

# UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ARAGÓN

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

**SUMARIO:** I. EL MOMENTO DE LA REFLEXIÓN: GESTIONAR EN TIEMPOS DE CRISIS.– II. GESTIONAR SIN FIJAR LA PRODUCCIÓN.– III. LA EVOLUCIÓN A PARTIR DE LAS PREMISAS ANTERIORES: 1. Un intento de catalogación de los derechos de los empleados públicos en el ámbito del EBEP. 2. Derechos económicos. 3. Derechos funcionales. 4. Derechos vinculados a la permanencia: los derechos estrictamente profesionales: A) La carrera Administrativa. B) Las categorizaciones de carrera. C) La formación y el reciclaje.– IV. RENUNCIAS O ABLACIONES. LA SOLIDARIDAD IMPUESTA.– V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGON: 1. El derecho a la carrera. 2. Los derechos funcionales. 3. Los derecho retributivos.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El marco de los derechos de los funcionarios es, sin duda, una de las cuestiones de mayor actualidad en el marco de la gestión pública de los recursos humanos muy marcada por las restricciones generales de los mismos en un contexto de política económica ciertamente restrictiva. La configuración estructural de los derechos de los funcionarios que ha hecho el EBEP ofrece algunos elementos para la búsqueda de una conformación diferente a la histórica pero también es cierto que, en algunos aspectos es ciertamente tributaria de una formulación genérica muy pensada en clave personal y no de la organización a la que sirven los empleados públicos y de sus necesidades. El trabajo analiza, finalmente, el tratamiento de la cuestión en el ámbito del Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón y los avances y líneas de continuidad que en la misma se aprecian.

**Palabras clave:** derechos; derecho al cargo; permanencia; movilidad funcional; recortes de derechos; derecho a la carrera; categorías de derechos

**ABSTRACT:** *The framework of civil servants rights is undoubtedly one of the most topical issues in the context of human resources management heavily influenced by general restrictions on them in a context of economic policy is restrictive . The structural configuration of the civil servants rights made by EBEP offers some elements for the search for a different conformation to the historic but it is also true that in some aspects derives certainly from a well thought in individual key and not in the organizational needs' level. The paper analyzes, finally, the treatment of the issue within the scope of*

*the Draft Law on Public Employment of Aragon and the advances and lines of continuity that the same is appreciated.*

*Key words: rights; right to the post; permanency; functional mobility; right cuts; career rights; categories of rights.*

## **I. EL MOMENTO DE LA REFLEXIÓN: GESTIONAR EN TIEMPOS DE CRISIS**

La gestión pública en tiempos de crisis económica se ha convertido ciertamente una cuestión preocupante ya que parece haberse introducido entre nosotros una especie de consideración conforme a la cual el debate sobre el empleo público (como una parte de aquella) solo tiene un sentido: su reducción cuantitativa. Es común en los últimos tiempos percibir como negativo cualquier contratación o ingreso en la función pública con independencia de donde se produce el ingreso y de las necesidades del servicio concreto. Esto permite indicar que cualquier incorporación a la función pública se considera un demérito gestor, una especie de traición al sistema en su conjunto que como no puede pagarlo no necesita de nuevos empleados. Los efectos sobre los servicios públicos a los que afectan dichas incorporaciones no forman parte del debate.

Sin negar que el final de cualquier reflexión sobre el empleo público tenga como diagnóstico final la necesidad de la reducción es lo cierto no parece que sea esta la meta final y no el punto de arranque de cualquier reflexión.

Lejos de esto momentos como los actuales de profunda crisis económica son los que deberían llevarnos a analizar el empleo público desde la máxima exigencia y legitimación del trabajo en las Administraciones Públicas. Se necesita aquello que resulta esencial para el mantenimiento de los servicios y es posible que sobren empleados en lo que se refiere a la prestación de otros servicios. La racionalidad de que se precisa y lo que se tiene deben ser los elementos que sirvan para la adopción de decisiones (1).

Es más, tener que dedicar una parte de los ingresos públicos a los empleados públicos —como a cualquier otra política pública— justificaría un especial esfuerzo y dedicación en la materia.

Sin embargo, no parece necesario indicar que, en general, la reforma y la legitimación de lo público no ha formado parte de las agendas políticas y por eso es aun más sorprendente en estos momentos en los que, de pronto, todo nos

---

(1) LONGO (1995).

parece superfluo justamente donde antes nos parecía necesario. Los fundamentos de uno y otro calificativo pueden llegar a ser igualmente infundados.

Pero lo que no podemos obviar es que el debate sobre los empleados públicos tiene muchas y diferentes aristas pero no debe desvincularse de la propia conformación de los servicios públicos. Por decirlo en otros términos, no es sencillo hacer un debate sobre los empleados públicos que no trascienda a la propia organización de los servicios. Así, por ejemplo, no podemos afirmar que sobran médicos o maestros sin afectar a la propia estructura del sistema sanitario o educativo. Solo podríamos hacerlo si llegásemos al convencimiento de que realmente los superávits se producen en un único organismo que tiene sobredotada su plantilla. Es cierto, sin embargo, que esta posibilidad es ciertamente muy difícil porque los esfuerzos de ajuste en las plantillas que se han producido en los últimos años realmente hacen que tal situación se produzca. Lo razonable, por el contrario, es que cuando se formule un juicio excedentario lo sea fundado en la reconfiguración de los servicios y, por tanto, en un sistema diferente de prestación que permita una optimación de los recursos existentes.

A partir de esta consideración introductoria podríamos intentar ahora un análisis de las causas y de la prospectiva.

¿Que nos ha pasado? (2).

En el debate sobre el empleo público pesa como una losa el hecho de que tanto el régimen jurídico como el impulso de los gestores no hayan sido dos características mínimamente acentuadas en nuestra historia postconstitucional (3).

Sencillamente que el régimen jurídico del empleo público vive una inercia que, primero, nos llevo a tardar casi veinte años para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 103.3 de la CE y, posteriormente y como mínimo más de cuatro años en contar con las iniciativas de plasmación de modelos concretos una vez publicado el marco del EBEP (4).

La demora en la conformación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no puede ser atribuida a su dificultad si no que probablemente es solo un síntoma de una enfermedad más aguda: al indolencia general sobre lo público y la pérdida de autoestima que vive éste. Entre todos hemos conseguido que anide la percepción de su innecesariedad, lo superfluo de su existencia y lo costoso de su mantenimiento (5).

---

(2) SÁNCHEZ MORÓN (1998); ARROYO YANES (1998).

(3) LONGO Y ZAFRA (2000).

(4) SÁNCHEZ MORÓN (2008).

(5) PRATS I CATALA (1995).

Una lectura mínimamente desapasionada de la historia postconstitucional de las Administraciones Públicas y de su papel nos lleva a considerar que la atención dedicada a las mismas ha sido mínima y que los impulsos modernizadores y reformistas pueden considerarse puntuales, fruto, en la mayor parte de los casos, de iniciativas puntuales o personales pero sin auténtico apoyo de los respectivos gobiernos. Lo de ordenar la «casa» es una labor demasiado ingrata, arriesgada y poco perceptible para la sociedad como para convertirse en una prioridad de la acción de gobierno. Cuestión distinta es si, ahora, por la vía del gasto la cuestión se convierte en una prioridad que racionalice las posiciones para evitar que una pura incidencia cuantitativa acabe dislocando los servicios públicos en los que los empleados públicos prestan sus servicios.

Pero el problema no es solo de normas. El problema es de gestión del modelo de dirección y de organización que, en nuestro caso, responde a uno de corte clásico que se diferencia notablemente de las necesidades y del sistema actual (6).

Nuestro sistema de organización del empleo público en lo que se refiere a la estructuración y ordenación no se diferencia del que sirvió para la función pública del siglo XIX cuando las necesidades, los servicios y las formas de prestación de los servicios han evolucionado notablemente desde aquella fecha. (7) A un cambio tan agudo en el entorno de gestión no puede responderse con un esquema de recursos humanos puramente maquillado del que regía dos siglos atrás. De alguna forma podríamos indicar que un cambio funcional nítidamente perceptible se ha servido con un esquema de cuerpos y escalas y de requerimientos competenciales y habilidades que se corresponden con otras etapas históricas (8).

Esta falta de reflexión y de ordenación diferencial es la que justifica, en gran parte, que todos los esfuerzos derivados de las nuevas necesidades gestoras se hayan concentrado en la búsqueda de modelos alternativos cuya característica central es la elusión de los sistemas previos y no los de su reforma (9).

