el EBEP. La tesis que aquí se mantiene es que, por lo común, la carrera profesional tal como aparece reflejada en el EBEP ha sido mal entendida y ello ha supuesto que la institución permanezca inédita o, lo que es peor aún, haya sido muy mal aplicada en aquellos casos en que se ha producido una «anticipación» de un presunto modelo antes de diseñarse legalmente, así como en los contados casos en que ha recibido un soporte a través de una regulación legal.

La carrera profesional (anteriormente denominada entre nosotros como «carrera administrativa») es uno de los fracasos más marcados del sistema de función pública español desde el siglo XIX a nuestros días. Diferentes autores se han ocupado de analizar las constantes dificultades que ha mostrado la legislación de función pública para articular un sistema coherente y estable de carrera profesional de los empleados públicos. En un excelente trabajo publicado en la década de los ochenta, Alberto Gutiérrez Reñón ponía de relieve que la inexistencia de carrera administrativa había sido uno de los problemas recurrentes de la función pública española durante los siglos XIX y XX (12). Posteriormente, los importantes trabajos de Arroyo Yanes y de Férrez no hicieron sino confirmar ese diagnóstico (13).

(12) GUTIÉRREZ REÑÓN (1987).

(13) ARROYO YANES (1994); ARROYO YANES (1996); y FÉREZ FERNÁNDEZ (2006). Importante, también, el trabajo de GALINDO (2008).

Lo cierto es que si se analizan nuestras diferentes leyes de función pública aprobadas durante esos dos últimos siglos se podrá advertir con claridad meridiana que la carrera administrativa ha formado parte tradicionalmente de uno de los objetivos que siempre se pretendía alcanzar (o si se prefiere, de uno de los problemas que se querían resolver). Sin embargo, tales pretensiones de reforma han chocado una y otra vez con la dura realidad existencial de la Administración española, poco permeable a la introducción de un sistema ordenado de empleos o de puestos de trabajo, y menos aún a la adopción de criterios objetivos de mérito y capacidad para garantizar su provisión.

El Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público apostó claramente por implantar un nuevo sistema de carrera profesional que incluyera la «carrera horizontal», evitando de ese modo la presión que sobre las estructuras tenía el perverso sistema de «reclasificar» constantemente los puestos de trabajo para satisfacer las demandas de mayor retribución de determinados funcionarios públicos (14). El Informe, no obstante, incidía en que esa modalidad de «carrera profesional horizontal» por la que se abogaba, se incorporaría en aquellos casos en los que las Administraciones Públicas consideraran procedente. No se inclinaba, como es obvio, por una generalización de esa modalidad de carrera, sino por determinar en qué casos la misma —por razones exquisitamente estructurales— era necesario u oportuno insertarla.

En la misma línea, la Exposición de Motivos del EBEP, apenas recordada cuando de esta materia se habla, establece una serie de pautas sobre las cuales habría que definir el alcance de sus enunciados. Así, se expresa en los siguientes términos:

«Sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puestos de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otra que combinen elementos de carrera horizontal y vertical».

Si se ha reproducido este importante pasaje de la Exposición de motivos del EBEP se debe exclusivamente a que identifica muy bien cuál es la filosofía del legislador en esta materia. La carrera profesional en el EBEP se

(14) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005: pp. 98 y ss.).

configura con un elevado carácter dispositivo, con una textura muy abierta en sus enunciados y conteniendo muchos principios y muy pocas reglas (15). La idea fuerza que parece latir detrás de ese «modelo» tan indeterminado es que cada organización, en uso de sus propias potestades, determine qué tipo de carrera profesional implantará en cada caso para dar respuesta a sus propias necesidades. Y ello puede ser coherente, siempre y cuando se perciba que la carrera profesional es un instrumento nuclear en la gestión de personas en las organizaciones públicas.

Lo cierto es que, guste más o guste menos (en algunos casos esa regulación tan abierta ha sido objeto de críticas), los márgenes de configuración legislativa que tiene la Comunidad Autónoma (en particular, su propio Parlamento) son muy elevados en esta materia, pues al fin y a la postre dependerá de cuál sea el modelo de empleo público que finalmente se adopte. Dicho de otro modo, el sistema de carrera profesional está directamente relacionado con la estructura o con la organización del empleo (puesto de trabajo, áreas funcionales, cuerpos y escalas), así como con otros instrumentos de la política de personal tales como la evaluación del desempeño, los sistemas de provisión y el sistema retributivo.

Ese, tal vez, ha sido uno de los errores del EBEP a la hora de configurar la carrera profesional. La carrera profesional, en efecto, se ha articulado en la legislación básica como un derecho de los funcionarios públicos a la promoción profesional (16), pero se ha descuidado por completo la dimensión objetiva o de instrumento de gestión de personas que también tiene la carrera profesional en toda política de recursos humanos en una organización. Y esta concepción dominante de «derecho» se ha vinculado con una facilidad pasmosa con la idea de «retribución» (o, mejor dicho, de mejora de las condiciones retributivas). Lo importante, por tanto, en el EBEP es que el funcionario promocione profesionalmente, lo adjetivo es que la organización desarrolle mejor sus funciones mediante la adecuación óptima entre puesto y persona. Pues no cabe olvidar que si algo debe acreditar la carrera profesional es basarla en una serie de competencias que el funcionario tiene para desempeñar idóneamente las tareas del puesto de trabajo que le ha sido asignado (17). La carrera profesional, efectivamente, es del funcionario, pero no cabe ninguna duda que la adquisición de unas mejores competencias profesionales por parte de la persona se ha de proyectar necesariamente sobre la organización básica del empleo

(15) Sobre la naturaleza del EBEP como norma básica, ver el interesante estudio de CASTILLO BLANCO (2009).

(16) Ver, al respecto: PALOMAR OLMEDA (2007).

(17) Sobre todas estas cuestiones relacionadas con el puesto de trabajo: GORRITI BONTIGUI y TOÑA GÜENAGA (2005).

público como es el puesto de trabajo, así como por el desempeño de las tareas asignadas al mismo.

