

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LOS SISTEMAS COMPARADOS DE CARRERA FUNCIONARIAL(*)

JOSÉ MARÍA RECIO SÁEZ DE GUINOA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. NUEVAS TENDENCIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.– III. LA RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA: 1. La descentralización funcional de la gestión de los recursos humanos. 2. La flexibilización de los instrumentos de gestión. 3. La individualización de las condiciones de trabajo.– IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DE RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS COMPARADOS DE CARRERA FUNCIONARIAL: 1. La incorporación de nuevas herramientas de organización del trabajo: clasificación de puestos de trabajo y gestión por competencias. 2. La renovación de las fórmulas de selección de personal y provisión de puestos de trabajo. 3. La actualización de los sistemas de agrupación de puestos y funcionarios. 4. La renovación de las fórmulas de promoción profesional y el fomento de la movilidad funcionarial. 5. La incorporación de una visión estratégica en la gestión de los recursos humanos.– V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Los modelos de función pública de los diferentes países europeos han sido objeto de un proceso de reforma generalizada en los últimos años. Este proceso presenta tendencias comunes, tales como la flexibilización de las herramientas de gestión, la descentralización funcional, la incorporación de una visión estratégica en la política de recursos humanos o la mayor valoración del desempeño. En definitiva, se aprecia, en términos generales, una gestión más volcada en los resultados y una mayor adaptabilidad de los sistemas. Los sistemas denominados de carrera, en los que el modelo español puede incluirse, no han sido una excepción en este proceso de reforma, modulándose sus elementos tradicionales y adaptándose a las nuevas exigencias de la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas de nuestro entorno. Este trabajo pretende realizar un análisis general de esta evolución general y de sus principales caracteres con el objetivo de aportar una visión comparada en el marco de la reforma del empleo público de nuestro entorno.

Palabras clave: empleo público; función pública de carrera; Estatuto Básico del Empleado Público; reforma de la función pública.

ABSTRACT: *The civil service models from different European countries have undergone a comprehensive reform process in recent years. This process presents common trends,*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 23 de abril de 2011 y evaluado favorablemente para su publicación el 7 de junio de 2011.

such as flexible management tools, functional decentralization, and a strategic vision in the human resources policy or a higher value of performance. In short, we see, in general, more focused management on performance and greater adaptability of systems. The career-based systems, which included the Spanish model, haven't been an exception in this reform process by modulating its traditional elements and adapting to new demands of human resource management in public organizations. This work intends to perform a comprehensive analysis of this process and its principal characters with the aim of providing a comparative approach in the context of public employment reform of our environment.

Key words: Civil service; career-based system; Basic Code of Civil Employee; civil service reform.

I. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento del Estado y, en particular, la configuración de la función pública se han convertido, especialmente en estos últimos años, en un elemento del debate público, tanto académico como político e incluso económico, bajo el común planteamiento de la cuestión relativa a si el modelo tradicional de la función pública es adecuado para hacer frente a los retos que a las Administraciones Públicas, al Estado y a la sociedad en su conjunto, se le presentan en el momento presente y en el futuro.

Las nuevas tendencias y valores en la gestión pública, el desarrollo de la ciencia de la psicología del trabajo y, en general, la de los recursos humanos y la necesidad, cada vez más perentoria, de dotar a la función pública de mayor eficiencia han sido los detonantes de un proceso generalizado de reforma que si bien en la mayoría de los casos no ha conllevado un cambio radical del modelo funcionarial, sí que ha reportado múltiples evoluciones en los sistemas tradicionales de función pública.

El presente estudio pretende aportar una visión general de las principales tendencias de este proceso de reforma y, en especial, de aquellos a los que tradicionalmente se ha denominado modelos de carrera funcionarial, entre los que puede incluirse el sistema funcionarial español.

El propio Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007, en su Preámbulo, enmarca este proceso de reforma en España en el marco general de las reformas emprendidas en otros países. El legislador básico reconocerá, en concreto, que la reforma que opera *«es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria»* (Pr. III).

El estudio se estructura, por tanto, en tres grandes bloques. El primero se dedica a una breve presentación de los nuevos valores de la gestión pública motivadores, en última instancia, de las reformas funcionariales. La segunda parte pretende analizar a aquellas tendencias comunes de reforma que afectan al conjunto de modelos de función públicas, ya se encuentren más cercanos al modelo prototípico de sistema de puesto de trabajo o al propio de carrera funcionarial. La tercera parte se dedica específicamente a las principales líneas de reforma que afectan a los sistemas de carrera funcionarial.

II. NUEVAS TENDENCIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión de las actuales organizaciones públicas presenta en la actualidad retos renovados. Las tendencias globalizadoras y, al mismo tiempo, descentralizadoras que debilitan el clásico papel monopolístico del estado nacional y exigen renovados esfuerzos en la gestión de naturaleza multinivel, la relevancia creciente de la necesidad de aportar elementos añadidos de legitimidad democrática a la acción pública, tanto desde el punto de vista de la promoción de un servicio público de calidad orientado al ciudadano como desde la perspectiva de la cada vez más reclamada participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas, la generalizada pérdida de confianza ciudadana en sus instituciones públicas y la reiterada crisis fiscal de la que adolecen las actuales haciendas públicas exige la renovación del modelo clásico de gestión pública y, en consecuencia, también, en parte, del conjunto de normas jurídicas que permiten su desarrollo y puesta en práctica.

Esta renovación ha constituido el reto común de las tendencias comparadas de reforma de la administración pública de los últimos años. Las variadas propuestas de renovación administrativa han venido de la mano de dos formas de concebir la acción del Estado en la sociedad y la economía. Como explica Carles RAMÍO, frente a las posturas, tradicionalmente mayoritarias, de corte neoempresarial, que ponen especial énfasis en la economía, eficacia y eficiencia de los aparatos públicos y proponen medidas de relevante matiz privatizador y mercantilista, reduciendo en muchas ocasiones el papel de los ciudadanos a la condición de *cliente*, han proliferado en los últimos tiempos tendencias de corte más publicista, que apuestan por la *repolitización*, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (1).

(1) RAMÍO, C.: «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

Escapando de posiciones extremas (cuya plasmación práctica, se ha demostrado en muchas ocasiones, política y económicamente frustrante), podría señalarse que ambas concepciones, entendidas de forma armónica e integral, pueden aportar elementos muy útiles de renovación de la gestión pública.

Por una parte, la flexibilización del sistema institucional de matiz burocrático y la incorporación de ciertos elementos de inspiración empresarial en la gestión pública son perfectamente compatibles y, al mismo tiempo, necesarios en la gestión de las organizaciones públicas. Así, la promoción de una gestión estratégica de la acción administrativa, la gestión por objetivos y por procesos, una visión más gerencialista de la dirección pública profesional o la flexibilidad en los instrumentos de gestión, redundan en una mayor eficacia en el cumplimiento de los fines institucionales y, al tiempo, en una mayor eficiencia en la distribución y aplicación de los recursos públicos.

No obstante, la gestión pública tiene una naturaleza profundamente diferente a la gestión privada, en atención a su legitimidad democrática y posición crítica en el entramado institucional público. La Administración Pública constituye uno de los principales medios de renovación democrática, de los principales instrumentos de los poderes públicos democráticos. En este contexto, entran en juego las bondades de las tendencias teóricas y prácticas que promueven los valores democráticos en el seno de la gestión pública. En el marco de la *democracia deliberativa* (2) a la que se refiere D. HELD, estas tendencias apuestan por fomentar la apertura de las instituciones públicas, su transparencia, accesibilidad y receptividad y del fomento de la participación ciudadana en las decisiones públicas (3), sin olvidar la cuestión de la calidad y la responsabilidad, mediante la rendición de cuentas. En suma, posicionar al ciudadano, decisor último del progreso social, en el centro del proceso de modernización administrativa.

El cambio de modelo de gestión pública tiene repercusiones especialmente pronunciadas en el marco de la evolución del Derecho Administrativo. Sería quizá pretencioso hablar de un «cambio de paradigma» en la teoría general del Derecho Administrativo, nacido en sus inicios como un instrumento necesario para la garantía de los derechos de los ciudadanos ante la acción de los poderes públicos (visión del liberalismo clásico) y que, en la actualidad, se enfrenta, más que nunca, a retos que trascienden con mucho la realidad primigenia del derecho público liberal. La ampliación progresiva de la intervención estatal hace del Estado el principal protagonista en el desarrollo del Estado social o de Bienestar, acumulando en su ámbito de responsabilidad las más variadas funciones sociales, muchas de ellas no reducidas sólo a

(2) HELD, D.: *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, 2001, Madrid.

(3) OCDE: *Modernising Government. The way forward*, 2005, Paris.

la regulación o la policía administrativa, sino, en mayor medida cada vez, dirigidas a la prestación de servicios públicos. Ello exige un ordenamiento jurídico-administrativo más dinámico; que sin abandonar su función —primordial— de garantía de los derechos de los ciudadanos, permita gestionar los recursos de forma eficiente y competitiva. W. HOLLMANN-RIEM ha explicado el necesario cambio de perspectiva con el siguiente esquema, que no es sino una síntesis de los resultados de algunos estudios en torno a la reforma del Derecho Administrativo (4):

- De la perspectiva del control judicial a la perspectiva de la acción. Ha de abandonarse la idea de que el Derecho no es otra cosa que una técnica de control judicial, para reforzar la vertiente de la acción administrativa (las normas jurídicas se observan aquí desde la perspectiva, no del juez, sino de la Administración, como reguladora de su actuación).
- Del énfasis en la vinculatoriedad del Derecho entendido como un sistema que tiene por objeto establecer e imponer límites y prohibiciones a la incorporación de nuevos cánones o parámetros jurídicamente reconocidos y a los que deba sujetarse la acción administrativa. Parámetros que permitan que la Administración se someta a nuevos impulsos y referentes de carácter prescriptivo.
- De una comprensión de la ciencia del Derecho cuyo objeto fundamental consiste en la interpretación de textos jurídicos a una ciencia que ofrezca soluciones y criterios para la adopción de decisiones y la elección de las acciones a realizar.
- Del acento en el acto jurídico final a la perspectiva del procedimiento como foro de búsqueda de la mejor solución; a la óptica de una Administración más preocupada por hallar una respuesta eficaz y con mayor capacidad resolutoria ante los problemas.
- Del entendimiento de la ley como límite de la acción administrativa a una más amplia visión de la ley como instrumento y garantía de una mayor calidad normativa.
- De una perspectiva de la Administración en clave descriptiva al énfasis en la producción o gestión.

(4) W. HOFFMANN-RIEM: «Die Eigenständigkeit der Verwaltung» en: GLVwR, vol. 1, 10, número marg. 15, citado por SCHMIDT-ASSMANN, E.: «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en la obra colectiva: BARNES, J.: *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Ed. Derecho Global, Sevilla, 2006.

- De un concepto de legitimación democrática centrado en la legalidad a la consideración de una pluralidad de estructuras normativas de legitimación.
- De la realización de funciones y competencias desde estructuras jerárquicas a otras formas de cumplimiento descentralizado y más o menos autónomo y al establecimiento de mecanismos de autorregulación regulada.
- Del acento en el Derecho nacional a la apertura hacia el exterior, a la integración europea y al proceso de globalización.