En este sentido podemos observar como en vez de realizar auténticos procesos de reconfiguración estructural de las Administraciones Públicas todas las reformas habidas se han centrado en el escapismo, en lo que clásicamente hemos denominado «la huida» del derecho Público como marco de referencia

---

(6) Sobre la necesidad de la implantación de un función pública profesional puede verse: JIMÉNEZ ASENSIO, VILLORIA MENDIETA Y PALOMAR OLMEDA (2009); PRATS I CATALA (2005).

(7) Desde esta misma perspectiva, ESCUIN PALOP (1985).

(8) VILLORIA MENDIETA y PINO MATUTE (2009).

(9) SALA FRANCO (2008); TORRENTE MARGALET (2001); RODRÍGUEZ RAMOS (1997).

de la actuación de las Administraciones Públicas. Es cierto, sin embargo, que esta huida hacía otros regímenes privados de gestión no estaba suficientemente pensada ni a la postre ha resultado la panacea de los males que aquejaban a las Administraciones Públicas. En esta huida no se tuvo en cuenta un elemento central cual es el que, con independencia de la forma concreta de personificación, la Administración mantiene un estatus, un régimen jurídico y unas limitaciones que no siempre mejoran con el cambio de régimen de regulación. De hecho, tras las reformas de las leyes generales producidas en los primeros años de la década de los dos mil puede aludirse a una especie de reconquista paulatina de lo público por la vía del control y del aseguramiento de la actividad económica del conjunto del Estado.

Estas circunstancias hacen que hayamos propiciado una cierta confusión al desvincular la problemática del volumen del empleo público de la propia organización de los servicios públicos y, probablemente, de la productividad de los funcionarios públicos. Sin estas valoraciones del debate es incorrecto porque obvia las consideraciones esenciales que es preciso analizar antes de llegar a la conclusión de si existen excedentes o no en la organización del empleo público.

¿Que nos debería pasar?

Que, por fin, la función pública y el empleo público le importe a alguien de verdad y no solo como en la actualidad que el interés aparezca únicamente como fuente de potencial de ahorro. La racionalidad del empleo público, su ubicación, distribución, productividad y demás circunstancias que realmente configuran las políticas públicas son elementos esenciales de legitimidad de las decisiones públicas — probablemente, también, de las privadas— y, por tanto, deberían formar parte de las pautas habituales de trabajo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Pero más allá de esta admonición genérica sobre la necesidad de preocupación por lo público podemos preguntarnos sobre que es lo que le tiene que importar a quienes están llamados a la dirección de las sociedad (10).

Es claro que lo que tiene que constituir un punto central es la consecución de un marco eficaz y eficiente en la gestión de los servicios públicos. Esto nos lleva a un debate sobre las formas de gestión de lo público que incluye, claro está, el modelo de recursos humanos junto con otros que, como hemos indicado, se han caracterizado por un continuo vaivén (contratación, presupuestación, etc...) conforman el régimen jurídico de las Administraciones Públicas que realmente no está suficientemente definido ni aclarado.

---

(10) MORELL OCAÑA (2001).

El resultado final debe arrojar una cierta claridad y definición de las formas de servir lo público. Los vaivenes históricos no hacen, en estos momentos, que la percepción social de lo público sea mínimamente aceptable.

Pero la cuestión última no es de modelos de organización si no, sobre todo, de resultados. No hemos sido capaces de diseñar modelos de optimización y control de lo público lo que ha hecho cundir la impresión de la eficacia de lo administrativo solo puede ser consecuencia de un importante y desmesurado aporte de medios —normalmente humanos porque a los tecnológicos apenas se alude— con los que se realizan las funciones en términos de nítida ineficiencia.

A quien perjudica el «no debate». Pues claramente a la Administración y a lo público en general pero, también, y desde otra perspectiva a los propios empleados públicos. Dentro del empleo público existen empleados maravillosos, profesionales, atentos a su trabajo y dignos. Sin embargo, no tienen forma de demostrarlo. Su comportamiento y su actitud vital quedan en entredicho cuando la propia organización no es capaz de distinguir los que tienen estas conductas de los que tienen otras radicalmente diferentes caracterizadas por todo lo contrario. Una organización que gestiona su personal sin premios ni castigos, sin promoción y descenso y sin identificar los comprometidos con los desapegados es una organización que acaba minando su propia imagen.

En esencia podemos indicar que los empleados públicos precisan de sistemas de resultados que legitimen la realización de determinadas políticas públicas y a quienes las realizan en la seguridad de que, finalmente, la desidia es reprimida e impedida como parte de dirección y ordenación de las políticas públicas.

## **II. GESTIONAR SIN FIJAR LA PRODUCCIÓN**

Descendiendo en el plano del debate pero en la misma línea de lo que últimamente hemos planteado —la legitimación por los resultados— es preciso distinguir para abordar la cuestión dos facetas que concurren en este proceso: la externa y la interna. Entendemos que en la primera (la externa) se incluyen aquellas características de presentación ante la sociedad de la actuación de una Administración o un órgano público en términos de cómo afrontar su propio contenido funcional y cómo prestar los servicios que la han sido encomendados. Los términos de dicha presentación se efectúan sobre la base de un agregado del conjunto de los elementos de gestión de una organización en la que los recursos humanos constituyen un elemento de aquellos. Y la interna en la que los resultados son la forma de acreditación del cumplimiento de los objetivos.

Aquí nos encontramos con un elemento de dificultad que no es otro que la ausencia de objetivos medibles en la gestión de personal. La fijación de los objetivos de la producción —por utilizar un término industrial nada al uso en el una organización burocrática— es consecuencia de la propia existencia de objetivos en la organización que pueden asignarse al personal que trabaja en la misma. Este esquema de objetivos generales, desarrollado por la organización puede ser la consecuencia de la potestad organizatoria y de la facultad de dirección empresarial o bien podría ser objeto —de hecho lo es en muchos ámbitos del procedimiento laboral— de un acuerdo entre la dirección y los representantes de los empleados públicos. Nada de esto ocurre en la Administración actual donde los objetivos se sitúan — en el mejor de los casos— en el plano macroestructural de la presupuestación y no forman parte de la cultura vertical de la organización. De esta forma podemos señalar que los objetivos casi nunca son perceptibles por los empleados públicos.

En este punto podemos indicar que, a nuestro juicio, este «hueco» podría ser cubierto por la negociación colectiva. Durante mucho tiempo y aun hoy se ha producido un amplio debate en relación con el alcance y la funcionalidad de esta institución en el ámbito de las Administraciones Públicas. Realmente si somos sinceros podríamos afirmar que el debate no es estéril y que se trata de una institución que busca su propia identidad y, sobre todo, su utilidad real en el seno de la organización pública. Aunque en la actualidad esta competencia no forma parte de las que el artículo 27 del EBEP le atribuye es lo cierto que se trata de una propuesta de ley ferenda en el marco futuro y como parte de su acervo competencial de esta figura (11).

Es cierto, como decíamos, que el panorama no implica necesariamente que la fijación de la producción deba ser acordada puede ser determinada por la dirección de la organización como elemento vinculado a la propia capacidad de dirección. Pero de una u otra forma es preciso conocer lo que la organización necesita de sus empleados. Sin esta determinación los estudios y análisis se vuelven puramente descriptivos o de medición de la situación.

Este panorama nos permite indicar que uno de los problemas esenciales en la configuración de los derechos y de los deberes de los funcionarios es la inexistencia de un marco objetivo (provenga del pacto o provenga de la imposición) del contenido cuantitativo de la función a desarrollar en el ámbito público. Por decirlo en términos vulgares podríamos indicar que lo que falta en las Administraciones Públicas es fijar la producción. Es posible saber, en el mejor de los casos, que es lo que un empleado público debe hacer pero resulta ciertamente complejo saber cuanto tiene que hacer. A partir de aquí la

---

(11) Sobre la estructura y el alcance de la negociación colectiva, MAURI MAJOS (2008); MAURI MAJOS (2007).

legitimación individual de los resultados es ciertamente compleja y esto tiene una importante trascendencia en el plano de la gestión, de la carrera, de la promoción, de las retribuciones y, finalmente, de la percepción social de los empleados públicos.

### III. LA EVOLUCIÓN A PARTIR DE LAS PREMISAS ANTERIORES

En el marco al que nos venimos refiriendo la configuración de los derechos de los funcionarios no puede considerarse, precisamente, una materia especialmente acertada. Esta afirmación no responde a la idea de si son muchos o pocos los derechos reconocidos si no a la propia configuración de los mismos. Falta una visión global de los funcionarios públicos que se proyecte sobre la sociedad y sobre la cual asentar unos u otros derechos. Paralelamente existe una falta de concreción individual de qué debe entenderse incluido en cada uno de los derechos enunciados, especialmente, aquellos que se sitúan en el contexto funcional y de desarrollo en el marco de una organización.