A esa indefinición normativa del legislador básico se le une el carácter de «normas diferidas en su aplicación» de tales enunciados, puesto que, como ya se ha visto, hasta que las leyes de desarrollo del EBEP no regulen el modelo de carrera profesional para cada Administración Pública siguen en vigor las normas que regulan actualmente tal materia. Esa aplicabilidad diferida representa una «congelación de facto» de las hipotéticas innovaciones en esta materia hasta que el legislador autonómico las regule, sobre todo porque la carrera profesional es uno de los ámbitos que está expresamente reservado a la ley de acuerdo con lo previsto en el artículo 103.3 CE, tal como reconoció en su día el propio Tribunal Constitucional (STC 99/1987). Por tanto, si no hay Ley que regule la carrera profesional, la pretensión de implantarla en las Administraciones Públicas se convierte en tarea imposible, al carecer de los elementos básicos del nuevo régimen jurídico y, sobre todo, al estar fijados también por Ley los diferentes complementos retributivos, entre los que no se encuentra expresamente un «complemento de carrera profesional».

Sin embargo, que sea necesaria una Ley para implantar el sistema de carrera profesional (y, particularmente, la carrera profesional horizontal) en desarrollo del EBEP, no quiere decir que no se pueda configurar un modelo de carrera profesional (también de carácter horizontal) con el marco normativo actualmente vigente (por ejemplo, a través de la adquisición de grados personales por cursos de formación u otros medios objetivos) (18).

En cualquier caso, la «carrera horizontal» ha sido objeto de una serie de interpretaciones interesadas que han terminado por sembrar la confusión. Los sindicatos han pretendido «leer» que esa modalidad de carrera profesional horizontal que regulaba el EBEP debía ser siempre y en todo caso universal (esto es, para todos los puestos de trabajo), lo que contrasta, como se ha visto, con la finalidad del propio EBEP (recogida en su exposición de motivos) que no era precisamente esa. Asimismo, los agentes sociales han querido trasladar (y en algunos casos lo han conseguido) el modelo de «carrera profesional sanitaria» al modelo de la función pública general, cuando en verdad se trata de realidades radicalmente diferentes y que obedecen a soluciones distintas. Nada tiene que ver ni la estructura de puestos de trabajo, ni el sistema retributivo, ni la carrera profesional definitivamente aprobada en el sector sanitario con la realidad de la función pública de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales. Pero es que tampoco lo

(18) Incide asimismo en esa posibilidad, GALINDO (2008).

previsto en el artículo 17 del EBEP puede conducir a establecer un sistema similar al existente en el sistema sanitario.

Aparte de todo, el sistema de carrera profesional aplicado en el ámbito sanitario se trata de un modelo insostenible fiscalmente si se pretende trasladar a todo el empleo público. Pero, además, el modelo sanitario ha terminado implantando una suerte de «café para todos», basado en un igualitarismo falso y que, por lo común, ha supuesto el reconocimiento de los diferentes niveles o categorías de carrera profesional a la práctica totalidad de quienes lo han solicitado y obviando la implantación de ningún tipo de sistema de evolución del desempeño. El fracaso del modelo de carrera profesional en el sector sanitario puede calificarse de estrepitoso. Y arruinado un instrumento tan potente en la gestión de personas como es la carrera profesional, las posibilidades efectivas de racionalizar el empleo público se transforman en un pío deseo.

Sin embargo, ante el empuje sindical, algunas (precisamente no pocas) Administraciones Públicas han terminado por aceptar la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal «a cuenta» (esto es, antes de que el legislador determinase el modelo) y han reconocido determinados tramos o niveles retributivos e, incluso, los han pagado a todos los empleados públicos. Ni que decir tiene que este ejercicio de escasa responsabilidad pública ha terminado por chocar frontalmente con la dura realidad: la crisis económica financiera ha supuesto que diferentes gobiernos hayan tenido que echar mano del artículo 38.10 del EBEP y suspender la eficacia de los acuerdos suscritos con los sindicatos sobre esta materia (19).

Sin embargo, como decíamos, esta «lectura» de la carrera profesional es a todas luces incorrecta. Si se presta atención a los términos en los que está redactado el artículo 17 del EBEP se advertirá que el modelo de carrera profesional por el que se inclina el Estatuto Básico nada tiene que ver con el modelo sanitario, pues pivota sobre una serie de ejes como son la determinación previa de los diferentes grados, categorías o escalones en los que se articula el sistema de carrera, estableciendo que los ascensos son, salvo excepción, consecutivos, y que, en todo caso, se deberán valorar una serie de criterios entre los que se encuentra la evaluación del desempeño, pudiéndose incluir otros méritos entre los que no está la antigüedad, que es un requisito para solicitar el reconocimiento de una determinada categoría o grado, pero no un criterio de valoración autónomo. No obstante, los agentes sociales se agarran siempre a «la antigüedad» como uno de los elementos que se ha de tener en cuenta en el reconocimiento de una

(19) Paradigmático es el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, ver al respecto la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

progresión profesional a través del grado, categoría o escalón, olvidando que la antigüedad por sí sola únicamente acredita que «se ha estado», pero nada nos dice sobre «qué se ha hecho» ni menos sobre «cómo se ha hecho» una determinada tarea.

Es cierto que, tal como se viene señalando, la regulación del EBEP en esta materia es lo suficientemente amplia como para prever diferentes soluciones institucionales. Cabe, en efecto, continuar manteniendo la carrera profesional vertical en los términos que está actualmente establecida (y, por tanto, el grado personal como garantía de esa carrera), cabe apostar por un modelo de carrera horizontal sectorial o parcial (para determinados puestos de trabajo), cabe universalizar la carrera horizontal y hacerla convivir con la vertical (aunque esta es, como se ha dicho, una opción discutible), así como, en fin, caben modelos mixtos (que combinen inteligentemente la carrera profesional horizontal con la vertical). Depende de la decisión que el legislador (o la propia organización pública) adopte, los problemas y las posibles soluciones serán muy diferentes entre sí. Ciertamente, en este caso el legislador básico ha dejado tan amplios márgenes de configuración que posiblemente hayan abrumado e, incluso, paralizado, al propio legislador de desarrollo.