No nos detendremos en esta cuestión, que si bien se torna de enorme virtualidad, trasciende ampliamente del objeto de nuestro trabajo. No obstante, nos sirve esta breve referencia para hacer notar, una vez más, las fuertes tensiones a las que cotidianamente se encuentra sometido el Derecho Público, como motor de la eficacia del Estado y, al propio tiempo, como garante de los derechos de los ciudadanos.

III. LA RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA

En el marco de las nuevas tendencias de renovación de los instrumentos de gestión pública y de su marco regulador, también las instituciones clásicas de la función pública se han visto profundamente afectadas (5).

No se trata de un fenómeno privativo del modelo de función pública sino que resulta de un proceso general de evolución de la forma de entender la gestión de las personas, ya sea en el marco del sector público como en el privado. Siguiendo a Francisco LONGO, pueden advertirse múltiples cambios en el mundo del trabajo:

- a) El fin de «*taylorismo*» —que supone la superación de sus principales características, la uniformidad y la estandarización, y su sustitución por la diversidad y la flexibilidad—.
- b) El debilitamiento del empleo estable y el fortalecimiento del concepto de «*empleabilidad*».
- c) La transformación del «*homo faber*» por el «*homo sapiens*» y el conocimiento como elemento de competitividad.
- d) Así como la reordenación del tiempo de trabajo, mediante la flexibilización y la individualización de la gestión del tiempo.

(5) LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós Empresa, 2004, Barcelona.

La estandarización de las relaciones de trabajo se ha visto sustituida por una cada vez mayor individualización de las condiciones laborales, en un entorno organizativo progresivamente más diverso, multicultural e individualizado (6). Estos fenómenos han hecho surgir nuevas orientaciones de la gestión de las personas tales como la flexibilización del marco laboral, la gestión por competencias, la concepción del capital intelectual como ventaja competitiva, el *apoderamiento* de los directivos, la gestión del rendimiento profesional, la retribución vinculada al rendimiento, la relevancia creciente y estratégica de la formación profesional, el fomento de la participación de los trabajadores en la empresa así como la redefinición de la función de los Recursos Humanos (7).

Todas estas líneas de reforma convergen en dos elementos fundamentales, que dan sentido al conjunto: una más intensa orientación a los *resultados* (y, por tanto, una creciente responsabilización pública) y una mayor *adaptabilidad* en la gestión (8). Tales elementos se enmarcan, a su vez, en una reiterada crítica a las rigideces del modelo burocrático clásico, que para múltiples ámbitos doctrinales, había entrado en una patente «crisis» (9).

Estas nuevas orientaciones en la gestión de las personas se han trasladado en mayor o menor medida al ámbito público. No obstante, esta incorporación tiene peculiaridades muy significativas que resultan de la especial posición constitucional de la administración pública en el Estado. Así, la incorporación de tales reformas dependerá de múltiples factores, entre los que pueden destacarse, como señalan FRANHAM y HORTON, la percepción de los poderes públicos, el ordenamiento constitucional, el sistema y la cultura política, las tradiciones administrativas y el papel del derecho administrativo, las estructuras de los servicios públicos así como el sistema de relaciones sindicales y el liderazgo político (10). No obstante, pueden advertirse líneas comunes de reforma del modelo de empleo público en los principales países desarrollados que vienen a ratificar las anteriores apreciaciones (11).

(6) LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad...*, op. cit, p. 36.

(7) Para profundizar en esta cuestión: LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad...*, op. cit, p. 37.

(8) OCDE: *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de Administraciones Públicas y de la Presidencia, Madrid, 1997.

(9) LONGO, F.: «Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea», en LONGO, F. y TAMYKO, Y.: *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2008.

(10) FRANHAM Y HORTON: «Evaluating Human Resources Flexibilities: a Comparative Perspective», en FARNHAM Y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, London, 2000.

(11) OCDE: *Modernising Government...*, op. cit.

1. La descentralización funcional de la gestión de los recursos humanos

La descentralización de las responsabilidades de gestión de los recursos humanos es una de las tendencias más comunes en este proceso de renovación del empleo público occidental. La descentralización de la función de los recursos humanos provoca que los órganos centrales de recursos humanos pasen a asumir eminentemente un papel de diseño general y formulación de las políticas de recursos humanos, y que a los órganos descentralizados les corresponda la gestión ordinaria del personal.

En un reciente informe de la OCDE dedicado al estado de la función pública, se reivindicaba a la delegación de la gestión de los recursos humanos como una de las claves de la evolución del empleo público a nivel comparado (12). Especialmente, se ha constatado un proceso de *apoderamiento* de los directivos directos, motivado por la necesidad de que aquéllos sean capaces de adaptar sus sistemas de recursos humanos a las necesidades de su organización. Se trata de una delegación, en numerosas ocasiones, limitada a la mera gestión de los recursos, reservándose el centro organizacional la selección, formación y la gestión de la carrera. En otras ocasiones, la descentralización conlleva asimismo la posibilidad de selección y cese de los empleados, en un nivel más profundo de descentralización funcional. La descentralización en materia de gestión de personal alcanza su modelo más extremo en los países en los que se ha producido una *agencialización* generalizada [por ejemplo, Suecia (13) o Gran Bretaña (14)].

Esta delegación se ha materializado a través de múltiples fórmulas organizacionales. En Alemania, por ejemplo, en aplicación del *Ressortprinzip* (principio de autonomía departamental), establecido por la Ley Fundamental del Bonn, los departamentos ministeriales son plenamente responsables de la gestión de sus recursos humanos, no existiendo un órgano común de coordinación interdepartamental en la materia. Lo mismo ocurre en la República Checa y Eslovenia. No obstante, en la mayoría de los países se ha mantenido un órgano central, ya sea para la mera coordinación entre ministerios y agencias (como en Australia, Bélgica, Nueva Zelanda, Portugal o Suecia) o como órgano especializado (es el caso de Italia, Méjico, Noruega, Estados Unidos o España, Secretaría de Estado de la Función Pública).

También en la Administración Comunitaria se producido este fenómeno descentralizador: mediante el Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, de 19

(12) OCDE: *The State of the Public Service*, Paris, 2008, p. 35.

(13) MURRAY, R.: «HRM in Swedish Central Government», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, London, 2000, p. 177.

(14) Vid. FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Clvitas, Madrid, 1996.

de diciembre de 2002, se establecería el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios, cuya creación tiene la finalidad de desconcentrar programas que presenten un alto grado de experiencia técnica y financiera a lo largo de todo el ciclo del proyecto; separación clara entre las etapas de programación y ejecución de proyectos, proyectos de carácter técnico cuya ejecución no suponga una toma de decisiones de carácter político; posibilidad de economía de escala a través de una gran especialización o la agrupación de programas similares en una misma agencia, renovación periódica de los objetivos y métodos de los programas, recopilación y elaboración de las estadísticas necesarias para la aplicación de todos los programas comunitarios (15). Estas agencias podrán contratar «directamente» agentes temporales (16), si bien su principal fuente de personal son los funcionarios comunitarios de régimen común, adscritos a tales agencias mediante comisión de servicios.

En España, este proceso se ha materializado —aunque, en algunos casos, de forma más limitada— a través de la creación de entes instituciones dependientes de las administraciones territoriales con capacidad para contratar personal laboral propio (17). En este sentido, la Ley 28/2006, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos prevería, en sus artículos 18 y 19, la posibilidad de contratación de personal (18). Por su parte, el Estatuto Básico del Empleado Público ha venido a incorporar al personal dependiente de «los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas» en su propio ámbito de aplicación (19).

En términos generales, se ha puesto de manifiesto la necesidad de descentralizar, como mínimo, algunos aspectos de la gestión de los recursos huma-

(15) FUENTETAJA PASTOR, J.A.: «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 3, segundo semestre 2002.

(16) Artículo 14 Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002.

(17) Vid. Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, para los organismos públicos dependientes de esta Administración, especialmente las entidades públicas empresariales que, de conformidad con el artículo 55, ostentan la facultad de contratación de personal propio. Cada Comunidad Autónoma ha regulado esta posibilidad en sus respectivas leyes reguladoras de sus administraciones públicas.

(18) Sobre el régimen del personal de las Agencias estatales españolas: DESCALZO GONZÁLEZ, A: «El personal de las agencias estatales», en la obra colectiva *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Curso Extraordinario de la Universidad de Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2007.

(19) Lo cierto es que esta inclusión conlleva efectos muy limitados debido a que el personal contratado por las entidades públicas institucionales dependientes de las territoriales son, salvo en el caso de las agencias estatales, personal laboral, muy incidentalmente regulado por el Estatuto Básico.

nos, especialmente aquéllos que repercuten directamente en la motivación de los empleados (tales como la retribución individualizada), la posibilidad de los directivos de arbitrar medidas correctoras del rendimiento y la conducta profesional de los empleados directos (adopción de medidas disciplinarias y evaluación del desempeño) así como la aplicación concreta de la jornada de trabajo y los permisos (20).

La propia dinámica de la evolución en la gestión de la función pública comparada (en concreto, la introducción de elementos de individualización retributiva, la evaluación del desempeño o la consolidación de la figura del directivo público profesional) ha fomentado y, en algunos casos, impuesto la descentralización del ejercicio de determinadas funciones de personal.

Esta descentralización ha venido también propiciada, en ocasiones, por reformas presupuestarias que permiten la delegación de decisiones de gasto sobre partidas que, bajo una misma denominación de gasto operativo corriente, agregan gastos de personal y otros gastos administrativos y que han contribuido a una gran flexibilidad en la gestión del empleo público y a la relajación del control sobre aspectos clave de la gestión de personal, como por ejemplo, el dimensionamiento de plantillas, clasificación y remuneraciones. Tales reformas se han producido en Canadá (1988), Dinamarca (1988), Finlandia (1990), Holanda (1994), Nueva Zelanda (1989), Suecia (1992) y el Reino Unido (1986). Francia es también un ejemplo paradigmático de este fenómeno a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de Finanzas del año 2001.

No obstante, la delegación de competencias en materia de personal no es una cuestión pacífica. Exige, por una parte, un cambio de cultura organizativa, especialmente en países con una cultura de organización centralizada muy fuerte. Por otra parte, impone el desarrollo de capacidades y competencias de gestión más desarrolladas en los directivos públicos así como una cierta variación en el papel desempeñado por la unidad central de recursos humanos, de gestor centralizado a planificador, diseñador de grandes políticas de gestión así como consultor interno para las unidades descentralizadas de gestión.

Por otra parte, en un marco más descentralizado de gestión se hace especialmente importante los elementos de coherencia general del modelo [para evitar la denominada «fragmentación» de la gestión (21)] así como el fortalecimiento de los elementos de control del gasto y de la legalidad.

En este sentido, los modelos de función pública altamente fragmentados han realizado esfuerzos dirigidos a dar mayor coherencia e integración al

(20) OCDE: *The State of the Public Service*, *op. cit.*, p. 35.