Pongamos un ejemplo. El denominado privilegio de la inamovilidad. La inamovilidad es ¿buena o mala?, ¿produce rigidez o da seguridad? Estas preguntas son de modelo y una vez resuelto el problema del modelo deben tener su propia inercia. De esta forma para quienes pensamos que la función pública da estabilidad al Estado en su conjunto, permite una transición ordenada y obediente a las directrices democráticas y aporta experiencia en la gestión que evita los vacíos la inamovilidad no es un problema y su configuración como un derecho es únicamente la consecuencia de nuestra propia posición inicial. Por tanto, no es un privilegio si no la consecuencia de una decisión de modelo. Cuestión distinta es cómo se gestiona la inamovilidad y si bajo ese manto se encubre la dejación en la gestión pública y, por tanto, el fracaso de la política de dirección y exigencia de responsabilidades en las unidades administrativas.

Nótese que entre nosotros es muy común anudar ambas cuestiones. El problema no es inamovilidad si no la inamovilidad no legitimada por resultados y no validada por un gestión responsable de la tarea asignada. Esto último no es un efecto vinculado a la inamovilidad es únicamente la constatación del fracaso de las capacidades de gestión. Un gestor que teniendo mecanismos disciplinarios no los ejerce cuando debe hacerlo es un gestor que fracasa . Cuando esto ocurre la disfuncionalidad no es del marco jurídico o de organización es quien lo gestiona. El marco jurídico del empleo público puede asentarse sobre la inamovilidad sobre la base de entender que con ella se obtiene una continuidad en la prestación de los servicios públicos del que el beneficiado final es el propio ciudadano. Un sistema institucional de empleo público es de todos y está al servicio de todos y es ahí donde cobra su auténtica fuerza.



Lo que no podemos es confundir inamovilidad con impunidad. En la impunidad la inamovilidad es la excusa porque el problema central es la ausencia de dirección pública y de exigencia de responsabilidad frente a los empleados públicos. Pero ambas cuestiones son nítidamente diferentes y no pueden confundirse.

En este mismo contexto podemos establecer la reflexión sobre si la inamovilidad configura un marco rígido y si es posible en tiempos como los actuales consagrar el mismo. De nuevo el problema tiene un componente de gestión. Si en el empleo público existiera un régimen de planificación suficientemente estable, consolidado y serio la perspectiva de la rigidez no sería tan preocupante porque partiríamos del convencimiento de que el empleo estructural responde a necesidades del mismo orden y, por tanto, estamos ante una organización que no ha consolidado el empleo hasta que no ha conformado la actividad como estable y permanente y que, por tanto, ha provisto los servicios temporales con formas temporales de empleo (12).

Frente a esto, cuando la planificación del empleo público no forma parte de los instrumentos de gestión de una organización, lo que finalmente se proyecta es una necesidad de dotar a la organización de instrumentos para «adelgazar» cuando sea necesario o, simplemente, como en la actualidad, cuando no se pueda pagar. La pregunta en este punto y desde la concepción institucional que venimos predicando la existencia de elementos de adelgazamiento coyuntural no es un elemento especialmente compatible ni esencialmente vinculado porque la organización en cuestión tiene los elementos suficientes para que sus decisiones estratégicas no necesiten del mismo.

En este marco nos encontramos, probablemente, ante un sector de la regulación —la de los derechos de los funcionarios— hecho sobre un conjunto de derechos formales —cuyo contenido real es ciertamente difícil de concretar y del que, probablemente, puede decirse que realmente no satisface ni las necesidades de la organización ni, finalmente, los deseos o los anhelos de los propios empleados públicos.

Esto nos permite indicar que se ha realizado un desarrollo en una doble concepción: por un lado, se han configurado derechos como inherentes a la propia condición de funcionario en términos tales que la organización puede parecer conformada por la suma o adición de los derechos individuales. Frente a esto los derechos más ligados a la propia utilidad y adaptación en la sociedad no se ha reflejado.

De este marco podemos indicar que se convierte en un marco especialmente rígido en el que las normas van señalando los derechos que se consolidan

---

(12) VILLORIA MENDIETA (1996).

en el ámbito personal pero sin que exista una interrelación entre los derechos y las necesidades precisamente porque lo que se acaba de indicar produce un claro distanciamiento entre unos y otras.

Analicemos esta cuestión desde la mención específica a algunos de los derechos que se sitúan precisamente en el terreno intermedio entre la organización y los derechos individuales partiendo para ello de una concepción general de los derechos en el ámbito del EBEP.

### **1. Un intento breve de catalogación de los derechos de los empleados públicos en el ámbito del EBEP**

El Título III del EBEP regula conjuntamente los derechos y los deberes de los empleados públicos. La catalogación que realiza el EBEP parte de diferenciar entre derechos individuales (contemplados en el artículo 14 del EBEP) y derechos individuales de ejercicio colectivo (los contemplados en el artículo 15 del EBEP). Al objeto del presente estudio nos centramos únicamente en los primeros ya que los segundos, de momento, tienen un contenido más genérico que no encuentra una trascendencia específica ni una exigencia en el ámbito de la relación individual.

En la propia dinámica del EBEP el artículo 14 se refiere a un conjunto de derechos que, posteriormente y en la enunciación de cada uno de ellos delimita su sujeto activo (13). De esta forma se consideran como derechos del conjunto de los empleados públicos:

- a. A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b. Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- c. A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d. A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- e. A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f. A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional

---

(13) CASTILLO BLANCO (2008).

como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

- g. A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- h. Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i. A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j. A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k. A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l. A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m. A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n. A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- o. A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p. A la libre asociación profesional.

A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

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

No obstante esta relación es necesario aproximarnos ahora en dos elementos centrales: los derechos económicos y los derechos funcionales que constituyen dos de los elementos centrales de la regulación jurídica de aquellos en su conexión entre derechos individuales y derechos organizativos que es la perspectiva que más nos interesa para este análisis.

## 2. Derechos económicos (14)

En términos históricos podemos indicar que los derechos económicos forman parte más representativa de los derechos de los funcionarios públicos hasta el punto de que durante mucho tiempo cuando se hablaba de los derechos adquiridos en el ámbito de la Administración Pública se ponía este ejemplo como el más representativo de los derechos de los funcionarios. La pervivencia de esta concepción está hoy más que en entredicho no solo por la aficción real que ha supuesto la publicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, si no también por la propia configuración de los derechos y las posibilidades reales de consolidación en la esfera individual.

El análisis de la configuración de las retribuciones de los empleados públicos marca una tendencia notable a compensar al funcionario por lo que es y no por lo que hace. La división entre retribuciones básicas y complementarias y la vinculación actual de los diversos complementos de esta últimas a la propia productividad justifican la afirmación que realizábamos anteriormente en el sentido de la tendencia o el predominio de valores ligados a lo que el funcionario es y una falta de compensación sobre lo que realmente hace.

Es cierto que el encuentro de un punto de equilibrio entre lo que debe retribuir lo que el funcionario es y lo que hace no es un equilibrio sencillo para ninguna organización. Si existe un predominio absoluto de la productividad el empleado acaba por encontrar un punto de no retorno en el avance en su organización, precisamente, aquel que coincide con su propia capacidad y con la posibilidad de ofrecer avances reales en la organización. Al lado de esto, el progreso descompensado de estas políticas sitúan al empleado en una situación de inestabilidad que no es muy compatible con carreras prolongadas, con la consolidación organizativa y, finalmente, con una organización que no tenga una vocación ilimitada al incremento de la producción.

En el lado contrario, si la descompensación procede de la consolidación organizativa y de la escasa variabilidad de las retribuciones lo que se acaba produciendo es una acomodación del empleado (público o privado) que acaba pensando que las retribuciones no están vinculadas a la productividad real o al esfuerzo por continuar en la organización.

Cuando aplicamos al ámbito evolución real: la rigidez, la vinculación a lo que se es y no a lo que se hace es una tendencia perfectamente notable en el ámbito de las Administraciones Públicas. De hecho si analizamos los estratos más bajos de la Administración —en los que a menudo no hay complemento específico— la totalidad de las retribuciones se liga (salvo que exista complemento

---

(14) Por todos, el trabajo de CASTILLO BLANCO (2002); asimismo, SOLANA PÉREZ y CASTILLO BLANCO (2003).

de productividad ) a lo que el empleado público es, fruto de la importancia y la relevancia de lo que se le solicita para ingresar en el sistema público —pero sin que el rendimiento real tenga una incidencia directa en las retribuciones. Si escalamos de estratos y nos situamos en los estratos superiores en los que se introduce el complemento específico es cierto que la crítica indicada va mermando porque la propia existencia del complemento específico prima lo que realmente hace el funcionario y la responsabilidad que asume ante la organización. Es cierto, sin embargo, que se trata también de una regulación o incidencia real porque ante la ausencia de elementos de valoración del desempeño convierte, finalmente, la presencia en el puesto de trabajo como un elemento central que poco a poco va desligando de la actividad real.