Lo cierto es que tal estado de cosas (esa amplitud en los márgenes de configuración normativa) ha terminado por alimentar más aún la confusión. Pero la «paralización» de la carrera profesional ha provenido no tanto de ese amplio margen de configuración, sino sustancialmente de la situación de crisis económica y de la caída de ingresos fiscales que se advierte a partir del año 2008. En efecto, cuando se debía proceder a desarrollar el EBEP (esto es, a partir de 2008), los diferentes gobiernos (estatal y autonómicos) repararon inmediatamente que ese modelo era «caro»; es decir, que tenía impacto potencial muy fuerte sobre el gasto público, sobre todo en lo que afectaba a la implantación de la carrera profesional. Por tanto, la medida más prudente, se dijo entonces, era paralizar el desarrollo del EBEP y esperar a que la coyuntura económica cambiara. En el año que nos encontramos, 2011, la situación no ha cambiado, incluso se puede afirmar que ha empeorado. Y, en consecuencia, la salida fácil es seguir defendiendo la tesis que es mejor no desarrollar el EBEP por el coste sobre el gasto público (ahora en período de contracción) que tiene, particularmente en el tema de carrera profesional.

Pero ese efecto óptico es, a nuestro juicio, equivocado. Lo que tiene impacto fiscal indudable es la traslación de un modelo erróneo de carrera profesional al ámbito de la función pública, como ha sido el ensayo (en algunos casos, como se verá de inmediato, ya sancionado legalmente) de reproducir el modelo sanitario en la Administración pública general. Además, no se ha terminado de entender que es precisamente en etapas de crisis fiscal cuando

se han llevado a cabo las grandes reformas de la Administración pública y del empleo público. La reforma estructural del empleo público no puede esperar (pues esto sí que es un craso error) a que la situación económica mejore, ya que en tal caso el grado de debilidad que mostrará la institución del empleo público como consecuencia de todos los años de travesía en el desierto conducirán a que las Administraciones Públicas españolas pierdan competitividad institucional y se coloquen en peor situación que otras para empujar el despegue económico del país.

Sin embargo, conforme se señalaba anteriormente, han sido varias las Administraciones públicas autonómicas (e, incluso, algunas Administraciones locales) que han suscrito Acuerdos de reconocimiento de «tramos» de carrera profesional horizontal «a cuenta» de la regulación que en su día se hiciera por el legislador autonómico. La perversión que tiene esa dinámica es bien obvia: se «reconocen» tramos a cuenta sin que ni siquiera estén establecidas las reglas por la Ley (lo que hipoteca el nuevo modelo), se adjudican esos tramos sin que se haya implantado la evaluación del desempeño, se les anudan efectos retributivos pagados de diferentes formas y maneras y, en fin, se parte de una concepción ranciamente igualitaria que mata de raíz las posibilidades efectivas de construir un modelo de carrera profesional coherente, racional y que se configure como una potente herramienta de gestión para una mayor eficiencia de las organizaciones públicas.

Estos pactos entre responsables políticos (que se han mostrado como «empleadores débiles») y representantes sindicales (que sólo han buscado el beneficio propio con descuido absoluto del estado de las finanzas públicas) han encontrado un freno inevitable en la situación económico-financiera por la que atraviesa nuestro sector público, que además se prolongará en el tiempo por no pocos años. Los tiempos de bonanza han acabado bruscamente y la realidad de unas finanzas maltrechas se impone. En estas circunstancias cabe preguntarse si es o no pertinente implantar un modelo de carrera profesional en nuestras Administraciones públicas o dejarlo hibernar hasta que las condiciones económicas mejoren. Ya se ha dicho que esta es una disyuntiva falsa. El refuerzo de la profesionalización del empleo público es una de las medidas más importantes para situar a la Administración Pública en un contexto que ayude al desarrollo económico del país. Es una idea que reiteran una y otra vez los recientes documentos de la OCDE que apuestan por una reforma estructural de la Administración Pública (y del propio empleo público) como uno de los elementos claves para salir de la crisis económica (20). En suma, lo razonable y sensato en estos momentos es invertir en reforzar la institución del empleo público y, concretamente, en mejorar su sistema de gestión, en el que destaca

(20) Ver, por ejemplo: OCDE (2009). También, el documento OCDE (2010).

como uno de los elementos clave el modelo de carrera profesional. Aplazar esa decisión es no tener ninguna visión estratégica de cuáles son en verdad las necesidades de la institución.

No obstante, las primeras experiencias legislativas que se han llevado a cabo por parte de las Comunidades Autónomas no caminan en la dirección indicada. Fruto, principalmente, de los condicionamientos habidos a partir de la suscripción con los sindicatos de Acuerdos para implantar transitoriamente la carrera profesional horizontal, las tres leyes autonómicas que se han dictado hasta el momento apuestan por una carrera horizontal que se suma (y este es un dato importante) al modelo de carrera hasta ahora vigente. Dicho en términos más prosaicos: se implanta un nuevo complemento retributivo de carrera profesional que se adiciona a los complementos hasta ahora existentes. La carrera profesional se identifica «en su versión pobre», auspiciada por los sindicatos, como «ganar más». Veamos, muy sucintamente, los casos del Principado de Asturias, de la Comunidad valenciana y más recientemente, de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

La Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, implanta efectivamente la carrera profesional «horizontal» en la Administración autonómica. No es momento de analizar esta Ley en detalle, tarea que he llevado a cabo en otro lugar (21), pero cabe significar en estos momentos que esa norma es una modificación parcial de la Ley 3/1985 de función pública del Principado, por lo que no representa una Ley de desarrollo integral del EBEP. En efecto, esa modificación parcial, que tan sólo incluye a la carrera profesional horizontal y a la evaluación del desempeño (en cuanto instrumento necesario para hacer efectiva aquélla), no aborda otros aspectos del EBEP, aunque crea un complemento retributivo nuevo con la finalidad de poder compensar económicamente la progresión de los funcionarios públicos que ya se había materializado anticipadamente en lo que afecta al primer tramo o grado de la carrera horizontal mediante un Acuerdo suscrito en 2007 (antes de las elecciones autonómicas).

Efectivamente, la Ley es un mero intento de dar cobertura formal a un Acuerdo que había sido declarado nulo por una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (22). En suma, se trataba de salvar el contenido de ese Acuerdo y, sobre todo, de que los funcionarios públicos percibieran las cantidades «a cuenta» de la implantación de ese modelo.

El derecho a la carrera se califica de voluntario. Ese modelo de carrera horizontal se proyecta no sólo sobre puestos de trabajo sino también sobre

(21) JIMÉNEZ ASENSIO (2011).