(21) CARDONA, F.: *Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 2006.

sistema. Un ejemplo de este fenómeno es la función pública británica, sometida durante los años ochenta y noventa a una paulatina y fuerte descentralización operativa (programa «*Next Steps*» del tatcherismo inglés), que sustituiría una función pública uniforme por una concepción de un *Civil Service* compuesto por «una estructura federal de unidades más autónomas» (22). Como señala FUENTETAJA, la doctrina ha sido muy crítica con esta fragmentación o federalización de la función pública británica (23).

Lo cierto es que se ha realizado numerosos esfuerzos, desde entonces, para dotar a la función pública británica de mayor integración. Por ejemplo, en el año 2006 se aprobaría formalmente el «*Civil Service Code*», en el que se contenían los valores comunes de la función pública británica: la integridad («*integrity*»), la honestidad («*honesty*»), la objetividad («*objectivity*») y la imparcialidad («*impartiality*»). La relevancia de tales valores, tradicionales en la función pública inglesa, había sido reivindicada por múltiples instancias. Así, el *Fifth Report* del *Treasury and Civil Service Committee* enfatizó tales valores señalando que «reflejan y no imposibilitan los trabajos a realizar y afectan tanto a los funcionarios que sirven al público como aquellos que sirven directamente a los Ministros. Tales valores pueden y *deben actuar como una fuerza unificadora para todo el Civil Service*» (24). Existen también otras normas comunes relativas a la selección de personal aplicables al conjunto de departamentos y agencias del gobierno británico a través de las que se garantiza la efectiva aplicación del principio de publicidad y mérito en el acceso al empleo público británico (el *Civil Service Order in Council 1995*, conjuntamente con el «*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*», elaborado este último por una comisión independiente cuya función es velar por el cumplimiento de los principios de mérito en el reclutamiento de los empleados públicos), así como instrucciones relativas a la gestión del personal, contenidas en el «*Civil Service Management Code*» (25). No obstante,

(22) «*Developments in the Next Step Programme: The Government reply to the Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee-Session 1988-89*», Cmnd. 841, p. 5, citado por FUENTETAJA PASTOR, J.A.: «Modelos europeos de función pública», en LINDE PANIAGUA, E. y PÉREZ VAQUERO, J.: *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Ed. Colex, 2003, Madrid, p. 125.

(23) CHAPMAN, R.: «The end of the civil service», en *Teaching Public Administration*, vol. 12, 1992 (2), pp. 1-5.; PYPER, R., *The British Civil Service*, Prentice Hall, Londres, 1995, pp. 181-187, citado por FUENTETAJA PASTOR, J.A.: «Modelos europeos de función pública», en LINDE PANIAGUA, E. y PÉREZ VAQUERO, J.: *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Ed. Colex, 2003, Madrid, p. 125.

(24) «The Role of Civil Service», n. 72, citado por FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *Modelos europeos de función pública*, op. cit., p. 31.

(25) No obstante, no existe en sentido estricto una ley común reguladora, aún en sus extremos más generales, de la función pública británica. Esta norma de rango de ley, emanada del Parlamento, ha sido reiteradamente solicitada por la doctrina científica: vid. FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, op. cit., p. 106.

el principal elemento de cohesión sigue siendo un *Senior Civil Service* único y tendencialmente homogéneo.

2. La flexibilización de los instrumentos de gestión

Por otra parte, se ha impulsado en los distintos niveles de gestión un proceso de simplificación administrativa y de flexibilización de los procesos de gestión. Este proceso de flexibilización, siguiendo a Francisco LONGO, se concreta en diferentes facetas:

- la dimensión numérica, a la que antes hemos referenciado, que conlleva la posibilidad de variar el número de empleados públicos en virtud de las necesidades de la organización;
- la flexibilidad contractual, que conlleva modulaciones en la estabilidad y condiciones de trabajo de los empleados públicos,
- la flexibilidad funcional, que incorpora nuevos instrumentos de organización del trabajo y gestión del empleo;
- la flexibilidad salarial, que comporta cambios en los sistemas de compensación e incentivación;
- y la flexibilidad en el tiempo de trabajo, explorando nuevos diseños de jornada laboral (26).

No es cierto de la flexibilización de las relaciones laborales y, en particular, de las que se producen en el seno de la función pública, sea un fenómeno novedoso. Este movimiento flexibilizador emergería en los años 60 (27), si bien puede advertirse desde los años 90, un nuevo repunte en este proceso (28).

(26) FARNHAM y HORTON: «The Flexibility Debate», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, London, 2000, p. 9. En el mismo sentido, LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad...*, op. cit.

(27) Vid. MACGREGOR, Douglas: *The Human Side of the Enterprise*, McGraw-Hill, New York, 1960.

(28) FARNHAM y HORTON advierten tres grandes oleadas flexibilizadoras. La primera se remonta a los años 60 y es coincidente con un período de elevado empleo, expansión de la fuerza de trabajo y mejora de la calidad de vida. La segunda coincide con la década de los ochenta, derivada de los efectos de el aumento de la competencia económica, la globalización, así como por los cambios estructurales de la economía y del impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo. Finalmente, la última oleada comienza en los años 90, derivada de la transformación que ha tenido lugar en las economías de la Europa del Este y en otros países de la OCDE, del crecimiento del conocimiento económico, el aumento del nivel formativo de los trabajadores, en continuo aprendizaje y continuamente adaptados al cambio (FARNHAM Y HORTON: «Evaluating Human Resources Flexibilities: a Comparative Perspective», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, Londres, 2000, p. 314).

La flexibilidad contractual ha llevado en múltiples casos a la huida del derecho público en la regulación de las relaciones de trabajo del ámbito público para apostar cada más generalizadamente por modelos de empleo público sometidos al derecho privado del trabajo (por ejemplo, Italia a partir de su reforma legal de 1993, que supuso la práctica laboralización de todo el empleo público) o a modelos mixtos (como es el caso de España, Alemania, Francia, Bélgica o la Unión Europea). La aplicación del derecho laboral común al empleo público venía motivada por una visión excesivamente rígida de la regulación estatutaria funcionarial, frente al derecho del trabajo, más flexible y diversificado. No obstante, debe advertirse también una evolución de la regulación funcionarial cada vez más próxima al derecho de trabajo.

El caso italiano es paradigmático de un proceso de laboralización intensa de la función pública. Aunque la denominada «contractualización» del empleo público italiano ya era un término comúnmente aceptado en la doctrina en 1983 (29), fue el Decreto Legislativo n° 29 de 3 de febrero de 1993, el que dio un empuje decisivo a la asimilación del empleo público al privado (30). Tras numerosas modificaciones, se aprobaría el Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, n° 165 (31), que asume como objetivo principal la homogeneización de los distintos regímenes (funcionarial y laboral) que coexistían en la función pública. Lo cierto es que la experiencia acumulada demuestra que el proceso de laboralización ha sido lento y no exento de problemas, tanto prácticos como jurídicos (32).

En el caso español, los procesos de laboralización del empleo público no han conllevado, en términos generales, una mayor flexibilización en la gestión. El resultado del proceso de laboralización de la función pública española arbitrado por la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984, luego limitado en su mayor parte, por la sentencia del Tribunal Constitucional 9/1987, de 11 de junio, no se ha traducido en un uso regular de los

(29) Terranova, S.: *Il rapporto di pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 99, citado por FUENTETAJA PASTOR, J.A.: «Modelos europeos de función pública», en LINDE PANIAGUA, E. y PÉREZ VAQUERO, J.: *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Ed. Colex, 2003, Madrid, p. 114.

(30) No obstante, la función pública italiana no se laboralizó en su totalidad, reservándose a ciertos colectivos el estatus funcionarial: magistrados ordinarios y administrativos, Fiscales y Abogados del Estado, el Personal militar, las fuerzas de política, así como los niveles más elevados de la carrera diplomática.

(31) *Gazzeta Ufficiale*, n. 106, de 9 de mayo de 2001. Esta norma ha sido a su vez, objeto de múltiples modificaciones, la última y más profunda modificación es la realizada por Decreto Legislativo 27 octubre de 2009, n. 150.

(32) FUENTETAJA PASTOR, J.A.: «Modelos europeos de función pública», en LINDE PANIAGUA, E. y PÉREZ VAQUERO, J.: *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Ed. Colex, 2003, Madrid, p. 125.

elementos de flexibilización propios del derecho laboral, advirtiéndose, por el contrario, la incorporación de las rutinas de gestión del personal funcionario al personal sometido al derecho común del trabajo (33), (34). El propio Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 se inserta en esta tendencia homogeneizadora (35).

Por otra parte, la flexibilidad contractual ha venido aparejada en numerosas ocasiones, a un uso masivo de la contratación temporal. Como señala PARRADO DÍEZ, la contratación temporal, pensada generalmente como recurso para hacer frente a puntas de carga de trabajo, sobrecargas estacionales, necesidades incidentales de trabajo experto o juicio independiente, campañas o proyectos de duración limitada o incidencias similares, contratación temporal ha tendido a convertirse en un recurso para resolver necesidades permanentes, eludiendo la rigidez de los sistemas de función pública (36). Se han propiciado, en numerosas ocasiones, nuevas causas contratación temporal o nombramiento de interinos.

Bélgica (en la misma línea que otros países europeos) ha incrementado progresivamente el número de contratados laborales, en numerosas ocasiones con el objetivo de sustituir a funcionarios públicos, ocupando puestos que podrían ser ocupados por personal estatutario (37).

En este contexto, la reforma operada en la función pública comunitaria, en el año 2004, introdujo un nuevo tipo de agente comunitario, ajeno al régimen general estatutario y sometido al régimen «aplicable a otros agentes»: el denominado «*agente contractual*», cuya creación no es sino el resultado de

(33) Vid. GODINO REYES, Martín: *El contrato de trabajo en la Administración Pública*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

(34) En realidad, podría decirse que el fenómeno es doble: por una parte, se ha producido en España un fenómeno de «funcionarización» de la relación laboral de empleo público. Pero, también, recíprocamente, se dado un fenómeno simultáneo de «laboralización» del estatuto funcional, como se pone de manifiesto en el propio Estatuto Básico del Empleado Público. Así, por ejemplo, el Estatuto Básico del Empleado Público ha incorporado en su artículo 10, como causas de interinidad funcional, dos figuras procedentes del Derecho del Trabajo, como son la contratación laboral por obra y servicio [interinidad por ejecución temporal de programas, art. 10.1.c) EBEP] y la de acumulación de tareas [interinidad por exceso o acumulación de tareas, art. 10.1.d) EBEP].

(35) Al respecto: SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público», *Revista Autonomías-RCDP*, n° 24, 1999, Barcelona.

(36) PARRADO-DÍEZ, S.: «Introducing Rationality in Human Resources Management in Spanish Central Administration», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, op. cit., p. 157.

(37) Vid. OCDE: *Belgium*, OCDE Reviews of Human Resource Management in Government, Paris, 2007, p. 73.

la creciente relevancia que han ido adquiriendo el colectivo de agentes no sometidos al régimen funcional (38), (39).

La función pública francesa ha sufrido el mismo proceso de laboralización. La posibilidad de contratación laboral se encuentra prevista en las normas generales de las tres funciones públicas francesas (estatal, territorial y sanitaria) (40).