El resultado final es que cuando existen dificultades en la financiación del sistema de empleo público no pueden tomarse medidas selectivas y, finalmente, las posibilidades de recorte se hacen linealmente y afectando al conjunto de las retribuciones. Las decisiones que se han adoptado en los últimos tiempos demuestran al rigidez de las decisiones y que la única forma de contener el gasto es propiciar una reducción general de las retribuciones. En condiciones normales las decisiones de recorte del gasto deberían ser selectivas y vinculadas a la pérdida de parte de actividades o de formas de prestación del respectivo servicio de forma que paulatinamente se vayan ajustado éstos a los servicios concretos. Pero, para ello es preciso tener una estructura salarial flexible que admita la toma de decisiones. Cuando esto no ocurre la solución, únicamente, puede ser la de limitar la masa salarial con un recorte generalizado y aplicado generalmente de las retribuciones existentes. Se trata, por tanto, de ofertar un precio menor por los mismos servicios en la seguridad evidente de que la menor oferta no producirá desistimientos.

### **3. Derechos funcionales**

Sin lugar a dudas el derecho al cargo ha sido una de las constantes del régimen del empleo público. De hecho la configuración del cargo como ligada al puesto de trabajo ha formado parte de esta concepción. Esta concepción se ha unido, adicionalmente, a la propia profesionalización de la función pública y a la petrificación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo. El resultado es un organización rígida con escasa posibilidad responder a necesidades cambiantes salvo con la aportación de nuevos elementos (15).

En el momento actual esta vinculación entre el puesto de trabajo y el cargo en la Administración Pública conduce a una rigidez en la gestión que

---

(15) La posición clásica puede encontrarse en el trabajo de MARTÍNEZ DE PISÓN (1995).

realmente no beneficia a nadie ni a la Administración ni al empleado público porque realmente los cambios funcionales de las Administraciones Públicas determinan la necesidad de que, con respeto a determinados elementos, aquellas puedan decidir el contenido y la función de cada empleado. La evolución normativa de la función pública demuestra que realmente es un problema percibido por la Administración que, primero, amplió innecesariamente la libre designación, después, creó el concurso específico, y finalmente, instauró la recolocación funcional como elemento para dotarse de una flexibilidad que se percibe necesaria pero que se intenta ocultar para no ser tachados como antiprofesionales. Situarse en estos parámetros de vincular la flexibilidad con la ausencia de profesionalidad no ayuda a optimizar las Administraciones ni ninguna otra organización.

En este sentido puede situarse al artículo 73 del EBEP cuando señala que «1. Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo de acuerdo con el sistema de estructuración del empleo público que establezcan las Leyes de desarrollo del presente Estatuto.

2. Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones.

3. Los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad.

De este precepto, a los efectos de lo que aquí nos interesa, podemos extraer algunas consideraciones:

a) Que el derecho al desempeño del puesto de trabajo se corresponde con el que establezcan las normas de desarrollo del EBEP. Es claro, por tanto, que estas normas que son las previstas en el artículo 6º (16) pueden determinar que puestos de trabajo tienen una consideración estanca en la que la vinculación entre el cargo y el puesto de trabajo se produce. No se establecen límites específicos.

Se trata, por tanto, de un mecanismo de movilidad general, cuyas características, razonablemente, deben enfocarse en relación con el carácter del puesto de trabajo en cuestión y, en concreto, según su carácter diferenciado o no en función de sus propias características y elementos de configuración.

---

(16) El marco de normas de desarrollo del EBEP es el previsto en el artículo 6º cuando señala que «...En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas...».

b) Que al margen o con el margen indicado se admite que las Administraciones Públicas puedan asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo siempre que las mismas sean adecuadas a su clasificación, grado o categoría cuando las necesidades del servicio así lo demanden.

Este precepto nos sitúa, probablemente, ante el marco de mayor intermovilidad que se ha conocido en el ámbito de las Administraciones Públicas que son llamadas a establecer un marco de intercomunicación de puestos de trabajo, por un lado, y a la reasignación funcional de los empleados públicos, en segundo término. Ambos instrumentos si son adecuadamente utilizados deben servir para reducir el efecto de potencial encorsetamiento que produce el concurso de puestos de trabajo —hasta el punto de que los mismos se acaben convirtiendo en un elemento ciertamente complejo en el ámbito de la gestión pública.

Es cierto que esta forma de gestión de los recursos humanos implica un cambio sobre la concepción tradicional haciendo aflorar una franja común de actitudes en la que son admisibles un conjunto de funcionarios calificados por su versatilidad. Se trata de un instrumento ciertamente poderoso cuya virtualidad real puede quedar en entredicho si realmente no llega a imponerse de forma más o menos rápida aunque es cierto que para ello la organización necesita previamente establecer una reflexión sobre los puestos de trabajo que reúnen estas características intercambiables que permitan el ejercicio de la función de dirección que conlleva el ejercicio de la misma.

La implementación de esta técnica de redistribución o traumática porque no afecta a las retribuciones del puesto adquirido por concurso ni al contenido funcional que se reserva al puesto al cuerpo en función del que se obtiene por concurso. Estas reflexiones organizativas no son muy convencionales en nuestras Administraciones Públicas y, por tanto, la potencialidad de medias legales como las indicadas están francamente sin utilización.

Realmente lo que si puede decirse es que la consideración expuesta supone una flexibilización evidente de la concepción tradicional del derecho al cargo que lo sitúa en un contenido funcional que se corresponde con la propia titulación y con el puesto que se obtiene en el ámbito de un sistema convencional de provisión de puestos de trabajo.

#### **4. Derechos vinculados a la permanencia: los derechos estrictamente profesionales**

Bajo esta referencia incluimos lo que realmente son los derechos de contenido profesional. El empleado público, en nuestra organización, es una persona

que entra en aquella con vocación de permanencia — (probablemente toda su estructura vital) y, por tanto, debe tener un marco de desarrollo profesional que le permita seguir desempeñando su función de una forma satisfactoria y que le permita mantener la ilusión y el empuje en el desempeño de su propia función. En síntesis se trata de reconocer que el empleado público es un activo de la organización que hay que «cuidar» y desarrollar para conseguir que se mantenga en aquella en condiciones de idoneidad y de aptitud. Es necesario pensar en el desarrollo profesional como elemento condicionado o vinculado a la estabilidad en la organización. Prever los cambios funcionales y conseguir la adaptación a los mismos de los empleados cuidando que de su aptitud no afecte a su actitud. En este terreno del desarrollo profesional se sitúan aquellos que analizamos seguidamente.

### **A) La carrera administrativa (17)**

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

El EBEP aborda la nada sencilla labor de intentar abordar algunos elementos centrales de la política de carrera de los empleados. A las dificultades generales de carácter histórico y presente a las que nos hemos referido se une, además, la propia arquitectura del EBEP que realmente condiciona ciertamente la capacidad de regulación ya que, como venimos indicando, la carrera administrativa es un elemento característico de las distintas organizaciones y por tanto, un instrumento muy característico de las mismas. A partir de esta simple referencia podemos indicar, con carácter previo, que la opción del EBEP es la de establecimiento de alternativas y propias de las diferentes Administraciones sujetas a algunos (mínimos) requisitos comunes.

Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza podemos indicar, por tanto, que el EBEP no contiene un elemento cerrado ni una fórmula o estructura única de carrera aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas. Lejos de esto se contienen un conjunto de referencias y determinaciones llamadas a ser desarrolladas en las respectivas normas de las Administraciones. No hay, por tanto, un sistema de carrera o progreso profesional sino un conjunto de elementos que permiten a cada Administración conformar su propio esquema

---

(17) Al tema, ARROYO YANES (1994); ARROYO YANES (2008)



de carrera haciendo predominar unos u otros aspectos según sus propios deseos o sus necesidades.

No obstante estas referencias generales es lo cierto que la regulación del EBEP contiene dos referencias claves a la hora de analizar esta cuestión. La primera es la que se contiene en el apartado 1 del artículo 16 cuando señala que «...1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional...». La segunda, quizás aun más importante es la que intenta una definición de la carrera administrativa y así el apartado 2 del citado artículo 16 establece que «...2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera...».