(22) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1054/2009, de diez de junio.

cuerpos y escalas, lo cual facilita la universalización del sistema. La carrera se estructura en cinco tramos que se corresponden con otras tantas categorías. Sólo se prevén los ascensos consecutivos. Para ascender a una determinada categoría se exige la permanencia en la anterior por un período de 5, 6, 8 o 10 años, en función de la categoría que se pretenda alcanzar. El horizonte temporal mínimo para proyectar todos los estadios de la carrera profesional es de 29 años. La carrera profesional se aplica también al personal laboral de conformidad con lo que establezcan los correspondientes convenios, pero —y esta es una precisión importante— «de acuerdo con los principios generales establecidos en esta Ley que les sean de aplicación». El dato más relevante es que se crea un «complemento de carrera» que se suma como una retribución complementaria más a las ya existentes. Se regula, asimismo, aunque con una densidad normativa incluso menor que la del propio EBEP, la evaluación del desempeño como instrumento objetivamente necesario para llevar a cabo la implantación de la carrera profesional horizontal (artículo 20. 5 EBEP).

En suma, el modelo de carrera profesional «horizontal» de la Administración del Principado de Asturias (nótese que no se aplica a los entes locales), es un «parche» que se adiciona al modelo de carrera existente actualmente, que se asienta en la consolidación del grado personal por el desempeño por dos años consecutivos o tres con interrupción de un puesto de trabajo con un determinado nivel de complemento de destino. Queda por ver qué hará el legislador asturiano cuando se plantee de forma efectiva la regulación del empleo público integral, pero una vez adoptada esta decisión «crítica» (construir un modelo de carrera profesional horizontal que se suma a la carrera vertical) los márgenes de modificación o de racionalización del modelo son ciertamente estrechos, aunque caben algunas opciones.

Por su parte, la Ley 10/2010, de 9 de junio, de ordenación y gestión de la función pública de la Comunidad valenciana, parte de presupuestos similares, aunque el margen de precisión de esa normativa (y, por tanto, sobre cómo se implante definitivamente) es menor. En todo caso, la Ley parece asentarse plenamente en la idea de un doble sistema de carrera profesional (vertical y horizontal), pero sus elementos no están recogidos en la regulación legal y se difieren a lo que en su día establezca el Reglamento de desarrollo (lo que puede plantear en su momento algunos problemas de «falta de rango» en la definición de algunos elementos esenciales del modelo). Sin embargo, de la lectura de la Ley parece advertirse que «convivirán» el Grado de Desarrollo Profesional (carrera horizontal) con el que se denomina como «Nivel consolidado» (carrera vertical, o lo que se conoce como «grado personal consolidado»). Un modelo que presumiblemente trasladará el modelo sanitario a la función pública, aunque esa presunción habrá de

confirmarse una vez que el poder reglamentario apruebe el Decreto de desarrollo de la citada Ley. Los temores pueden estar fundados en cuanto que la Administración de la Generalidad Valenciana (no así las entidades locales) también suscribió con los sindicatos unos Acuerdos en virtud de los cuales se «anticipaban a cuenta» determinados tramos de la carrera profesional. Si esta es la opción definitiva del gobierno autonómico, todo parece apuntar a que la insostenibilidad fiscal del modelo conducirá a su inaplicación efectiva, al menos durante un amplio espacio de años, con los efectos de frustración y desmotivación que ello generaría.

En fechas recientes se ha publicado asimismo la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de la Comunidad de Castilla-La Mancha. La citada regulación prevé la posibilidad de que se implante una carrera profesional horizontal, junto con la carrera vertical (aunque llama a la racionalización y simplificación de los niveles jerárquicos). En el artículo 64 de la Ley se establece un régimen jurídico de la carrera horizontal que, por razones obvias de espacio, no puede ser tratado en estos momentos, pero que contiene elementos positivos (no valorar la antigüedad, carácter reversible del último «tramo», etc.), junto con otros más discutibles (período corto de los tramos, que puede representar un acortamiento de la carrera profesional «viva»). En todo caso, se trata de una «posibilidad» que el legislador no cierra, pero que sí adquiere carácter de obligación, aunque no se define fecha de inicio, en lo que respecta a la Administración de la Comunidad Autónoma (disposición final undécima, donde se prevé «un régimen transitorio de obtención de tramos» para los empleados públicos actuales que puede tener un elevado coste fiscal y arruinar por completo el modelo diseñado). También se prevé un régimen transitorio del grado personal, lo que nos da indicios de que el nuevo modelo de carrera horizontal eliminará el grado personal (disposición transitoria séptima). Tal como decíamos, comentar esta Ley exigiría disponer de un espacio que, obviamente, no tenemos en este artículo.

En suma, la construcción de la carrera profesional en la función pública española está imbuida asimismo de una notable confusión conceptual y de unas prácticas erráticas por parte de determinados niveles de gobierno. La carrera profesional horizontal en el EBEP se ha pretendido identificar interesadamente con la carrera sanitaria, cuando se trata de marcos normativos diferentes y realidades institucionales distintas. Se debe hacer un serio esfuerzo por reconducir conceptualmente la carrera profesional hacia parámetros de racionalidad y construir la misma de acuerdo con la finalidad principal que tiene cualquier sistema de carrera profesional en las organizaciones públicas: configurarse como un potente instrumento de gestión de personas que suponga la articulación efectiva de itinerarios profesionales al objeto de incentivar el desarrollo profesional de los empleados públicos e insertar a éstos en los puestos de

trabajo más idóneos a sus propias competencias con el fin de prestar mejores servicios a los ciudadanos. Posiblemente ello requiera mucha pedagogía con los agentes sociales, unas elevadas dosis de responsabilidad institucional de estos, así como también no poco sentido de la responsabilidad por parte de los responsables políticos que dirijan el empleo público en los próximos años. Pero es lo que «toca» en un período de profunda y prolongada crisis fiscal. Los tiempos de «bonanza» en el sector público ya no retornaran en mucho tiempo.

IV. UNA BREVE VALORACIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN EN LO QUE AFECTA A LA CARRERA PROFESIONAL Y A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

1. Introducción

El objeto de este breve epígrafe no es otro que llevar a cabo una sucinta valoración sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón en lo que afecta a la Carrera Profesional y a la Dirección Público Profesional. Aunque es cierto que ese texto finalmente no se ha tramitado como Proyecto de Ley dado lo avanzado de la legislatura, sí que puede ser oportuno ver en qué medida tal documento interioriza o no las previsiones del legislador básico y apuesta, en definitiva, por incorporar al sistema de empleo público de las Administraciones públicas de Aragón estos dos elementos nucleares de innovación, como son la carrera profesional y la dirección pública profesional.