(38) FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *La reforma de la función pública europea*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 8, n° 19, septiembre-diciembre 2004.

(39) Como explica FUENTETAJA PASTOR, existen dos tipos de agentes contractuales. Por un parte, el «agente contractual» en sentido estricto (art. 3 *bis* Reglamento) y se caracteriza por tres notas: (1) no están afectados a un puesto de trabajo de plantilla, (2) se retribuyen con cargo a créditos globales del presupuesto de cada Institución y (3) se les contrata para ejercer funciones con dedicación parcial o pleno en alguno de los siguientes destino; en una Institución, para efectuar tareas manuales o de apoyo administrativo; en las agencias de la Unión Europea o en otros organismos situados en la Unión Europea instituido, previo directamente del Comité del Estatuto, mediante un acto jurídico específico, emanado de una o varias Instituciones, que autorice el recurso a este tipo de personal, como será el caso de las agencias ejecutivas o de las oficinas de la Comisión, en las representaciones y las delegaciones de las Instituciones comunitarias; y en otros organismos situados fuera de la Unión Europea. Su contratación puede ser de duración determinada o indeterminada, clasificándose en un grado de la estructura del grupo de funciones correspondiente, al tiempo que se les reconoce una especie de «mini-carrera» al aplicárseles las disposiciones del Estatuto de funcionarios relativas a la evaluación y a la promoción (art. 87 Reglamento). La segunda clase es el «agente contractual de tareas auxiliares (art. 3 *ter* Reglamento), contratados por las Instituciones en puestos no previstos en plantilla por tiempo determinado (renovable, pero con una duración efectiva máxima de tres años) para ejercer funciones distintas a las del otro tipo de agentes contractuales y con el objeto de sustituir momentáneamente a funcionarios o agentes temporales del grupo de funciones de asistentes y, excepcionalmente, del grupo de funciones de administradores en puestos muy especializados.

(40) En la función pública estatal, la Ley de la Función Pública del Estado (LFPE-FR, en adelante) prevé que la contratación de agentes contractuales se pueda producir cuando no existen cuerpos de funcionarios susceptibles de desempeñar las funciones correspondientes y para los empleos de la categoría A en los que la naturaleza de las funciones o de las necesidades de los servicios lo justifiquen (en las representaciones del Estado en el extranjero podrán también contratarse agentes no titulares para los empleos correspondientes a las categorías B y C (art. 4 LFPE-FR). En estos tres supuestos, los contratos serán celebrados por una duración máxima de tres años y no podrán ser renovados salvo por reconducción expresa (art. 4.2 LFPE-FR). En todo caso, la duración de los contratos sucesivos no podrá exceder de seis años. Si, una vez cumplido este período máximo, estos contratos serán convertidos, por decisión expresa, en indefinidos (art. 4.3 LFPE-FR). En la función pública territorial, el artículo 3 FPT-FR, prevé las condiciones en las que los empleadores locales pueden recurrir a la contratación de agentes no titulares para ocupar los empleos permanentes. El artículo 3 precisa que los agentes contractuales podrán ocupar empleos permanentes para sustituir momentáneamente a los titulares para que ejerzan sus funciones a tiempo parcial o a los que se encuentren disfrutando de un permiso o con objeto de hacer cara temporalmente a la vacante de un empleo no provisto o para los empleos de la categoría A, cuando por la naturaleza de las funciones o las necesidades del servicio se justifique. En la función pública sanitaria, existe una situación particular, siendo el recurso al personal contratado relativamente más frecuente debido a las características de este servicio público, que exige la presencia de los trabajadores día y noche. Por otra parte, la existencia de una cierta

Recientemente, tanto la Ley n°2005-841, de 26 julio, relativa al desarrollo de los servicios de personal y por la que se establecen diversas medidas a favor de la cohesión social como la Ley n° 2009-972 de 3 de agosto relativa a la movilidad y a los itinerarios profesionales en la función pública han venido a facilitar el recurso a la fórmula de contratación laboral (41). En concreto, los artículos 12 y 13 de la Ley 2005-841 modificarían la Ley de la función pública estatal, aumentando la duración máxima de los contratos de duración determinada a tres años. El artículo 14 de la Ley 2005-841 modificaría también el artículo 3 Ley de la función pública territorial y el 16, las previsiones correspondientes del artículo 9 Ley de la función pública sanitaria, señalando, por otra parte, que «estos contratos son renovables, por reconversión expresa, la duración de los contratos sucesivos» no podrán exceder de seis años. En el transcurso de este período, o bien la colectividad renueva el contrato, deviniendo en su caso en un contrato de duración indeterminada, o bien lo extingue (42).

Por su parte, la Ley n° 2009-972 ha venido a ampliar, de forma significativa, las posibilidades de contratación de agentes no titulares, ya que permite expresamente que «*los agentes no titulares pueden ser reclutados para asegurar la sustitución momentánea de funcionarios autorizados a ejercer sus funciones a tiempo parcial o que se encuentren disfrutando de un permiso por enfermedad, permiso de maternidad o paternidad, de un permiso de presencia parental, o de cumplimiento del servicio civil o nacional o de reserva operativa, o para hacer frente, temporalmente y por tiempo máximo de un año, a la vacante de un empleo que no puede ser inmediatamente provisto*» (43). Con la incorporación de esta redacción, la Ley 2009-972 incorporaría una nueva figura en la función pública francesa, el personal interino, cuyo limitación temporal se establece en 18 meses si bien puede ampliarse a 9 meses cuando el objeto del contrato consista en la realización de trabajos urgentes de especial necesidad. De conformidad con la nueva redacción del Código de Trabajo, los empleados públicos pueden reclutar personal interino «*para tareas no durables*», en los cuatro supuestos siguientes:

crisis de vocaciones a la profesión sanitaria (AUBIN), obliga a los gestores de los establecimientos públicos de sanidad a recurrir a la fórmula laboral. El artículo 9.1 LFPH-FR precisa las condiciones de contratación en los hospitales públicas con el fin de sustituir temporalmente a los funcionarios no presente o para ejercer sus funciones a tiempo parcial.

(41) AUBIN, E.: *Droit de la Fonction publique*, Lextenso Éditions, 4^o ed. actualizada, 2010.

(42) Sobre las consecuencias de estas novedades legislativas en el conjunto del sistema del empleo público, vid. DAIIOGLOU, Hélène: *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique: vers une logique d'emploi privé*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-provence, 2009, pp. 632 y ss.

(43) Traducción propia.

- Sustitución temporal de un agente por razón de una baja por enfermedad, un permiso de maternidad o paternidad, de un permiso de presencia parental, o de cumplimiento del servicio civil o nacional o de reserva operativa.
- Vacante temporal de un empleo que no puede ser inmediatamente provisto en las condiciones previstas por los diferentes títulos del Estatuto General de los Funcionarios Públicos.
- Crecimiento temporal de tareas
- Necesidad ocasional o de temporada.

Lo cierto es que, aunque se han sucedido numerosos intentos de reconversión y reducción del empleo público temporal representado por los agentes no titulares vinculados a la administración con un contrato de duración determinada (en cualquiera de sus modalidades) (44), su utilidad ha sido muy limitada (DAÏOGLOU) y el número total de este colectivo no ha dejado de aumentar. Las últimas reformas legales operadas en la función pública francesa pronostican la continuación progresiva de esta tendencia.

Según advierte la OCDE, en muchos casos el empleo de personal contratado no puede explicarse por la flexibilidad de su estatuto jurídico, especialmente en lo que se refiere a la extinción de los contratos. Hay varias hipótesis que explican por qué el personal contratado está incrementándose. Por una parte, el proceso selectivo para reclutar a funcionarios públicos puede ser más rígido y costoso que el empleado para seleccionar al personal laboral, especialmente si produce la creación de un nuevo puesto de trabajo para el funcionario público. En segundo lugar, en algunos gobiernos, el coste asociado del personal laboral es menor que el ocasionado con el personal funcionario (coste de pensiones así como subsidios de empleo). En tercer lugar, muchos gobiernos (como en España) utilizan la relación laboral común, para ocupar

(44) Se han producido sucesivos planes de lucha contra la precariedad en el empleo público a través de fórmulas de «discriminación positiva» a favor de los agentes no titulares con el objetivo de facilitar su integración en el seno de la función pública. Esta integración ha sido permitida por medio de una excepción del modo tradicional de acceso a la función pública, el concurso (así lo permite la propia ley: «*los funcionarios son reclutados por concurso salvo derogación previstas por la ley*», art. 16 LDOF). En este sentido, se han articulado planes consistentes en la titularización de los agentes contractuales sin concurso (como el previsto en el artículo 126 LDOFP de 1986) o a través de concurso reservados a agentes no titulares (Ley n° 96-1093, de 16 de diciembre de 1996, relativa al empleo en la función pública y a diversas medidas de orden estatutario), sin olvidar la figura de la creación del concurso «por tercer turno» o «tercer concurso» a través de la Ley 2001-2 de 3 de enero, relativa la rescisión del empleo precario y a la modernización del reclutamiento en la función pública así como sobre las jornadas de trabajo en la función pública territorial). Sobre los reiterados intentos de reducción de la precariedad en el empleo, vid. DAÏOGLOU, H.: *La gestión de l'emploi précaire dans la fonction publique...*, op. cit, pp. 83 y ss.

posiciones de baja cualificación, tales como conductores, personal de limpieza o de servicios de cafetería. En algunos gobiernos, como en el Gobierno Flamenco, se ha producido cada cierto tiempo procesos masivos de regularización del personal laboral contratado (45).

Por su parte, la flexibilidad funcional ha venido a ser definida, ya tradicionalmente, como la capacidad de los empleados, conseguida mediante sus conocimientos, habilidades y arreglos laborales, para responder rápida y flexiblemente a los nuevos retos planteados por el entorno (46). En el marco de la flexibilidad funcional, se han sucedido los intentos de eliminar o reducir la rigidez de los mecanismos de reclutamiento, selección, diseño de puestos y tareas, evaluación, promoción y movilidad, característicos de los modelos burocráticos de función pública. En el reclutamiento y la selección, como posteriormente enunciaremos cuando tratemos específicamente los sistemas de carrera, el objetivo de las reformas se centra en superar los mecanismos basados estrictamente en conocimientos técnicos especializados o en méritos meramente formales (47). En numerosos casos, las tendencias dominantes de cambio apuntan a la introducción de modelos basados en competencias (así, ha ocurrido en Bélgica, Holanda o Finlandia y, en menor medida, en Alemania) y la modernización de las técnicas de clasificación de puestos de trabajo.

3. La individualización de las condiciones de trabajo

Otra tendencia general en las reformas de los modelos comparados es atribuida a la individualización del contrato laboral, de la responsabilidad y de la remuneración. En concreto, la individualización de las responsabilidades y las contraprestaciones salariales de los empleados públicos es una tendencia generalizada, fomentándose mecanismos de control del rendimiento (o evaluación del desempeño) de cada empleado público, de cuyos resultados dependerán tanto sus retribuciones como su propia progresión profesional o, incluso, su continuidad en el puesto. Ello se ha producido, especialmente, en el nivel directivo profesional (48).