De esta forma podemos indicar que lo que realmente sí consagra el EBEP es la consideración de la carrera administrativa como uno de los derechos de los funcionarios, aplicables a todos ellos, y vinculando con ello a todas las leyes sectoriales llamadas al desarrollo.

Es cierto —eso sí— que la vinculación es ciertamente pasiva (no podría haber una ley que no contemple un sistema de carrera) ya que como inmediatamente se justifica y ya se ha adelantado el sistema de cada Administración lo determina ella misma. En consecuencia no se conoce el alcance del sistema ni su propia conformación pero sí su propia existencia.

Más allá de esto podemos indicar que la configuración del derecho a la carrera profesional se hace en circunstancias ciertamente limitadas: el derecho a la carrera en algunas de modalidades previstas en el propio artículo en la forma que determinen las respectivas normas de las Administraciones Públicas a las que se refiere.

Podemos, por tanto, indicar que se configura como un derecho abstracto cuya concreción corresponde a la ley autonómica o a la de la AGE (art. 6 del EBEP) que, únicamente, se encuentra limitada en su conformación a la utilización de algunas de las modalidades que se prevén en el EBEP.

Desde esta perspectiva el derecho de opción del modelo se encuentra limitado en las modalidades de carrera pero no en la intensidad de las mismas ni en la capacidad de organización conforme a una de ellas únicamente.

Podemos indicar, por tanto, que en la definición de la carrera se incluyen las «oportunidades de ascenso» —que posteriormente identifica con la referencia a carrera vertical— y las expectativas de progreso profesional que pueden incluir referencias de todo tipo de las que, por lógica excluyente, únicamente quedaran excluidas las «oportunidades de ascenso» que tienen una configuración y una identidad propia.

Es cierto, sin embargo, que el elemento más importante y digno de ser destacado es el extender los principios de mérito, capacidad y publicidad a la carrera administrativa en su conjunto superando así la visión parcelada que supone el artículo 103.3. de la Constitución cuando vincula estos principios únicamente al acceso a la función pública. El hecho de que sobre la base de la configuración legal del estatuto se extienda ahora la aplicación de estos principios al conjunto de la relación jurídica de empleado público y, específicamente, que se vincule a su carrera profesional debe considerarse, sin duda, un elemento claramente positivo que reintegra el conjunto de sistema a una lógica común: el mérito y la capacidad como determinantes de los elementos centrales de la relación jurídica del empleado público (18).

Desde una concepción más amplia podríamos indicar, incluso, que son los propios principios organizadores de la Administración Pública a los que se refiere el artículo 103.1 de la CE los que atraen hacia el empleo público una referencia objetiva, imparcial y pensada en clave de eficacia que, fácilmente, puede traslucirse en el establecimiento del principio de mérito y capacidad en la ordenación de la carrera del empleado público (19).

Más allá de estas referencias comunes y de enmarque podemos recordar, ahora, que la estructura de la carrera está muy ligada a la propia opción organizativa de las Comunidades Autónomas a las que el EBEP llama —en referencia a sus leyes de función pública— a establecer el modelo propio de carrera. El llamamiento se hace en términos ciertamente amplios ya que expresamente se indica que dichas normas podrán optar por la «...aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades...» (art. 16.3).

Claramente puede verse que lo que el legislador del EBEP quiso es dejar plenamente abierta la opción legislativa de las Comunidades Autónomas que puede optar por modelos completamente verticales u horizontales o por modelos que conjuguen ambos sectores. Obviamente todas las combinaciones intermedias con mayor o menor predominio de unas u otras modalidades son, por tanto, posibles. Es más, son estas normas las que van a fijar, incluso, el nivel de garantía de los derechos económicos. Así lo indica la Disposición Adicional Novena del EBEP cuando indica que «...Los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración Pública...» (20).

---

(18) Al tema se refiere el trabajo de FÉREZ (1995).

(19) Con carácter general puede verse el trabajo de PRATS I CATALÁ (1995).

(20) Es cierto, no obstante, que pese a esta remisión general se ha establecido una garantía de presente en la Disposición Transitoria Primera del EBEP cuando indica que «...1. El desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la

Esta libertad queda limitada a la opción por algunas de las modalidades de carrera que se diseñan en el EBEP y que realmente — con el grado de apertura que se ha indicado— cubren el conjunto de modalidades conocidas.

Es cierto, eso sí, que como venimos indicando el EBEP intenta una mínima delimitación conceptual y categorizadora sobre la que conformar las propias decisiones. Podemos identificar este intento en la siguiente forma:

- a) Carrera horizontal, que tendrá lugar mediante la progresión o avance de grados, de categorías u otras clases de escalones de ascenso, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo, vinculada al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado.
- b) Carrera vertical, que tendrá lugar mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto.
- c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo profesional a otro inmediatamente superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.
- d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

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

El intento de delimitación final nos lleva a afirmar que el tratamiento de carrera y promoción no es homogéneo. Mientras la primera debe necesariamente adoptarse —por eso se configura como un derecho— la segunda solo opera en los términos del artículo 18 del EBEP. El esquema se completa con una declaración,

---

disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren. 2. Si el personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Estatuto no se encontrase en la situación de servicio activo, se le reconocerán los derechos económicos y complementos retributivos a los que se refiere el apartado anterior a partir del momento en el que se produzca su reingreso al servicio activo...».

probablemente superflua en si misma dados los amplios términos en los que se ha analizado la conformación de las leyes de desarrollo y que se contiene en el artículo 16 según la cual «...4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito...».

## **B) Las categorizaciones de carrera**

Como acabamos de apuntar el EBEP configura dos modalidades de carrera que denomina (en expresiones ciertamente clásicas pero bastante gráficas) como carrera vertical y carrera horizontal.

Las características más perceptibles de ambas modalidades son las que se exponen seguidamente de las que, de antemano hay que señalar que responden a una regulación de diferente intensidad que alcanza a un mayor grado de aproximación y concreción cuando se trata de la denominada carrera horizontal y menor en el ámbito de la vertical. Las pautas centrales son las siguientes:

### *a) Carrera vertical*

La referencia fundamental es la que indica el artículo 16 del EBEP según el cual la carrera vertical «...consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto...».

La ordenación de una carrera sobre una base vertical presenta un cierto apunte interno en tanto en cuanto lo que realmente es presupuesto para su aplicación es que la propia organización es capaz de establecer sus propias reglas de jerarquización.

La carrera tiene una visión muy ligada a un tipo de organización en la que primero se decide la vertebración y, posteriormente, la cobertura más idónea de los puestos ya delimitados. Podríamos indicar que esta visión está más ligada a las necesidades de la organización que a las del propio empleado público.

De esta forma podemos indicar que las referencias estructurales de este tipo de carrera son dos, esencialmente:

- \* La catalogación o categorización de los puestos de trabajo de una determinada organización de forma que la obtención de uno distinto al que se venía desarrollando merezca la consideración de ascenso o mejora sea esta simbólica o representativa, económica, funcional o de cualquier otro tipo.

Es cierto que esta consideración de beneficio-ascenso no es únicamente un valor subjetivo sino que, obviamente, esta muy condicionada por la ordenación profesional de la respectiva organización.

- \* La obtención del puesto de trabajo por alguno de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos con carácter general en el EBEP y en las normas que deben desarrollar el mismo para cada una de las organizaciones.

De esta forma podemos indicar que la conformación de la carrera vertical se realiza en términos ciertamente abiertos y puramente conceptuales dejando la misma ciertamente vinculada al desarrollo que se haga en las respectivas normas de las Administraciones Públicas que, en función, a su vez de su desglose de la organización generará mayores o menores capacidades de ascenso jerárquico.

Con carácter general debe recordarse que el ascenso jerárquico es, precisamente, uno de los elementos que mayor crítica ha recibido en los últimos tiempos por lo que supone de inflacionista en lo económico, de limitativo en lo organizativo y de complejo en su administración. Pero, es cierto, igualmente que pese a sus dificultades lo que no puede olvidarse es que su exclusión como elemento de carrera plantea, igualmente, problemas adicionales en tanto en cuanto es realmente difícil concebir las carreras profesionales excluyendo de plano cualquier ascenso jerárquico a lo largo de la misma. A partir de esta simple referencia la cuestión es de límites y de conjugar los mismos con las otras ventajas en el desarrollo profesional.

Desde una perspectiva interpretativa debe tenerse presente lo previsto en la Disposición Adicional Décima del EBEP cuando señala que «...La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito...».