Se trata, como se indica en el enunciado, de realizar una somera valoración de ambos temas, partiendo en efecto de la provisionalidad que un texto de tales características tiene. Si bien es cierto que es un Anteproyecto, su contenido tiene indudable interés porque formalmente es un documento muy acabado y puede servir, sin duda, como base en la próxima legislatura para redactar el Proyecto definitivo. Para el análisis de esta cuestión, seguiremos la sistemática planteada en el resto del presente artículo; se examinará, así, en primer lugar, la problemática de la DPP, para pasar finalmente a valorar en líneas generales cuál es el sistema de carrera profesional por el que opta el documento y, finalmente, se cerrará el trabajo con una valoración de conjunto.

2. La dirección pública profesional en el Anteproyecto

No hay en el ALEPA, a diferencia del EBEP, un capítulo, artículo o un tratamiento individualizado de la DPP. La institución de la DPP aparece de forma tangencial y de manera un tanto dispersa en diferentes pasajes del texto. Ello

denota una preocupación de los redactores del texto por dar respuesta a una necesidad objetiva (la profesionalización de diferentes niveles directivos de la organización del empleo público), pero no se han terminado de concretar los perfiles definitivos de esa DPP, que quedan —como se verá— muy abiertos y pendientes, en suma, de su concreción ulterior.

La regulación de la DPP en el ALEPA se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- a) *Ámbito de aplicación.* Tal como se recuerda en la exposición de motivos, y así se concreta en el artículo 3, las previsiones del artículo 31 (debería decir 31.6) se aplican también al personal directivo del sector público autonómico y local, siempre que las Administraciones Públicas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, tales como sociedades mercantiles y fundaciones públicas, así como consorcios que adopten la forma de sociedad mercantil. Esta previsión extiende a tales entidades la regulación recogida en ese artículo 31.6, donde se prevé expresamente la designación de tales directivos atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Esa extensión de determinadas previsiones del artículo 13 del EBEP (falta la evaluación por los resultados en la gestión) al sector público de Aragón, es un avance de indudable importancia, y revela una especial sensibilidad del legislador hacia ese «sector público» que en el EBEP ha quedado extramuros de la aplicación de buena parte de sus mandatos.
- b) *Competencia del Gobierno y del departamento competente en materia de empleo público.* El artículo 7.2.n), atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para resolver las convocatorias de provisión de puestos de carácter directivo de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que denota la importancia que el legislador atribuye a estos procesos (al sustraerlos de la competencia departamental). Por su parte, el artículo 8.2.h) y l), prevé que es competencia del departamento responsable en materia de empleo público, por un lado, el diseño de la estrategia de formación directiva del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, y, por otro, la aprobación de las convocatorias públicas para la provisión de «los puestos» de trabajo (hay una omisión en el texto) que deba cubrirse por el sistema de libre designación, diferenciando así lo que son puestos de libre designación ordinarios (que se nombran por el departamento competente de la función pública) de los de naturaleza directiva (que se reservan al Gobierno de Aragón). Ambas previsiones son muy

importantes, pues representan una muestra de la relevancia que el tema de la DPP tiene en el Anteproyecto de Ley y la sensibilidad que ese documento patentiza frente a ese fenómeno.

- c) *Instituto Aragonés de Administración Pública*. El artículo 16.1.h) recoge que es competencia del IAAP la impartición y homologación de programas de desarrollo directivo dirigidos a los directivos públicos profesionales de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios emanados del Gobierno de Aragón y del Consejo del Empleo Público de Aragón. Si el diseño de la estrategia de la formación de directivos es competencia del departamento responsable en materia de empleo público, tal vez fuera oportuno recogerlo en la redacción de ese enunciado.
- d) *Personal laboral de alta dirección*. El artículo 31.6 del ALEPA, dentro de la regulación de las clases de empleado público y, más concretamente, del personal laboral, recoge la siguiente previsión: «El personal laboral de carácter directivo se encontrará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección y será designado atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante los procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo laboral no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva». Esta regulación reitera, por tanto, algunos de los principios recogidos en el artículo 13 del EBEP (no hace mención, por ejemplo, a la evaluación por resultados en la gestión) y, al margen de si es o no una clase de personal, su valor adicional radica, tal como se ha dicho, en que se extiende el ámbito de aplicación de tales previsiones también al personal directivo del sector público de las Administraciones públicas aragonesas, lo que es un paso delante de indudable magnitud.
- e) *Concepción organizativa de la DPP*. El artículo 44.4 del Anteproyecto recoge una previsión muy importante, tanto por lo que dice como por su ubicación sistemática. Parte del criterio de que la DPP es organización y, en virtud de ese presupuesto, establece una interesante previsión. Dice así este artículo (que conviene reproducirlo en su integridad):
 - «4. Tendrán carácter directivo aquellos puestos abiertos a funcionarios del Grupo de Clasificación A, en los que predominantemente se desempeñe alguna de las siguientes funciones:
 - α. Liderar las decisiones adoptadas por los órganos superiores y directivos.

- b. Participación en la formulación de las políticas públicas.
- c. Planificación y coordinación de actividades.
- d. Evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial.
- e. Dirigir equipos de personas.
- f. Gestión de infraestructuras o medios materiales
- g. Ejecución de presupuestos en el ámbito de sus competencias».

Se trata, por tanto, de una regulación muy abierta, puesto que en función de tales (amplios) criterios se podrían definir como directivos una buena parte de los puestos de trabajo de la alta función pública. Tiene la virtud, no obstante, de que a través de esos criterios la Administración Pública puede definir con amplios márgenes de discrecionalidad organizativa, qué puestos tendrán naturaleza directiva, sin que tal decisión pueda ser objeto de tacha desde la perspectiva legal. La duda que cabe plantear es si pueden existir más de un nivel de DPP en las estructuras de la función pública. Este precepto parece inclinarse porque sí, como también parece apostar porque puedan desempeñar puestos directivos funcionarios del Grupo de Clasificación A, Subgrupo A2. Esta previsión puede tener sentido en determinadas entidades locales, pero en una estructura muy jerarquizada como es la Administración de la Comunidad Autónoma tal vez cabría replanteárselo. Asimismo, el hecho de que se haga referencia únicamente al personal funcionario no excluye, tal como hemos visto en el artículo 31.6, la existencia de puestos de DPP que sean desempeñados por personal laboral de alta dirección.