Este interés por el desempeño individual se enmarca en un proceso de mayor envergadura dirigido hacia una visión de la gestión pública más volcada en los resultados o en el rendimiento que en los procedimientos. El término

(45) OCDE: *Belgium, op. cit.*, p. 72.

(46) HEGEWISH, H.A.: «Employment flexibility: Push or pull», en Corby, S. y White, G. (comps.), *Employee Relations in the Public Services*, London, Routledge, 1999, p. 128.

(47) LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad...*, *op. cit.*, p. 174.

(48) JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006, Oñati.

anglosajón «*performance*», utilizado frecuentemente para acoger este concepto, se define generalmente como la habilidad de una organización para adquirir recursos de forma económica así como para usar estos recursos eficiente y eficazmente posibilitando la consecución de los objetivos o finalidades atribuidas (49). En este sentido, la gestión del rendimiento organizacional («*organizational performance management*») se inserta en una amplia reorientación de la gestión pública que se ha materializado, en procesos de reforma presupuestaria, especialmente dirigida a los gastos, en el generalizado establecimiento de objetivos, en la evaluación sistemática de los resultados y en el ejercicio regular de la rendición de cuentas. Este proceso ha conllevado esfuerzos para desarrollar la calidad de la gestión en el nivel operacional. En el plano individual, más cercano a la materia que nos ocupa, esta orientación por los resultados ha provocado un interés renovado por la gestión del rendimiento, entendiendo como tal, un proceso dirigido a asegurar que los empleados conozcan lo que se espera de ellos, sea evaluado su rendimiento, mejoren continuamente aquél y sean ayudados para trabajar mejor. Uno de los principales retos se dirige a que los directivos públicos sean capaces de trabajar con su equipo para alinear las necesidades individuales, los intereses y las aspiraciones relacionadas con su carrera profesional con las necesidades y objetivos de la organización. Debe recordarse además, cómo en la mayoría de las reformas arbitradas para mejorar el rendimiento organizacional, la evaluación del desempeño se encuentra directamente vinculado al reconocimiento profesional, especialmente, en el retributivo o en la carrera profesional.

Este mayor interés por los resultados ha alcanzado también al plano retributivo. El mercado de trabajo y los servicios públicos se han tornado menos homogéneos y las organizaciones públicas necesitan —tanto como cualquier otro empleador— sistemas retributivos suficientemente flexibles para permitir su adaptación a la situación específica y los requerimientos de cada unidad organizacional, las habilidades específicas, méritos y resultados de cada empleado así como para tener éxito en la cada vez mayor competencia por las habilidades profesionales en cada mercado de trabajo específico (50).

Los tradicionales sistemas retributivos, con sistemas comunes de grados, asociados con escalas retributivas y progresiones basadas en la antigüedad, se muestran excesivamente rígidas para el desarrollo de una moderna gestión de recursos humanos así como una efectiva orientación a los resultados. Lo cierto es que la modernización de los sistemas retributivos es un fenómeno relativamente moderno. Las primeras reformas dirigidas a este objetivo datan de los años 80, especialmente en Dinamarca, Italia, Holanda, Nueva Zelanda,

(49) OCDE: *The State of the Public Service*, op. cit., p. 47.

(50) OCDE: *The State of the Public Service*, op. cit., p. 58.

Suecia, Reino Unido y Estados Unidos (51). España se incluiría en este primer grupo de países pioneros con la reforma del sistema retributivo acontecida por la Ley de Medidas de la Reforma de la Función Pública de 1984 (52). Alemania adoptaría una modificación de su sistema retributivo en 1997 con el fin de hacerlo más atractivo y flexible (53).

Por su parte, Dinamarca modificaría, en 1999, su tradicional sistema de retribuciones basado en cincuenta y cinco escalones de salario, cuya progresión se fundamentaba en la antigüedad, por un sistema basado en la «*performance*», cuyos principales objetivos serían (1) la articulación una base sólida para reclutar y mantener personal de calidad, (2) el aseguramiento de la vinculación efectiva entre la remuneración y las responsabilidades, autoridad, la calidad, el rendimiento de los agentes y, especialmente, con el desarrollo de sus competencias profesionales y (3) finalmente, el refuerzo de la transparencia el sistema con la finalidad de que los agentes lo consideren justo. A partir de tales objetivos, el sistema retributivo danés pasaría a componerse de tres elementos fundamentales: uno salario-base, correspondiente a la cualificación académica del funcionario, un complemento retributivo vinculado a las responsabilidades a ejercer o la experiencia anterior del candidato y un componente retributivo ligado al rendimiento («*performance*») (54). Recientemente, Irlanda también ha incorporado un sistema de «gestión del resultado y desarrollo» (*Performance Management and Development System*), basado en la gestión de competencias en virtud del cual se vincula la progresión retributiva con la evaluación anual del desempeño (55). Por su parte, en la función pública belga se prevé un complemento vinculado a competencias («*competence allowance*») que percibe el funcionario mediante la acreditación de la adquisición de nuevas competencias profesionales (56).

En términos generales, pueden advertirse elementos comunes en la reforma de los sistemas retributivos del ámbito occidental. Todos ellos se dirigen princi-

(51) OCDE: «*The State of the Public Service*», *op. cit.*, p. 59.

(52) Si bien con muy relativo éxito, especialmente, por lo que se refiere a la aplicación del complemento de productividad. Vid. CASTILLO-BLANCO, F.A.: «*El sistema retributivo en la función pública española*», Ed. Marcial Pons, 2002, Barcelona.

(53) CASTILLO-BLANCO, F.A.: «Un acercamiento a las tendencias retributivas en el derecho comparado y en el sector privado», *RVAP*, 60, Vitoria, 2001.

(54) CHEMLA-LAFAY A. y otros: *La performance des fonctions «ressources humaines», Étude préparatoire*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Paris, 2008, p. 29.

(55) HURLEY, D.: *Civil Service Salary System in Ireland and Recent Reform Trends*, Conference on Civil Service Salary Systems in Europe, Bucharest, 2007. También, OCDE: *Ireland, towards an integrated public service*, Paris, 2008.

(56) JANSSENS, J.: *Some Topics of the Copernicus Reform: the remuneration System for Federal Public Servants and the Salary Reform in the Belgian Public Sector*, Conference on Civil Service Salary Systems in Europe, Bucharest, 2007.

palmente a la adaptabilidad e individualización retributiva, la flexibilización retributiva y de las estructuras de grados retributivos, con un menor peso de los incrementos automáticos y de las progresiones retributivas basadas en la antigüedad, También se ha generalizado la descentralización de la determinación de una parte de las retribuciones, así como la mayor adaptación de la remuneración a las habilidades, la responsabilidad y los resultados (57).

Tabla 1. Complementos vinculados a resultados en países de la OCDE
(Fuente: OCDE: «*The State of Civil Service*», *op. cit.*, p. 62)

	Proporción máxima que representa el complemento sobre el salario base	Concepto retributivo	Ámbito de aplicación
Australia	N.d.	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Canada	20%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Nivel directivo
República Checa	50%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Dinamarca	N.d.	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	N.d.
Finlandia	50%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Francia	20%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Directivos públicos
Alemania	10%	Complemento retributivo específico	Conjunto de empleados públicos
Hungría	20%	Incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Irlanda	20%	Complemento retributivo específico	Directivos públicos

(57) OCDE: *The State of the Public Service*, *op. cit.*, p. 60.

Italia	10%	Complemento retributivo específico	Directivos públicos
Japón	N.d.	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Corea	20%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Holanda	10%	Incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Noruega	40%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Directivos públicos
España	10%	Complemento retributivo específico	Conjunto de empleados públicos
Suiza	18%	Incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Reino Unido	N.d.	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos
Estados Unidos	1-20%	Complemento retributivo específico e incremento vinculado al mérito	Conjunto de empleados públicos

En el marco del mismo interés por el rendimiento organizacional, se ha generalizado un especial énfasis en el control del desempeño individual del funcionario. Salvo España, Grecia, Islandia, Japón y Luxemburgo, todos los modelos de empleo público occidentales disponen de fórmulas generales de evaluación del rendimiento profesional (58). En la mayoría de las ocasiones, la evaluación del desempeño se basa principalmente en los objetivos definidos

(58) OCDE: *Trends in human resources management policies in OECD countries. An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*, 2005, París. También, para conocer las experiencias específicas en cada país, pueden consultarse: OCDE: *Programme de gestion du rendement a la fonction publique federale du Canada*, Coloquio de alto nivel coorganizado por la OCDE y Alemania, 13-14 marzo 2002, Berlín; OCDE: *How to manage individual performance — United Kingdom Country report*, Coloquio de alto nivel coorganizado por la OCDE y Alemania, 13-14 de marzo de 2002, Berlín; OCDE: *Working for results: the american experience in enhancing government performance*, Coloquio de alto nivel coorganizado por la OCDE y Alemania, 13-14 de marzo de 2002, Berlín.

en un acuerdo entre el empleado y su superior. La descripción del puesto de trabajo se usa poco como estándar de evaluación (59). En numerosas ocasiones, se ha vinculado evaluación con retribuciones (vid. supra) (60).

En el ámbito comunitario, la evaluación del desempeño se ha consolidado desde la reforma del año 2004. El artículo 43 SR (61) establece, con carácter general, que «la habilidad, eficiencia y la conducta en el servicio de cada empleado deberá ser objeto de un informe periódico». Se trata de una evaluación anual, referenciada desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año anterior. Se lleva a cabo por el superior jerárquico a través de un diálogo con el funcionario evaluado, si bien su informe es validado por otro superior jerárquico y es susceptible de recurso. La evaluación versa sobre la eficiencia del trabajo (el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados), así como su nivel de competencias y su conducta.

Este fenómeno de individualización y flexibilización retributiva y de vinculación entre las retribuciones y la evaluación del desempeño ha cobrado un especial vigor en el plano de los cuadros directivos. No es difícil adivinar, en este sentido, la especial adaptabilidad de estos sistemas al ámbito directivo. Cada vez más países están empleando sistemas más complejos de contratación y remuneración vinculados a objetivos sujetos a evaluación (62). En Bélgica, por ejemplo, se prevé que al final del mandato del directivo, perciba una prima específica cuando el resultado de la evaluación del desempeño haya sido «satisfactoria» o «muy buena» (la denominada «*indemnit  de r int gration*») (63). En la función pública francesa, se ha introducido recientemente la denominada «prima de funciones y resultados» («*prime de fonctions et de résultats*») que viene remunerar tanto el nivel de responsabilidades vinculadas al puesto como el resultado de las evaluaciones individuales (art. 2 Decreto n  2008-1533 de 22).

El Estatuto Básico del Empleado Público del 2007 no ha sido ajeno a esta evolución incorporando múltiples referencias a la gestión del rendimiento.

(59) CARDONA, F.: *Evaluación del desempeño en la función pública comparada*, Seminario sobre el Desarrollo del Estatuto Básico del Empleado público (EBEP), Santander, 6 septiembre 2007.