De esta forma podemos indicar que la concepción del EBEP intenta proyectar sobre las normas legales de desarrollo una ordenación jerárquica en las que sean perceptibles niveles de ingreso y niveles de progreso lo que realmente nos obliga a una segunda referencia cual es la conexión con la clasificación profesional de las agrupaciones funcionales en coordinación con la importancia y la relevancia que se quiera dar a las mismas en cada organización y que enlaza con el sistema previsto en el artículo 76 del EBEP.

#### *b) Carrera horizontal*

La regulación de la carrera horizontal (Art. 17 EBEP) contiene alguna concreción mayor cuando las leyes de las respectivas Administraciones Públicas decidan su implantación que —como anteriormente se ha visto— es únicamente

una posibilidad porque podrían optar por mantener únicamente un sistema de carácter o configuración vertical.

Desde una perspectiva conceptual se entiende por tal la que «...que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto...» [Art.16.3.a)].

De esta delimitación nos interesa señalar que el modelo que proyecta es un modelo de grados o categorías (u otros escalones de ascenso) que se adquieren sucesivamente mediante la correspondiente evaluación y que permiten el desarrollo de la misma función (21).

Desde la misma perspectiva que pretendíamos al intentar una visión de conjunto de la carrera vertical ahora podemos indicar que la carrera horizontal está más pensada en clave funcionarial que organizativa. De hecho y como acaba de verse una de las características esenciales es, precisamente, que el puesto de trabajo y la función desarrollada es la misma. Se trata, por tanto, de un intento de que el empleado público que está a gusto con su trabajo, es correctamente evaluado por sus superiores, y es útil para la organización pueda seguir en la misma desarrollando la misma función sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto de trabajo para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización.

En consonancia con estos parámetros el EBEP contiene las siguientes reglas sobre el papel y la función que deben desempeñar las Comunidades Autónomas y la propia AGE en la definición de sus propios sistemas de carrera.

Las determinaciones específicas son:

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

- a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.
- b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida...».

---

(21) LINDE PANIAGUA, E. (2008).

El precepto se sitúa pues en el contexto más característico de los que conforman el EBEP. Fijación de criterios y opción por modelos abiertos que cada Administración Pública debe valorar y ponderar en el establecimiento de su modelo de función pública. De los criterios podemos indicar que los apuntados se configuran como requisitos que ineludiblemente deben formar parte del sistema de carrera. Lo que el precepto no dice— porque lo remite a la normativa de desarrollo es la proporción ni la ponderación que cada uno de los criterios señalados tiene que tener en la definición del grado, escalón o categoría. Tampoco se indica, claro está —porque eso forma parte del modelo— cuantas categorías o tramos forman parte de la carrera administrativa. El margen teórico de actuación —porque las repercusiones presupuestarias harán que después la cuestión no resulte tan sencilla— debe ser considerado ciertamente amplio.

Al lado de los requisitos, que ineludiblemente deben formar parte de la definición de los grados o categorías profesionales, el EBEP admite que puedan añadirse otros aunque no carácter general sino únicamente cuando la especificidad de la función desarrollada así lo determinen.

Podemos, por tanto, indicar que en la fijación de criterios se ha buscado un criterio taxativo en la delimitación de los criterios que necesariamente deben formar parte de la definición de los tramos de progreso profesional. Estos criterios pueden ser completados por las Administraciones respectivas cuando la especificidad de la función justifique la incorporación de otros adicionales. Esta especificidad y las propias características de las respectivas organizaciones encuentran, finalmente, su reflejo en la capacidad de ponderar —sin excluir— el valor que en la conformación de cada grado tienen los respectivos criterios.

### **C) La formación y el reciclaje**

El EBEP contempla entre los derechos de los funcionarios el derecho a «... la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral...».

El derecho afecta al conjunto de los empleados públicos con independencia, por tanto, de la naturaleza jurídica de su relación de empleo.

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

Desde una perspectiva objetiva podemos indicar que se refiere explícitamente a la formación continua, expresión que se ha conocido como consecuencia de la que, con tal referencia, es asumida por las Administraciones Públicas y las Organizaciones Sindicales en el marco de los respectivos Acuerdos de financiación de la formación continua suscritos sobre la base del porcentaje de cotización a la seguridad social.

Sin embargo y línea con lo que ya establecía el artículo 65 de la LFCE el concepto de formación continua al que alude el derecho en cuestión no puede resultar atrapado en exclusiva por el contenido de dichos Acuerdos Administración-sindicatos sino que la formación continua es un concepto que lo que trata de establecer es una actitud de las Administraciones Públicas de dispensar al Funcionario un conjunto de actuaciones que permitan su formación en todo momento y que sirvan para conseguir la actualización permanente de sus conocimientos y aptitudes profesionales.

Es cierto que en este punto la actualización de las aptitudes profesionales tiene, al menos, dos perspectivas que deben conformar el propio concepto. Nos referimos a la actualización permanente de carácter general y la actualización para el reciclaje profesional. Según la primera, lo que se trata es de establecer un contexto general de mejora de las aptitudes profesionales del empleado mientras que la segunda enfoca directamente a aquellas habilidades que forman parte del contenido del puesto de trabajo y que, pueden ser cambiadas o modificadas como consecuencia de la alteración de las formas de realización de la propia función. Esta disquisición está perfectamente plasmada en el ámbito del Derecho Laboral donde la primera se relega a los Acuerdos de Formación continua y se centra en contenidos generalistas que coadyuvan a la mejora profesional del trabajador y la segunda se conforma como una obligación del empresario que el trabajador debe asumir hasta el punto de legitimar en caso de no adaptación la aplicación de la extinción de la relación laboral.

Más allá de los efectos extintivos o no de la relación laboral que no puede ser trasladada a este ámbito lo que sí nos sirve es la diferenciación conceptual. La formación continua ligada a las propias habilidades para el ejercicio de la función debe ser un derecho perfecto y exigible por el funcionario que, claramente, debe ser formado en los cambios que se operen en la realización de su cometido funcional. Y es, precisamente aquí, donde cobra sentido la consiguiente obligación de asumir dicha formación con el máximo aprovechamiento y conseguir la readaptación funcional en el puesto de trabajo.

Justamente en este contexto es donde también se entiende la determinación de que la formación y la actualización se realicen, preferentemente, durante la jornada laboral porque realmente es en este tipo de formación donde se contiene una clara confluencia de intereses los que proceden del derecho del



funcionario a ser formado y la de la Administración de que se forme para conseguir su reutilización funcional.

En el plano práctico podríamos indicar que, muy a menudo, la formación se ha centrado en los aspectos generalistas a los que aludíamos al principio pretiriendo esta otra faceta de la formación que realmente debería ser la que con más ahínco programasen las Administraciones Públicas.

En todo caso lo que sí puede indicarse es que la formulación actual del derecho permite entender incluidas ambas modalidades de formación y que la referencia a continua debe entenderse, básicamente, como temporalmente ilimitada y no como acciones puntuales. La planificación de los recursos humanos, cuyo alcance se determina en otro momento, trata, precisamente, de establecer una coordinación entre las necesidades de la organización en cuestión y la de los empleados públicos. Esta coordinación debería asumir las dos perspectivas a las que nos acabamos de referir.

En el ámbito concreto de la AGE debe tenerse presente lo que establece la LO 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres cuando señala en el artículo 60 que «...1. Con el objeto de actualizar los conocimientos de los empleados y empleadas públicas, se otorgará preferencia, durante un año, en la adjudicación de plazas para participar en los cursos de formación a quienes se hayan incorporado al servicio activo procedentes del permiso de maternidad o paternidad, o hayan reingresado desde la situación de excedencia por razones de guarda legal y atención a personas mayores dependientes o personas con discapacidad. 2. Con el fin de facilitar la promoción profesional de las empleadas públicas y su acceso a puestos directivos en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en las convocatorias de los correspondientes cursos de formación se reservará al menos un 40% de las plazas para su adjudicación a aquéllas que reúnan los requisitos establecidos...».

#### **IV. RENUNCIAS O ABLACIONES. LA SOLIDARIDAD IMPUESTA**

El marco de derechos al que brevemente nos acabamos de referir surge una problemática que, probablemente, es inesperada en el ámbito de nuestra regulación clásica de empleo público: como hacer frente a la necesidad de recortes o reducciones de derechos como consecuencia de una situación económica que no permite el mantenimiento del marco previamente definido.