- f) *Evaluación del desempeño.* El artículo 59 prevé que los empleados públicos que ocupen puestos de carácter directivo serán objeto de evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, conforme a los objetivos fijados en la convocatoria del procedimiento para su designación. En ese enunciado se contienen elementos de notable interés. Por un lado, se diferencia la evaluación de directivos de la evaluación de empleados públicos, lo que en sí mismo es un acierto. Por otro, se habla de «convocatoria de procedimiento de designación», lo cual es pertinente para diferenciarlo de otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo (aunque luego no se extraen las consecuencias debidas). Y, en fin, se indica que la convocatoria determinará los objetivos que habrán de alcanzarse, lo

que implica un intento de racionalización del proceso con el fin de hacer efectiva esa evaluación. Sería razonable que este artículo 59 se hiciera extensivo también al personal de alta dirección del sector público, pues dada la redacción del artículo 4 quedaría fuera de su radio de acción.

- g) *Exclusión de la negociación colectiva.* El artículo 98.2.c) (en la línea de lo previsto en el artículo 31.6, para el personal de alta dirección) establece que la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo es una materia que queda excluida de la obligatoriedad de la negociación colectiva. Esta exclusión es uno de los aspectos más relevantes de la institución de la DPP, puesto que la aproxima más aún a la organización y la distancia, sin duda, de la sensibilidad sindical. Ello implica que habría que prever alguna norma que definiera a través de qué instrumento o por qué órgano se definirán las condiciones de empleo de ese personal directivo profesional.
- h) *El procedimiento de libre designación como medio de provisión de puestos de naturaleza directiva.* El artículo 127 del ALEPA es, sin duda, el que recoge algunos de los aspectos críticos del régimen jurídico del personal directivo de las Administraciones Públicas de Aragón. La opción del redactor del texto ha sido la de echar mano del procedimiento de libre designación para cubrir los puestos de naturaleza directiva. Esta es una opción por la que ya había transitado algún que otro texto (23). Sin embargo, la peculiaridad del caso aragonés radica en que se anudan determinados efectos a la realización de una convocatoria de puestos directivos por libre designación en aquellos casos en que se encargue la propuesta de designación a un órgano técnico.

El artículo 127.2 prevé en su apartado c) que la convocatoria de un puesto por libre designación contendrá, en su caso, las pruebas a las que se refiere el apartado cuarto de ese mismo artículo, mientras que en su apartado f) establece que la misma convocatoria contendrá «los objetivos a cumplir si se trata de un puesto de carácter directivo».

Por su parte, el artículo 127.3, b), indica que únicamente podrán ser cubiertos por el sistema de libre designación «los puestos de carácter directivo». Y, en este caso, el punto 4 de ese mismo artículo establece la posibilidad de el órgano competente del nombramiento encargue la propuesta de designación de la persona idónea para

(23) Ver, por ejemplo, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

cubrir el puesto de naturaleza directiva a un órgano técnico de provisión de puestos de trabajo (tal como aparece recogido en el artículo 124 del ALEPA), que podrá recabar la intervención de especialistas para llevar a cabo esa función. En tal caso, se añade, el órgano técnico elaborará una relación de personas que acrediten las competencias requeridas por el perfil del puesto de trabajo y propondrá al órgano competente para el nombramiento una lista de un mínimo de tres personas y un máximo de cinco (¿qué ocurre si no hay un mínimo de tres personas que acrediten las competencias?), de entre las cuales se procederá discrecionalmente a designar a la persona que deba cubrir el puesto de trabajo o a declarar desierto el proceso. Asimismo, se prevé que se pueda exigir o valorar como mérito para la cobertura de tales puestos directivos haber realizado programas de formación de directivos organizados por el IAAP o acreditados u homologados por este centro. En la resolución de adjudicación del puesto, tal como establece el artículo 127.5, se hará constar que el órgano competente del nombramiento ha encargado la propuesta a un órgano técnico, pues a ello se le anudan determinados efectos jurídicos.

En efecto, el apartado 6, del mismo artículo 127, establece una excepción a la regla general de libre cese de los puestos cubiertos por libre designación para aquellos puestos de naturaleza directiva que hayan sido provistos por medio de propuesta del órgano técnico (esto es, mediante acreditación de competencias). En este caso, se nos indica que el órgano competente «sólo podrá resolver su cese cuando hayan transcurrido, al menos, seis meses desde el nombramiento de un nuevo titular del órgano administrativo del que dependen orgánicamente».

Se establece, por tanto, una garantía de continuidad en el caso de estos puestos directivos cubiertos mediante el procedimiento previsto en el artículo 127.4, configurada como una suerte de garantía temporal («período de enfriamiento»), en aquellos casos en los que cambie el titular del órgano administrativo del que dependen orgánicamente, esto es, en los supuestos de cambio de gobierno o de cambio de personas en la estructura política de la que dependen.

El sistema diseñado tiene un sello de originalidad innegable y pretende introducir en el sistema de libre designación un filtro previo de acreditación de competencias profesionales, en la línea de fortalecer la «profesionalidad» de la dirección pública y hacer efectivos los principios de mérito, capacidad e idoneidad de que habla el artículo 13 del EBEP. Tiene, no obstante, una

falla considerable en ese ensayo de institucionalizar la DPP en las Administraciones Públicas de Aragón. Y no es otra que el carácter «potestativo» de acudir a este sistema por parte del órgano convocante; es decir, de la literalidad del modelo se advierte con claridad que el órgano convocante puede seguir acudiendo al sistema de libre designación tradicional orillando el recurso al órgano técnico para que lleve a cabo el proceso de acreditación de competencias. En este caso, no cabe ser muy incisivos para pronosticar (al igual que ha pasado con el procedimiento previsto en el artículo 23 de la Ley de Agencias, en el que se inspira) que tan sugerente procedimiento alternativo a la libre designación tradicional muy probablemente se convertirá en papel mojado.