(60) Francisco CARDONA realiza una visión crítica de la aplicación de la evaluación como incentivo retributivo. CARDONA, F.: *Evaluación del desempeño en la función pública comparada*, Seminario sobre el Desarrollo del Estatuto Básico del Empleado público (EBEP), Santander, 6 septiembre 2007.

(61) Staff Regulations of Officials of European Communities.

(62) OCDE: *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*, 28th Session of the Public Management Committee, 13-14 November 2003, Ch teau de la Muette, Paris.

(63) A.R. de 29 de octubre de 2001 y de 2 de octubre de 2002.

Así, su artículo impone a todas las Administraciones Públicas españolas el establecimiento de «sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados públicos» (art. 20.1, primer párrafo EBEP) entendiéndose como tal «el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados». En este sentido, el nuevo legislador básico ha querido vincular el sistema de gestión del rendimiento con otros elementos del modelo general del modelo general, tales como la carrera profesional (art. 17.b) EBEP), la formación (art. 20.3 EBEP), la provisión de puestos de trabajo (art. 20.3 y 78 y ss EBEP) o las retribuciones complementarias (art. 20.3 y 24 EBEP), incluso sobre la propia continuidad del funcionario en el puesto de trabajo (art. 20.4 EBEP). La vinculación advertida entre evaluación del desempeño y otros elementos del modelo de función pública es tan intensa que la implantación de sistemas de gestión y evaluación del rendimiento se configura, en virtud de su artículo 20.5, como un presupuesto necesario para la implantación de sistemas de carrera horizontal, de retribuciones vinculadas al desempeño o de remoción del puesto por motivos de rendimiento insuficiente (art. 20.5 EBEP).

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DE RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS COMPARADOS DE CARRERA FUNCIONARIAL

Como hemos señalado anteriormente, los sistemas de función pública denominados «*de carrera*» no han sido ajenos a este proceso de reforma del modelo de gestión de recursos humanos en el ámbito público.

Los sistemas de carrera se basan en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implican que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Por tanto, en los sistemas de carrera existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo y el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna (en sentido amplio). En todo sistema de carrera existe, pues, un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones) que reflejan esa jerarquización de los empleos y cuyos límites son, por un lado, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que pueden llegar la promoción interna. Lo normal es que esa jerarquización horizontal tenga en cuenta el nivel formal (acreditado por un título o diploma) de los conocimientos especializados exigidos para el acceso. Son ejemplos paradigmáticos de sistemas de función pública basados en el modelo de carrera los de Francia, la Unión Europea, Japón, Bélgica o España.

La implantación de un sistema de carrera administrativa ha sido, en la mayoría de los casos, el presupuesto necesario para la consolidación institucional del poder público a través de la conformación de una Administración racionalizada, tecnificada e imparcial, clave en el efectivo desarrollo del principio democrático; una Administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. La consolidación de una Administración profesional, bajo la configuración de un sistema de carrera, ha permitido, con mayor o menor éxito, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político (64).

No obstante, debe recordarse que gran parte de los sistemas de carrera actuales han sufrido, en el marco del proceso de reforma del modelo de gestión pública más arriba mencionado, una profunda evolución (65) incorporándose en su configuración interna numerosos elementos propios de un sistema de puestos de trabajo (tradicional alternativa al de carrera) así como variados elementos de flexibilización. Pasemos analizarlos más pormenorizadamente.

1. La incorporación de nuevas herramientas de organización del trabajo: clasificación de puestos de trabajo y gestión por competencias

La incorporación de métodos de clasificación de puestos de trabajo y gestión por competencias, importados de sistemas de puestos de trabajo así como del sector privado, pero incorporados con naturalidad a los sistemas de carrera, persiguen el objetivo de racionalizar tanto la asunción de responsabilidades como la determinación de las remuneraciones. La clasificación de puestos de trabajo se enmarca en un proceso por el que se dota de mayor relevancia, tanto en la selección, en la provisión, como en la remuneración, a las características del puesto de trabajo, desterrando en numerosas ocasiones los primigenios modelos selectivos y retributivos basados predominantemente en la categoría subjetiva del funcionario y no tanto en el trabajo que realizará una vez incorporado en el puesto.

Lo cierto es que la clasificación de puestos de trabajo no es una novedad en el marco de los sistemas de carrera funcionarial. Puede recordarse, por

(64) PARRADO, S.: *La evolución histórica de la función pública: principales tendencias*, versión no publicada. Texto de apoyo para la preparación de la asignatura de Burocracia y Administración de Personal del curso 2003-2004, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003.

(65) OCDE: *Modernising Government...*, *op. cit.*

ejemplo, que tal técnica ya fue incorporada en 1964 en la función pública española por aplicación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, si bien con efectos muy limitados (66). En Estados Unidos, la clasificación de puestos de trabajo se remonta a 1923 (Classification Act) (67). No obstante, la relevancia de la descripción y clasificación de los puestos de trabajo se ha revitalizado, si cabe, con la generalización de los nuevos valores en la gestión de las personas en el ámbito público (evaluación, retribuciones individualizadas, eficiencia organizativa,...). Estos nuevos instrumentos de gestión de los recursos humanos fomentan la utilización de métodos de definición de las funciones y competencias atribuidas a cada puesto, también en los sistemas tradicionales de carrera. En concreto, como señala LONGO, existe una doble orientación en las reformas: a) *horizontal*, incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto, en el caso de resultar necesario por razones organizativas, o, si se prefiere, reduciendo la especialización y estandarización a un mínimo compatible en cada caso con la eficacia y calidad del trabajo; y b) *vertical*, lo que supone ampliar el abanico de niveles o bandas en las que se clasifican las tareas que pueden ser exigibles al ocupante del puesto. El objetivo de tales reformas es aumentar la versatilidad de los puestos y, consiguientemente, la flexibilidad con que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos (68).

Por ejemplo, a partir de los años 2000-2005 se incorporarían sistemas de clasificación de puestos-tipo en las tres funciones públicas francesas (la estatal, la territorial y la hospitalaria o sanitaria), describiendo perfiles generales de puestos de trabajo en función de sus características y de las competencias necesarias para su correcto desempeño (69).

Otro ejemplo paradigmático de este interés por la polivalencia funcional es la reforma de la función pública comunitaria. Como explica B. JANSEN, una de las principales razones para esta modificación en 2004 de la regulación de la carrera profesional en la Comisión Europea fue la necesidad de desbloquear una excesiva rigidez en el desarrollo de la antigua carrera, permitiendo así que un gran número de funcionarios altamente cualificados de categorías inferiores asuman con mayor facilidad responsabilidades de superior nivel para las cuales, con la regulación precedente, estaban vetados. Con este fin,

(66) FÉREZ, Manuel: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, 2006, p. 29.

(67) MILKOVICH, G. y WIGDOR, A. (ed.): *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, National Academy Press, Washington, D.C., 1991, p. 15.

(68) LONGO, F.: *Mérito y flexibilidad...*, *op. cit.*, p. 176.

(69) DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE: *Les métiers de l'État*, Stud'imprim, Ministère de la Fonction Publique, 2006, París.

disminuye el número de escalones en cada grado (pasando de ocho a cinco), favoreciendo, como contrapartida, la promoción para la progresión salarial y la carrera (70), (71).

Además de la modernización de los sistemas de clasificación de puestos de trabajo, se han desarrollado en múltiples países occidentales técnicas de gestión por competencias (72), especialmente en el plano de la selección y provisión de puestos. Importadas del sector privado (73), estas técnicas se han empleado especialmente en los países anglosajones (74) aunque progresivamente van incorporándose a países donde tradicionalmente han existido sistemas de carrera. Por ejemplo, Bélgica ha conformado un sistema de carrera profesional basado en la evaluación progresiva de las competencias (Arrêté royal de 7 de agosto de 1939 por la que se establece la evaluación y la carrera de los agentes del Estado, versión consolidada 2011). La determinación de las competencias objeto de evaluación vienen determinadas con base en las características del puesto de trabajo así como en el grupo profesional al que pertenece el funcionario. Recientemente, la Administración federal ha editado un manual de gestión de competencias (75) y un diccionario de competencias (76) para su ámbito de personal. También se han incorporado sistemas de gestión por competencias en determinados ministerios de la función pública francesa (77) y en los procesos selectivos para el acceso a la función pública comunitaria.

(70) JANSEN, B.: «Les modifications apportées au statut», en Govaere, I. y Vandersanden, G. (ed.): *La fonction publique communautaire. Nouvelles règles et développements contentieux*, Bruylant Bruxelles, 2008, p. 16.

(71) Vid. artículo 44 y 45 del Estatuto de los funcionarios comunitarios.

(72) Puede entenderse por competencias, a estos efectos, las características comportamentales de un individuo en relación directa con el cumplimiento eficaz o remarcable de un trabajo (BOYATZIS, R.: *The Competent Manager: A Modelo for Effective Performance*, Wiley, New York, 1982).

(73) Un artículo de MCCLELLAND en *The American Psychologist*, del año 1973, es considerado por algunos como el texto fundacional de la gestión por competencias.

(74) Especialmente, en Inglaterra: LONGO, F.: *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2001.

(75) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL PERSONNEL ET ORGANISATION: *Gestion des compétences au sein de l'Administration Fédérale*, Service Public Fédéral Personnel et Organisation, Bruxelles, diciembre 2009.

(76) SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL PERSONNEL ET ORGANISATION: *Dictionnaire des compétences de l'Administration fédérale*, Service Public Fédéral Personnel et Organisation, Bruxelles, enero 2010.

(77) DGAFP: *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques 2008-2009*, volumen 2, La documentation française, París, 2010, p. 30.

2. La renovación de las fórmulas de selección de personal y provisión de puestos de trabajo.

La innovación de los procesos de selección de personal y provisión de puestos de trabajo es otra de las reformas más comunes llevadas a cabo en los sistemas comparados de carrera funcionarial. Frente a modelos en los que se seleccionaba a los nuevos funcionarios a través de pruebas exclusivamente fundamentadas en pruebas de naturaleza técnica para las que se exigía un gran esfuerzo memorístico, en la actualidad han ido incorporándose nuevos modelos selectivos de carácter multifactorial en los que se valore la idoneidad del aspirante a través de procesos en los que se pretende valorar no sólo preparación técnica sino también sus habilidades y aptitudes de personalidad. A ello ha ayudado la implantación, en la línea señalada en el epígrafe anterior, de sistemas de gestión por competencias.

Se han mejorado los sistemas de gestión de la selección, creando o mejorando los órganos tradicionales responsables de esta materia. Así, en Bélgica, se crearía un organismo público denominado SELOR (*Bureau de sélection de l'administration*) cuyo cometido es la selección del personal del conjunto de administraciones públicas belgas (a salvo de la flamenca, que ha creado su propio organismo autónomo de selección). En la misma línea, la Comisión Europea crearía en el año 2003 una oficina de selección de personal de naturaleza interinstitucional, la «European Personnel Selection Office».