Cuando esta situación ocurre las Administraciones Públicas han respondido con recortes generales y globales estableciendo mecanismos impuestos de solidaridad que han afectado esencialmente al régimen retributivo —en

general (22)— y al derecho al percibo del complemento de carrera en aquellos ámbitos en los que ya estaba establecido. (23)

Adicionalmente se produce una reclamación —no cuantificada— del contenido funcional como consecuencia de la reducción del número de empleados públicos que realizan las funciones. El hecho del recorte drástico del empleo debe considerarse como una imposición de mayor productividad de los empleados públicos porque menos tienen que hacer igual o más según los respectivos servicios.

La característica central de estos sistemas es su carácter impuesto y, normalmente, su característica general y no individualizada. Esta forma de actuación ha abierto un amplio proceso de reflexión no solo sobre los derechos de los funcionarios si no también sobre el alcance y virtualidad de los pactos y convenios en los que se había establecido.

Esta reconfiguración del régimen de la relación jurídica de una forma unilateral y por ley (o norma de rango equivalente) aproxima el modelo a sus orígenes y nos sitúa ante un esquema ciertamente estatutario que pierde los elementos de bilaterización de la relación jurídica que se habían introducido en los últimos tiempos y que, señaladamente, forman parte de la estructura del EBEP.

## **V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN (ALEPA)**

El artículo 91 del ALEPA en la regulación de los derechos se mantiene en un marco muy próximo al que hemos analizado en el ámbito del EBEP. De hecho el artículo 91 contiene al relación de los derechos individuales y el artículo 92 de los derechos individuales de ejercicio colectivo.

En relación con los primeros podemos señalar que el artículo 91 se mantiene en un contexto similar cuando delimita los derechos individuales por referencia a los siguientes:

- a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera.

---

(22) En este sentido, Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo – RCL\2010\1396, Adopta medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

(23) Un ejemplo; Acuerdo de 29 de diciembre 2009 – LRM\2010\131 que Suspende la ejecución de los acuerdos Administración-Organizaciones Sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal.

- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón de servicio.
- e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales preferentemente en horario laboral.
- h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en esta ley y en el resto de las normas aplicables.
- o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p) A la libre asociación profesional.
- q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En este sentido la transcripción que acaba de realizarse nos sitúa en un entorno que podemos calificar como de continuista respecto del EBEP. El ALEPA se mueve el entorno general de los derechos de los empleados públicos que

contempla aquel sin añadir nada en los que se refiere a su formulación aunque, eso sí, el desarrollo concreto de algunos de los mismos —en los términos que seguidamente se analizan— determinan un régimen propio y delimitado de los derechos de los empleados públicos de la Comunidad.

Más allá de la mera enunciación a la que nos acabamos de referir es lo cierto que se contienen algunos elementos en relación con el esquema más general de derechos al que nos hemos referido anteriormente. Podemos resumir éstos en la forma siguiente:

## **1. El derecho a la carrera**

Establece el artículo 104 del ALEPA que «...La carrera profesional estará compuesta por las siguientes modalidades:

- a) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo II de esta ley.
- b) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.
- c) Promoción interna, en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 109.

De esta regulación la cuestión más relevante es la prevista en el artículo 105 cuando se refiere a la carrera horizontal en los siguientes términos «...1. La carrera horizontal de los funcionarios de carrera se articulará mediante un itinerario formado por tramos que el funcionario de carrera acumulará, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa solicitud al órgano técnico competente y resolución favorable por parte del mismo.

2. La carrera profesional de los funcionarios de carrera constará de los siguientes tramos acumulativos en cada subgrupo o grupo profesional, en el caso de que no tenga subgrupo:

- a) Tramo de acceso
- b) Tramo I
- c) Tramo II
- d) Tramo III
- e) Tramo IV (24)

---

(24) En relación con las condiciones de reconocimiento el artículo 106 de ALEPA establece que «...1. Para la adquisición de un tramo superior de carrera será necesario, además de la valoración

El efecto fundamental es el previsto en el artículo 108 cuando señala que «...1. Cada Administración, en su norma presupuestaria anual, determinará las cuantías concretas para su personal. Al tramo de acceso no le corresponderá retribución alguna. En todo caso, los efectos económicos de la acumulación de cada tramo de carácter profesional lo serán a partir del primer día del mes siguiente a su reconocimiento.

## 2. Los derechos funcionales

Sin lugar a dudas uno de los retos centrales que tienen que asumir las leyes de función pública autonómica es el dotarse de medios propios para conseguir la flexibilidad necesaria para la propia organización de los servicios. «...1. Las Administraciones Públicas, de manera motivada, respetando sus condiciones retributivas y condiciones esenciales de trabajo, podrán trasladar a sus funcionarios por necesidades del servicio adscribiéndoles a otros puestos distintos a los de su destino o modificando la adscripción de los puestos de los que sean titulares.

Cuando por motivos excepcionales, los planes de ordenación de recursos humanos impliquen cambio de lugar de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados.

2. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos...».

---

mínima que reglamentariamente se establezca, de los factores de evaluación previstos en el apartado dos de este artículo, el transcurso de un período mínimo de seis años de servicios prestados desde la fecha de reconocimiento del último tramo acumulado o, cuando se trate del tramo de acceso, desde la adquisición de la condición de funcionario de carrera.

El Gobierno de Aragón podrá prever supuestos excepcionales en los que el período mínimo exigido en el párrafo anterior pueda modificarse cuando, por la naturaleza de los méritos valorados, así se considere necesario.

2. Para la adquisición de cada uno de los tramos se valorarán, de acuerdo con la naturaleza de cada actividad profesional, algunos de los siguientes factores:

a) La trayectoria, la actuación y conducta profesional, su contribución a los objetivos de la organización así como la calidad de los trabajos realizados y los resultados de la evaluación del desempeño.

b) La formación, docencia y difusión del conocimiento en materias vinculadas con el puesto de trabajo, así como las actividades de investigación en las líneas de interés para la organización.

c) La implicación en los proyectos de la Administración mediante su participación en grupos de trabajo, equipos de investigación, programas de mejora de la calidad u otros de similar naturaleza.

d) La permanencia en la misma área de especialización

3. La adquisición de los tramos será consecutiva con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

La configuración de la redistribución de efectivos es de máxima entidad porque admite la redistribución puntual, la que se hace en con un carácter definitivo con la el cambio de adscripción del puesto de trabajo. La intensidad del cambio y, en concreto, el respeto o la residencia previa se condiciona a la existencia de un Plan de Recursos Humanos y al fomento de la voluntariedad como elemento de conseguir la redistribución. En consecuencia, podemos indicar que se trata de un instrumento ciertamente potente que pone en manos de la Administración Autonómica un mecanismo ciertamente amplio para la adecuación del empleo público a las necesidades de la organización.

Al lado de este mecanismo general, el artículo 134 se refiere a la reasignación de efectivos — instrumento de mayor concreción— indicando que «...1. Cuando sea suprimido un puesto de trabajo como consecuencia de la aplicación de un plan de ordenación de recursos humanos, los funcionarios podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos.

2. La reasignación de efectivos se efectuará con arreglo a criterios objetivos previstos en el correspondiente plan de ordenación de recursos humanos, relacionados con la evaluación del desempeño, la capacidad, aptitudes, formación, experiencia, antigüedad o carrera profesional, que se concretarán en los mismos.

3. La adscripción al puesto de trabajo adjudicado por reasignación de efectivos tendrá carácter definitivo.

4. El funcionario que, como consecuencia de la reasignación de efectivos, vea modificado su lugar de residencia, tendrá derecho a las indemnizaciones que por tal concepto se establecen en la normativa sobre la materia. Los mismos derechos se reconocerán a los funcionarios en excedencia forzosa a quienes se asigne destino en el marco de dicho plan.

5. La reasignación de efectivos se producirá en tres fases:

- a) En el plazo máximo de tres meses desde la supresión del puesto de trabajo, la Administración podrá reasignar al funcionario a un puesto de similares características, funciones y retribuciones en el ámbito del Departamento o unidad equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos.
- b) Finalizado el plazo señalado en la fase anterior, si el funcionario no hubiera obtenido puesto en el ámbito del mismo Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos, podrá ser reasignado, en un plazo máximo de tres meses, a un puesto en otro Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tengan adscritos en las mismas condiciones establecidas en la primera fase.

Durante estas dos primeras fases la reasignación tendrá carácter obligatorio para puestos en el mismo término municipal y voluntario para puestos que radiquen en otro distinto.

En tanto no sea reasignado a un puesto durante las dos fases citadas, el funcionario continuará percibiendo las retribuciones del puesto de trabajo suprimido que desempeñaba y podrán encomendársele funciones y tareas adecuadas a su cuerpo, escala o clase de especialidad de pertenencia.