Los procesos de institucionalización «débil» de la DPP tienen estas limitaciones. Tal vez lo aplique algún Consejero o Alcalde con visión estratégica, pero la simple posibilidad de acudir al sistema tradicional, con la discrecionalidad tan amplia que el mismo incuba, es una fuerte tentación para que la innovación quede como letra vacía en el texto y la aplicación continúe por los derroteros convencionales. La DPP es una institución, y el papel fundamental de ésta no es otro que limitar el campo de actuación del poder político mediante la inserción de unas reglas de juego de obligado cumplimiento. Si esas reglas son potestativas, no es muy aventurado pronosticar que tales previsiones se transformaran en un bello enunciado nunca (o casi nunca) aplicado. Las tentaciones de la inercia son muy fuertes y más en este campo tan epidérmicamente unido a la política.

Por último, el artículo 141.2.c), *in fine*, establece, asimismo, que los puestos de carácter directivo dispondrán de un complemento variable vinculado a objetivos, que retribuirá especialmente los resultados obtenidos en la gestión. Esta previsión incorpora la retribución variable como uno de los elementos del régimen jurídico de la institución mejorando sin duda la regulación recogida en el artículo 13 del EBEP.

3. La carrera profesional en el Anteproyecto

La carrera profesional se regula en el Título VII, Capítulo I, del Anteproyecto, así como en la disposición transitoria quinta. A ambos pasajes del ALEPA nos referiremos aquí, aunque de forma concisa, puesto que muchos de los elementos de este modelo quedan pendientes de concreción en lo que se prevea en el Reglamento de desarrollo de un modelo que tan sólo se pergeña en sus resultados más generales.

El concepto de carrera profesional que se dibuja en el artículo 104 está muy apegado a la configuración que del mismo hizo el legislador básico;

esto es, se incide mucho en su carácter de derecho y apenas se advierte la naturaleza de instrumento de gestión de personas que para las organizaciones públicas de Aragón tiene esa institución.

La carrera vertical (que se enuncia como «promoción interna vertical») se regula en el artículo 104.3, a) y sigue a pies juntillas la regulación prevista en el propio EBEP. Pero, a diferencia de otros textos (por ejemplo, la Ley valenciana ya examinada), nada se nos dice en el ALEPA de la supervivencia del «grado personal» como garantía de la carrera profesional vertical. En la estructura retributiva (artículo 141.2.a), a.) únicamente se prevé lo que se denomina como «componente general», que es una retribución complementaria anudada a la estructura de niveles de los puestos de trabajo que cada Administración Pública determine en función de sus potestades de organización. Pero la regulación anterior del grado personal desaparece por completo, dado que el único complemento de carrera que existe es el vinculado con la carrera profesional horizontal. Tal como se dice en la disposición transitoria quinta, punto 1, el grado personal sigue vigente hasta el momento en que cada Administración Pública proceda a la implantación de la carrera profesional. Esta previsión pueda dar a entender que una de las posibilidades (a nuestro juicio la más acertada) sería configurar un modelo mixto en virtud del cual el actual sistema de carrera vertical (utilizando el grado personal como garantía) se volcara sobre el nuevo modelo de carrera profesional horizontal, al menos con carácter transitorio. Pero esta apreciación puede resultar ilusoria, puesto que el apartado b) de esa disposición transitoria quinta, punto 1, parece decantarse por la eliminación del grado personal (en su acepción actual) y sustituirlo por un «grado personal» vinculado a los tramos de carrera profesional horizontal ya obtenidos de forma anticipada. Una vez más, la herencia de una mala concepción de lo que era el sistema de carrera profesional en el EBEP puede pasar una pesada factura.

La carrera horizontal se regula en el artículo 105 del Anteproyecto. En relación con esta regulación se puede afirmar lo siguiente:

- a) El sistema se articula a través del reconocimiento de una serie de tramos que configuran el itinerario profesional del funcionario de carrera y que son reconocidos previa solicitud por el órgano técnico competente y mediante resolución al respecto. Se establecen así, con carácter universal, cinco tramos acumulativos: un tramo de entrada y cuatro tramos más, propiamente hablando, de carrera profesional.
- b) El período mínimo para solicitar el reconocimiento de un tramo se fija en seis años, por lo que el horizonte de carrera profesional más rápido sería de 24 años. No obstante, se recoge una previsión por medio de la cual el Gobierno de Aragón podrá prever «supuestos excepcionales»

en los que, «por la naturaleza de los méritos valorados», se pueda modificar ese período mínimo.

- c) Los criterios que se tendrán en cuenta para valorar el reconocimiento de cada uno de los tramos se recogen en el artículo 105.2, y cabe subrayar que son por lo común objetivos, pues no se tiene en cuenta la antigüedad, salvo de forma muy indirecta al valorarse «la permanencia en la misma área de especialización».
- d) La adquisición de los tramos se indica que será consecutiva con carácter general, salvo supuestos excepcionales. Sería mejor suprimir esa posibilidad que el propio legislador abre, pero que puede ser una puerta a hipotéticos abusos. La legislación básica, ciertamente, se refiere a esa posibilidad, pero no cabe necesariamente reproducirla en el modelo final: el legislador de desarrollo puede optar por no incluir esa posibilidad excepcional.
- e) El órgano técnico de reconocimiento se nos indica que será creado en cada Administración Pública. Ello plantea de inmediato el problema de la aplicación de esa previsión a la Administración Local y, particularmente, a los municipios pequeños y medianos, donde se habría de prever algún órgano externo o la asistencia técnica de los gobiernos locales intermedios (en particular, de las Diputaciones Provinciales). La composición del órgano técnico está inspirada en los mismos criterios que la conformación de los órganos de selección, lo que puede plantear algunos problemas, tanto por la no presencia de los sindicatos (que parece razonable) como por la aparente imposibilidad de incorporar evaluadores externos que no sean funcionarios, salvo que se incorporen como asesores.
- f) Y, en fin, el artículo 108 regula los efectos económicos del reconocimiento del tramo correspondiente. Al margen de algunas previsiones que ahora no interesan, es particularmente importante la regla que se recoge en el artículo 108.2 de la reversibilidad del tramo IV de carrera horizontal en los casos de evaluación negativa del desempeño, pero se vincula a lo que establezca cada Administración Pública al respecto. Sobre la reversibilidad o no de los tramos de carrera profesional se han suscitado no pocas dudas, pero parece razonable defender que en un sistema de empleo público altamente profesionalizado y exigente el reconocimiento de algunos tramos o desarrollos de la carrera profesional (más aún si estos son los más altos de la carrera profesional) no sean permanentes en aquellos casos en los que el funcionario «acredite» de forma precisa un rendimiento insuficiente o un desempeño deficiente y continuado en la gestión. Se objetará a este argumento

que ya existe la sanción de demérito, pero no cabe confundir lo que es un instrumento de gestión de personas en las organizaciones públicas (evaluación del desempeño y carrera profesional) con un procedimiento de ejercicio de las potestades disciplinarias en poder de la Administración pública, que debería ser aplicado en aquellos supuestos en que la conducta del funcionario pueda ser subsumida en un determinado tipo de infracción.