En concreto, las funciones atribuidas a las oficinas de selección de personal en los sistemas occidentales de carrera también están evolucionando, incorporándose nuevas funciones. SELOR, además de la competencia en selección de personal externo (la más importante, eso sí, desde el punto de vista cuantitativo), acumula otras funciones, tales como la «*orientation*», es decir, la evaluación de candidatos para los procesos de promoción interna al nivel más alto de las categorías profesionales (78), o la «*certificación*», consistente en las tareas de certificación de competencias (medición de competencias y perfiles de competencias) (79), en tests lingüísticos así como en certificaciones de metodología (de las pruebas realizadas por otras instituciones de selección de personal).

Por su parte, Canadá ha arbitrado nuevas fórmulas para acelerar la provisión de los puestos de trabajo de nuevo ingreso, intentado articular un modelo selectivo basado en la demanda, y no tanto en la oferta (como es tradicional en los modelos comparados de función pública de carrera). Para acelerar los procesos selectivos, las campañas y programas intensivos de reclu-

(78) Esta competencia sólo alcanza al personal del Gobierno Federal.

(79) OCDE: *Belgium, op. cit.*, p. 60.

tamiento son desarrollados a través de medios telemáticos, en las regiones y las universidades. Después de los procesos selectivos, que pueden consistir en tests de competencias o entrevistas con un tribunal de selección, los candidatos seleccionados son inscritos en un «repertorio», un «vivero» de competencias inmediatamente utilizables, donde los servicios pueden acudir en cualquier momento en función de sus necesidades particulares (80). Se trata de un modelo de selección muy cercano al de la Unión Europea.

En términos generales, se ha producido una profesionalización generalizada de las pruebas de selección, acercándose paulatinamente a las características y necesidades concretas de los puestos a cubrir (81). La utilización de sistemas de gestión por competencias en la función pública comparada ha permitido innovar recientemente en las fórmulas de selección de personal. Así, en la función pública belga se incorporado la evaluación de competencias en los procesos selectivos. En concreto, SELOR aplicaría a partir del año 2004, como parte de las pruebas de selección, un test de competencias, iniciando el proceso de implantación de este tipo de pruebas por la categoría C. Según la OCDE, alrededor del 70% de procesos selectivos organizados por SELOR son actualmente dirigidos a valorar una cierta experiencia profesional y un determinado nivel de competencias (82).

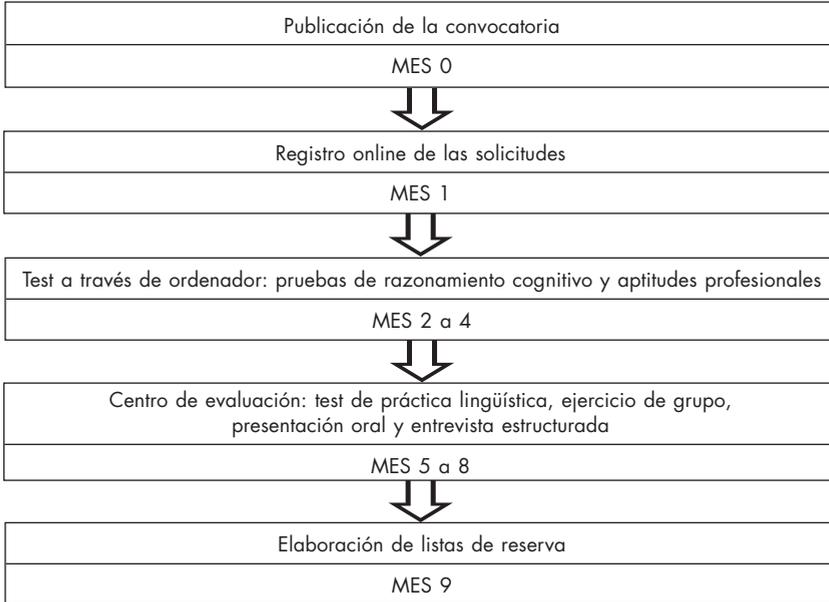
Cabe destacar la reciente reforma producida en las pruebas selectivas para el ingreso en la función pública comunitaria. El nuevo proceso de selección constará de dos fases: (1) pruebas de preselección con ordenador en cada país miembro (y algunos no miembros) de la UE y (2) fase de evaluación en Bruselas. Se publicará información detallada sobre cada oposición en esta web y en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los candidatos que superen la fase de evaluación pasarán a formar parte de una «lista de reserva». Se trata de una base de datos a partir de la cual las instituciones de la UE pueden elegir al personal que haya superado los procedimientos de selección.

(80) CHEMLA-LAFAY A. y otros: *La performance des fonctions «ressources humaines ...»*, op. cit. p. 29.

(81) CHEMLA-LAFAY A. y otros: *La performance des fonctions «ressources humaines ...»*, op. cit. p. 40.

(82) OCDE: *Belgium, op. cit.*, p. 60.

Tabla 2. Nueva estructura de las pruebas selectivas en la Comisión Europea (Fuente: www.europa.eu)



La fase de admisión consistirá, al igual que en Bélgica, en pruebas por competencias (y no tanto de conocimientos), desapareciendo la tradicional prueba inicial de conocimientos sobre la UE. Los conocimientos sobre la UE se examinarán posteriormente, en la fase de evaluación, y en estrecha relación con ejercicios prácticos relacionados con cada puesto. La prueba de admisión se llevará a cabo, en función del perfil solicitado, mediante pruebas con ordenador de la capacidad cognitiva (razonamiento verbal, numérico y abstracto), de criterio ante situaciones hipotéticas y de idiomas (83).

En la función pública francesa también se han sucedido numerosos intentos de modernización del sistema de concurso (equivalente al sistema de oposición español) (84). Por una parte, se han introducido sistema de validación

(83) http://europa.eu/epso/discover/selection_proced/selection/index_es.htm#chapter1

(84) La modernización de los sistemas selectivos en la función pública francesa ha sido tratado, en los últimos años, por múltiples informes oficiales relativos a la función pública. Así, el informe POCHARD (2007) se dedicaría a la diversificación de las modalidades de reclutamiento de la alta función pública. El informe LE BRIS (2008), dedicado a la formación de los empleados públicos, incluía algunas propuestas sobre selección entre las cuales pueden destacarse la integración de la selección de los agentes públicos del Estado en el movimiento de profesionalización conformado

de la experiencia profesional a través de las Leyes 2001-2 y 2007-148. Este sistema permite la acreditación del requisito de formación mínima a través del reconocimiento de la experiencia profesional del candidato e incluso el establecimiento del reconocimiento de tal experiencia como uno de los ejercicios incluidos en las pruebas selectivas. A su vez, se ha propiciado la modificación de las pruebas selectivas de múltiples procesos de acceso al empleo público francés con el objetivo de reducir el contenido memorístico e incorporar pruebas de valoración de la capacidad profesional específica. Así, por ejemplo, la Orden de 6 de junio de 2008 ha modificado las pruebas de concurso de entrada a los Institutos Regionales de Administración, reduciendo su número e introduciendo una entrevista personal para «evaluar las cualidades personales del candidato, su potencial, su comportamiento ante una situación concreta sobre un caso asignado al azar sobre la forma de una puesta en situación». Por su parte, la Orden de 29 de diciembre de 2008 modificaría el proceso selectivo de inspectores de hacienda introduciendo una entrevista sobre experiencia profesional y un análisis de un expediente administrativo. Por su parte, el Decreto 2008-1551 de modificación de las pruebas para el acceso a la carrera judicial, ha introducido un caso práctico, una prueba colectiva de entrevista de puesta en situación, tests de personalidad y aptitud y un proceso de reconocimiento de la adquisición de la experiencia profesional. Finalmente, la Ley nº 2007-148 permitiría el reclutamiento sin necesidad de concurso para el acceso al primer grado de los cuerpos de la categoría C (85). La selección se realizará, en realidad, de forma equivalente al concurso español, a través de la valoración del curriculum vitae detallado en el que debe incluirse la formación adquirida y la experiencia profesional.

En esta materia, el Estatuto Básico parece haber querido enfatizar también, entre otros intereses, la necesidad de renovación de ciertas prácticas en el ámbito de la selección de personal. Así, el artículo 61.2 EBEP establece expresamente que «los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas». Tales pruebas podrán consistir, no

por las universidades francesas, el favorecimiento de la diversidad en la selección de los agentes públicas y la mayor implicación del Estado en la selección de sus agentes. El Libro Blanco sobre el devenir de la función pública (2008) incluiría también propuestas en esta materia: identificación de los viveros potenciales de reclutamiento y favorecimiento de la movilidad social, la modernización de la organización general de los reclutamientos, la profesionalización de los sistemas de reclutamiento por concurso externos así como la ampliación de la tercera vía de acceso a la función pública, pero reformando el dispositivo actual.

(85) Entre los afectados por esta medida, figuran especialmente los de adjuntos administrativos que son encargados de funciones administrativas de ejecución, de atención al público o de secretaría.

sólo «en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrito», sino también «en la realización de ejercicios que demuestren en la posesión de habilidades y destrezas» así como en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas (art. 61.2, segundo párrafo EBEP). Además, prevé la posibilidad de las Administraciones Públicas de crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos» (art. 61.4 EBEP).

3. La actualización de los sistemas de agrupación de puestos y funcionarios

La simplificación de la estructura de cuerpos funcionariales ha sido otra de las tendencias específicas de modernización de los sistemas de carrera. Así, por ejemplo, este proceso de reducción del número de cuerpos funcionariales no sólo se ha implementado en España o Francia, también en la propia Unión Europea.

En este último caso, la reforma acaecida en el año 2004 en la función pública comunitaria reduciría el número de categorías profesionales a dos (que pasarían a denominarse «grupos de funciones»): los *administradores* (dedicados a la elaboración de políticas y aplicación de la legislación de la UE, tareas de análisis y asesoramiento) y los *asistentes* (destinados a tareas de apoyo tales como secretaría, tareas administrativas y contables, comunicación, desarrollo y aplicación de medidas, etc.).

En este mismo sentido, en el seno de la función pública francesa, el Libro Blanco sobre el devenir de la función pública, auspiciado por el Ministerio competente en la materia, advertiría que « hoy, los cuerpos, en su gran mayoría, no se corresponden con un criterio operacional que permita a los empleadores públicos gestionar eficaz y equitativamente a sus agentes» (86). Aunque el propio Libro Blanco reconoce que se ha hecho en la función pública francesa un esfuerzo durante los últimos años de fusión de cuerpos y armonización estatutaria (87), propone continuar este proceso de reducción y simplificación corporativa para reducir la complejidad de la gestión de los recursos humanos, favorecer la movilidad entre las tres funciones públicas (estatal, hospitalaria y territorial) y reducir el «*determinismo*» ligado al estatuto funcional (88). Como explica AUBIN, en enero del año 2006, existían en la

(86) Traducción propia.

(87) AUBIN, E.: *Droit de la Fonction publique*, Lextenso Éditions, 4^o ed. actualizada, 2010.