- c) Los funcionarios que tras las anteriores fases de reasignación de efectivos no hayan obtenido un puesto de trabajo, se adscribirán a puestos incluidos en las relaciones específicas de puestos de trabajo en reasignación, siendo declarados en la situación administrativa de expectativa de destino. Podrán ser reasignados a puestos, de similares características a los que tenían, de otros Departamentos o de los Organismos públicos que tengan adscritos. A estos efectos se entenderán como puestos de similares características los que guarden semejanza en su forma de provisión y retribuciones respecto del que se venía desempeñando.

La reasignación conllevará el reintegro al servicio activo. Tendrá carácter obligatorio cuando el puesto esté situado en la misma provincia y voluntaria cuando radique en provincia distinta a la del puesto que se desempeñaba en el puesto de trabajo inicial....»

En el mismo contexto de instrumentos de mayor concreción el artículo 135 señala que «... 1. Los puestos de trabajo podrán proveerse mediante adscripción provisional en los siguientes supuestos:

- a) Remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso, permuta, redistribución de efectivos, reasignación de efectivos o libre designación.
- b) Cese en un puesto de carácter directivo.
- c) Supresión del puesto de trabajo.
- d) Reingreso al servicio activo, siempre que no existe reserva de puesto.
- e) Rehabilitación de la condición de funcionario.

2. La adscripción se llevará a cabo dentro del mes siguiente a la fecha en la que se produjera cualquiera de los supuestos previstos en el apartado anterior, prorrogable hasta un plazo máximo de tres meses cuando razones objetivas impidan llevar a cabo la referida adscripción y así se acuerde por el órgano competente.

La adscripción se acordará en puestos en los que el funcionario cumpla los requisitos de desempeño, preferentemente ubicados en la misma área de especialización o en su defecto, en aquellos en los que se dé una mayor adecuación de la experiencia profesional acreditada por el solicitante.

La regulación que acabamos de exponer con un carácter más expositivo que realmente analítico nos permite, sin embargo, señalar que se trataba de una proyección ciertamente flexible de la concepción histórica del derecho al cargo que sitúa a los empleados públicos en el marco de una configuración personal ligada a un acervo funcional que tiene que ver con sus propias características ligada al ingreso en la Administración correspondiente y, eventualmente, a las propias características de la condición personal consolidada en el ámbito de la organización en cuestión.

### **3. Los derechos retributivos**

El régimen retributivo previsto en el Anteproyecto se presenta con un corte ciertamente clásico junto con innovaciones ciertamente interesantes desde la perspectiva de la vinculación entre las retribuciones y el compromiso del funcionario o el empleado público con la organización en cuestión. Así, el artículo 140 se refiere a las retribuciones básicas en el marco del siguiente esquema

«...1. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y por su antigüedad en el mismo.

2. Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y cuyas cuantías deberán reflejarse para cada ejercicio en la correspondiente ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, estarán integradas única y exclusivamente por:

- a) El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.
- b) Los trienios, que consisten en una cantidad que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, por cada tres años de servicios.
- c) Los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias...».

Por su parte, el artículo 141 se refiere a las retribuciones complementarias, regulación que establece una definición general conforme a la cual «...1. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características o condiciones de desempeño de los puestos de trabajo, la progresión en la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario...».



Como consecuencia de esto se establecen la siguientes retribuciones:

- a) Complemento de puesto de trabajo, que se subdividirá en el componente general y el componente específico:
  - a. El componente general, de acuerdo con la estructura de niveles de puestos de trabajo que cada Administración Pública determine en función de sus potestades de organización.
  - b. El componente específico retribuye la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Las cuantías globales de los componentes del complemento de puesto de trabajo se establecerán en la correspondiente norma presupuestaria de cada Administración Pública, conforme a los criterios que para su determinación se establezca reglamentariamente por el correspondiente órgano de gobierno en atención a los criterios generales que, en su caso, sean propuestos por el Consejo de Empleo público de Aragón.

- b) Complemento de carrera profesional, que retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal. La cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal se establecerá por los órganos de gobierno de cada Administración Pública en atención a lo dispuesto en el artículo 108.1 de esta ley y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.
- c) Complemento variable vinculado a objetivos, Su percepción no será ni fija ni periódica en el tiempo y exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos.

La percepción de este complemento deberá ser autorizada previamente por el órgano de gobierno de cada Administración Pública, precisando así mismo su consignación presupuestaria en el programa correspondiente.

Las cuantías así devengadas serán objeto de publicidad y de comunicación a la representación sindical.

Cuando se trate de puestos de carácter directivo, el complemento variable vinculado a objetivos retribuirá especialmente los resultados obtenidos en su gestión, en relación con los objetivos fijados.

- d) Gratificaciones por servicios extraordinarios, que retribuirán los servicios excepcionales prestados por los funcionarios públicos fuera de la

jornada de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijadas en su cuantía ni periódicas en su devengo. No procederá su percepción en aquellos puestos de trabajo en que para la determinación del componente específico del complemento del puesto de trabajo hubiera sido ponderada una especial dedicación, salvo que el número total de horas desarrolladas supere a las previstas en este régimen. Tales gratificaciones serán concedidas por acuerdo expreso del órgano de gobierno de la correspondiente Administración.

En el marco general y prospectivo al que nos venimos refiriendo la inclusión del complemento de carrera profesional, por un lado, y del complemento variable vinculado a objetivos sitúa el régimen retributivo en un entorno que permite progresar en fórmulas que realmente sitúen el empleo público en condiciones de presentación real de objetivos y de vinculación de la producción que, como venimos indicando, son dos elementos que ciertamente forman parte de las modernas determinaciones sobre la gestión del empleo y que, en este caso, permitirían la aproximación del régimen del empleo público a las mismas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L.M. (1994): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ARROYO YANES, L.M. (2008): «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex.
- ARROYO YANES, L.M. (1998): *Curso la formación histórica del sistema español de función pública*, Málaga, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- CASTILLO BLANCO, F. (2002): *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons.
- ESCUIN PALOP, V. (1985): «Cuerpos de funcionarios y Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública», en *REDA*, nº 48.
- FÉREZ, M. (1995): «El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogía respecto del empleo público en el sector privado», en *Documentación Administrativa*, nº 241-242.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.; VILLORIA Mendieta, M. y PALOMAR OLMEDA, A. (2009): *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons; Oñate, IVAP.

- LINDE PANIAGUA, E. (2008): «La evaluación del desempeño de los empleados públicos en el Estatuto Básico del Empleado Público», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex.
- LONGO, F. (1995): «Reforma del Empleo Público: tótem o tabú» en *GAPP*, nº 2.
- LONGO, F y ZAFRA, M. (2000): *Pensar lo público*, Granada, CEMCI.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, I. (1995): *Régimen de la Función Pública y derecho al cargo*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense; Civitas.
- MORELL OCAÑA, L. (2001): «Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa», en *RAP*, nº 156, septiembre-diciembre.
- MAURI MAJOS, J. (2007): «Los derechos colectivos en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público» en ORTEGA ALVÁREZ, L. (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Las Rozas, El consultor de los Ayuntamientos.
- MAURI MAJOS, J. (2008): «La negociación colectiva», en REY GUANTER, S. del (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Las Rozas, La Ley.
- PRATS I CATALÁ, J. (1995): «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, nº 241-242.
- PRATS I CATALA, J. (2005): *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.J. (1997): *El Estatuto de los funcionarios públicos, su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*, Granada, Comares.
- SALA FRANCO, T. (2008): «El personal laboral. La relación laboral de empleo público» en SÁNCHEZ MORÓN, M. 2º, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1998): «Balance de la función pública» en IVAP, *La posición Institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñate, IVAP.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): *Derecho de la función pública*, 5º ed., Madrid, Tecnos.
- SOLANA PÉREZ, A y CASTILLO BLANCO, F. (2003): «Las retribuciones de los funcionarios públicos» en CASTILLO BLANCO, F. (dir.), *Lecciones de Función Pública*, Granada, CEMCI.

- VILLORIA MENDIETA, M. (1996): «Gestión y planificación estratégica de recursos humanos en la Administración Pública», en *RVAP*, nº 46.
- VILLORIA MENDIETA, M y PINO MATUTE, E. del (2009): *Dirección y Gestión de Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 3ª ed., Madrid, Tecnos.
- TORRENTE MARGALET, J. (2001): «Las difusas fronteras de la exclusión del personal al servicio de las Administraciones Públicas: la laboralización en el empleo público», en *Las Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas. Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 11º 2000 Valencia*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.