En suma, la regulación del Anteproyecto apuesta claramente por un modelo de carrera profesional horizontal que se inspira en el modelo sanitario. Universaliza la carrera profesional horizontal y la articula en tramos o niveles de desarrollo profesional, pero queda en el limbo qué ocurrirá con el grado personal, puesto que su eliminación pura y dura tal como plantea la transitoria quinta no deja de suscitar algunas incógnitas en lo que tiene que ver con las garantías (no sólo retributivas) que se deben respetar en el tránsito de uno a otro modelo.

Las reglas que se prevén en la disposición transitoria quinta tienen por objeto «reconocer» los tramos ya adjudicados con carácter universal a los funcionarios públicos del Gobierno de Aragón (Administración de la Comunidad Autónoma), lo que mancha y tal vez confunde la regulación definitiva del modelo en su conjunto, que, como se ha dicho, va dirigido a todas las Administraciones públicas aragonesas. En efecto, la disposición transitoria quinta, punto dos, es muy explícita al enmarcar el alcance de sus previsiones exclusivamente a la Administración de la Comunidad Autónoma. No es momento de analizar en detalle esta regulación, pero en esencia pretende, por un lado, dar cobertura formal a un Acuerdo del Gobierno de Aragón y a un Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración General, ambos de 2008, por los que se reconocía un «complemento singular de perfeccionamiento profesional» del complemento específico, configurado como «Anticipo a cuenta de Desarrollo Profesional», un eufemismo para indicar que se trata de un anticipo de la carrera profesional horizontal. Y ello efectivamente es así, porque se establece un claro paralelismo (y la consiguiente absorción) entre los dos primeros niveles de ese complemento singular de perfeccionamiento profesional y los dos primeros tramos de la Carrera profesional horizontal.

En lo demás, esta disposición transitoria quinta, punto dos, establece en su apartado c) una suerte de cláusula diferida, en virtud de la cual se indica que el Gobierno de Aragón regulará el régimen definitivo de la carrera profesional, lo cual da una especie de «balón de oxígeno» para no tener que aplicar tales complementos retributivos, especialmente el complemento de carrera profesional regulado en el artículo 141.2.b). Pero asimismo, en esa disposición se recogen una serie de normas «transitorias» que pretenden

condicionar el contenido de esa regulación definitiva, reconociendo entre otras cosas una serie de privilegios en cuanto al «cómputo» de los períodos para el personal interino o temporal, lo que contradice la configuración inicial de que la carrera profesional sólo se aplica al funcionario de carrera. En efecto, no parece muy coherente con el diseño final del modelo que se computen a efectos de carrera profesional el período de servicios prestados como funcionario interino o laboral temporal. Una vez más, la presión sindical, que confunde la necesidad con la virtud, puede terminar arruinando la coherencia de un modelo de carrera profesional que requiere —a nuestro juicio— pensarse de forma más sosegada.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M. (1994): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch
- ARROYO YANES, L. M. (1996): *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública/Junta de Andalucía.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009): *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Aranzadi/Thomson.
- CASTILLO BLANCO, F. (2009): «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R., DESDENTADO DAROCA, E., ORTEGA, Luis, CASTILLO BLANCO, F. (2009): *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Sevilla, III Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, Granada, 8-9 de febrero, de 2008, Instituto Andaluz de Administración Pública/Junta de Andalucía.
- ETXEBARRIA ARIZNABARRETA, K. (junio 2010): *Crisis y empleo público en España*, Vitoria-Gasteiz, Congreso Internacional de Recursos Humanos.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (2006): *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, CEMICAL/Diputación de Barcelona.
- GALINDO, C. (2008): «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley/El Consultor.
- GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F. (2005): «El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 4.

- GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1987): «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectiva», en *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005): *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión. Abril 2005*, Madrid, MAP-INAP
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006): *Directivos Públicos*, Oñati, IVAP.
- (2008): «El Estatuto Básico del Empleado Público: luces y sombra», en LA LEY (ed.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, S. Del Rey Guanter.
 - (2009): *El personal directivo en la Administración Local*, Barcelona, CEMICAL/Diputación de Barcelona.
 - (2011): «Una nueva Ley de Empleo Público para Euskadi. Inercia versus innovación», en *Revista Vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, núm. 1.
- KERAUDREN, Ph. (1994): *Le modernisation de l'Etat et le thatcherisme*, Bruselas, IEAP/EIPA, Bruylant.
- MAESO SECO, L. F. (2007 enero): *Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, el Reino Unido, Italia y España*, Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado, INAP, Documento de Trabajo.
- OCDE (2003, 5 de noviembre): «Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries» en *GOV/PUMA*, 17.
- (2009): *Réformes économiques. Objectif croissance (Capítulo I: Réforme structurelle et crise financière)*, París.
 - (2010): *Études économiques de l'OCDE: Zone euro, décembre 2010*, París.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2007): «Derecho a la carrera y promoción interna», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova.
- RECODER, L. y JOLY, J. (2010): *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*, Barcelona, Proa.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La situación actual del empleo público», en *El Cronista*, 1-2010.
- (2007), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP.

- SERRANO PASCUAL, A. (2010): *El personal de confianza política en las entidades locales: la libre designación, el personal eventual y los directivos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- TOÑA GÜENAGA, F. et all. (2007): *Informe: Análisis del Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati, IVAP.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2009): «La función directiva profesional», en JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLEADA, A., *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons.