(88) SILICANI J.L.: (Rapporteur général): *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, Paris, abril 2008, p. 104 y ss.

función pública estatal de Francia 1.200 cuerpos (frente a sólo una sesentena de cuadros de empleo —el equivalente a los cuerpos— en la función pública territorial). En 1999, 70 cuerpos fueron suprimidos, de los cuales 53 se fusionaron con otros cuerpos existentes. En el año 2006 han sido más de 235 cuerpos funcionarios los suprimidos con el objetivo de conseguir una gestión de personal más homogénea que favorezca la promoción de la movilidad funcional. Del año 2005 al 2009, 305 cuerpos han sido suprimidos en la función pública estatal.

En esta misma línea, ha existido una cierta tendencia a reducir la relevancia de las singularidades estatutarias derivadas de la pertenencia funcional a los cuerpos funcionariales, disminuyendo así su peso en el conjunto del modelo de función pública, y, simultáneamente, se han ido articulando nuevas fórmulas de agrupación funcional del personal funcionario.

Así, la función pública territorial en Francia, creada en el año 1984 como consecuencia del proceso de descentralización política aoperada en ese país, se estructuraría a partir de una cierta visión anticorporativa. En concreto, se evitaría la propia denominación de «cuerpo funcional» en el plano normativo, sustituyéndola por «cuadros de empleo» y reduciendo al mínimo su virtualidad como elementos de heterogeneidad estatutaria. En concreto, la función pública territorial, considerada por la doctrina como una auténtica función pública de empleo (y no de carrera) (89), alberga exclusivamente 59 «cuadros de empleo» (un número mínimo en comparación con el número de cuerpos funcionariales existentes en la función pública estatal y sanitaria. A su vez, tales cuadros de empleo se encuentran agrupados en familias profesionales (en concreto, nueve) lo que aporta, si cabe, una mayor homogeneidad en las relaciones de empleo.

Como se ha señalado, también en la Unión Europea se produciría una reducción de niveles categoriales. En concreto, se eliminarían en la reforma del año 2004, las categorías profesionales primigenias (equivalentes en el modelo comunitario a los cuerpos funcionariales) para sustituirlas por «grupos de funciones» (AD —administradores— y AST —asistentes—). En realidad estas agrupaciones funcionales no son, en sentido estricto, agrupaciones de empleados (como lo serían los tradicionales cuerpos funcionariales) sino más bien, agrupaciones de puestos de trabajo (90).

(89) AUBIN, E.: *Droit de la Fonction publique territoriale*, Lextenso Éditions, Paris, 2009, p. 20.

(90) Así, el artículo 5.1 del EFUE señala expresamente que «los puestos de trabajo regulados por el presente Estatuto se clasificarán, según la naturaleza y el nivel de responsabilidades que comporten, en un grupo de funciones de administradores (en lo sucesivo denominado "AD") y en un grupo de funciones de asistentes (en lo sucesivo denominado "AST")».

Así mismo, la carrera funcionarial belga se estructuraría, a partir de la reforma operada por la A.R. de 4 de agosto de 2004, no por cuerpos funcionariales, sino por funciones profesionales. Las funciones son descritas por ramas profesionales y por clases de funciones. Las funciones tienen una caracterización menos genérica que las ramas profesionales y describen el conjunto de tareas y de responsabilidad que el funcionario (así como aquellos otros que pertenecen a la misma función) debe desempeñar. Por su parte, cada rama profesional comporta un grupo de funciones que tiene una responsabilidad comparable en el seno de la organización y por aquellas competencias requeridas para el desempeño de esa responsabilidad. Las ramas profesionales se subdividen en clases de funciones (91): una clase reagrupa las funciones que tienen un nivel de complejidad, de especialización técnica y de responsabilidad comparables. La clase menos elevada comprende las funciones más ligeras y la clase más elevada comprende las funciones más complejas.

Por su parte, la reforma operada por la A.R. de 4 de agosto de 2004, articularía una nueva carrera para el nivel A (el más elevado en la clasificación funcionarial belga), que a partir de entonces estará basada sobre la idea de funciones, la definición de ramas profesionales y organizada a través de itinerarios profesionales diversificados. «*La idea central de la gestión de carrera por ramas profesionales es valorar —señala la exposición de motivos de esa norma—, en seno de estas ramas, la adquisición de competencias*» (92). En este sentido, «*la estructura en ramas profesionales ofrece la ventaja para los empleados de visualizar claramente sus posibilidades de desarrollo de carrera*» (E.M. de A.R. de 4 de agosto de 2004).

(91) Con el fin de asegurar la homogeneidad de clases en las diferentes ramas, se recurre a las denominadas «*matrices de clases de funciones*», obtenidas por la ponderación de funciones-tipo. Las funciones tipo son las funciones más representativas de la función pública federal. Su papel de dotar de una imagen lo más fiel posible del conjunto de funciones. Una matriz de clase de funciones determinará el conjunto de las competencias comunes a las funciones-tipo de una clase de funciones. El sistema de ponderación utilizada para las funciones-tipo se funda sobre tres criterios: (a) las *competencias genéricas* requeridas para ejercer correctamente la función (gestión de la información, la gestión de las tareas, la dirección y las relaciones interpersonales); (2) la *especialización técnica* requerida para una función determinada y (3) el *impacto de la función* sobre la administración en cuanto a los procedimientos y los resultados, conjuntamente con la responsabilidad de la función así como su amplitud en lo relativo al número de colaboradores, de recursos y de presupuesto. Tales matrices son (1) especialización técnica, (2) gestión de la información, (3) gestión de las tareas, (4) dirección y (5) relaciones interpersonales (art. 20 *ter* de la A.R. de 7 de agosto de 1939, por la que se organiza la evaluación y la carrera de los agentes del Estado).

(92) Traducción propia.

4. La renovación de las fórmulas de promoción profesional y el fomento de la movilidad funcional

La flexibilidad funcional (vid. supra) produce muchas de sus principales manifestaciones en materia de promoción y carrera. Como señala LONGO, el énfasis de las reformas se ha puesto en reducir el peso de la antigüedad y en vincular los ascensos al desarrollo de competencias y el alto rendimiento en el puesto al tiempo que se promueven, con mayor intensidad, las posibilidades de desarrollo profesional de los empleados.

Así, por ejemplo, en la función pública comunitaria, el Libro Blanco para la reforma de la Comisión del año 2000 (93), advirtió que:

«la actual distinción entre diferentes categorías de personal está fuertemente basada en la cualificación y en el entrenamiento en el momento del reclutamiento. En consecuencia, la estructura no refleja adecuadamente la evolución de las capacidades de los empleados individualmente considerados, ni permite apropiadamente la evaluación de capacidades más amplias —por ejemplo, las habilidades en la toma de decisiones o la capacidad directiva. Además, se toma poco en cuenta la cualificación adquirida por el personal de las categorías B, C y D tras el reclutamiento, de sus habilidades o de la realidad de las tareas que realizan. La movilidad entre categorías es difícil y las pruebas de promoción interna no se convocan con regularidad. Con un limitado número de grados en cada categoría, muchos empleados son promocionados sólo tres o cuatro veces a lo largo de sus carreras. El limitado número de grados también conlleva «cuellos de botella» en el grado más elevado de las categorías B, C y D y en el nivel A4» (94).

El Libro Blanco continuaba señalando que:

«A mayor abundamiento, el sistema actual promueve muy poco incentivo al buen desempeño y concede poca recompensa a la iniciativa del personal, tanto en el puesto de trabajo como en la adquisición de nuevas competencias o cualificaciones. Ello provoca un constreñimiento artificial en la progresión de su particular manifestación del talento y la capacidad. Falta, por tanto, reconocer las tareas realizadas por las categorías B, C y D, en las que frecuentemente se atribuyen responsabilidades mayores que las formalmente previstas por la relación de puestos de trabajo o la regulación de personal. Todo ello es en detrimento del personal, pero también de la institución. Debe reconocerse que mérito del personal de la Comisión que desempeñen sus funciones correctamente a pesar de estas deficiencias estructurales».

(93) EUROPEAN COMMISSION: *Reforming the Commission – A White Paper*, disponible en la página web: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. Sobre el Libro Blanco, FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *Las reformas de la Administración...*, op. cit., p. 145.

(94) Traducción propia.

A la vista del diagnóstico presentado por la Comisión, la reforma operada en el año 2004 aumentaría las posibilidades de promoción de los funcionarios de la Comisión Europea, especialmente de las antiguas categorías B, C y D. En efecto, dos procedimientos dotadas de normas de evaluación objetivas y uniformes —la denominada «*certification*» y la «*attestation*»— permiten a los funcionarios demostrar sus aptitudes y progresar más allá de los antiguos «cuellos de botella» («*goulets d'étranglement*») que bloqueaban su carrera en el sistema anterior. La certificación introduce la posibilidad para el personal del grupo de funciones AST (los asistentes, en concreto, de grado 5 o superior), previa superación de un proceso formativo obligatorio y de los correspondientes exámenes organizados por la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO). A través del procedimiento de «*atetación*», el personal de las antiguas categorías C y D pueden promocionar más alto que en el régimen anterior (hasta el último grado AST 11) y más rápidamente que hasta entonces, sin la necesidad de cambiar de grupo de funciones (95). Por otra parte, en el nuevo modelo de carrera profesional, la promoción se hace efectiva cuando el interesado haya acumulado un número dado de puntos, con independencia del tiempo que esa persona haya esperado hasta entonces o de su edad. Por consiguiente, se fijan umbrales anuales que determinan la promoción. El nivel del umbral dependerá del cuadro de efectivos aprobado con ocasión del procedimiento presupuestario (96). La promoción de escalón y grado han pasado a basarse, por tanto, exclusivamente en el mérito y el rendimiento a lo largo del tiempo, medidos a través de los puntos atribuidos cada año en el ejercicio de evaluación. El ritmo de progresión de los funcionarios en la escala profesional dependerá, por tanto, esencialmente de la evaluación anual (97).

En la misma línea, Bélgica realizaría en el año 2004, una profunda reforma (recientemente renovada en marzo de 2010) de su sistema de carrera profesional, vinculando íntimamente a los resultados de la evaluación del desempeño con la progresión profesional, especialmente en los niveles superiores de la estructura administrativa (98).

Otra línea de reforma ha sido, en algunos casos, la introducción de formas de promoción horizontales o «en el puesto», que suponen el reconocimiento (mediante diferentes fórmulas, incluida la retributiva) de la excelencia profesional de un empleado, sin necesidad de que éste asuma el mando jerárquico de una unidad organizativa. Estas formas de carrera son más coherentes con los procesos de aplanamiento organizacional acontecidos en el marco de tales

(95) JANSEN, B.: *Les modifications apportées ...*, p. 21.

(96) COMISIÓN EUROPEA: *Una Administración al servicio de 500 millones de europeos. Reformas de la Política de Personal de la Comisión Europea*, Bruselas, 2002, p. 18.

(97) COMISIÓN EUROPEA: *Una Administración...*, *op. cit.*, p. 18.

(98) Arreté Royal de 4 de agosto de 2004 (M.B. de 16 de agosto).

reformas, que inevitablemente reducen las posibilidades de ascenso jerárquico. Puede destacarse, a estos efectos, la introducción de las «carreras financieras» introducidas en Bélgica que están dirigidas a compensar la pérdida de categorías y grados que ha traído consigo la simplificación de las estructuras y escalas de puestos (99).

Una vez más, el ejemplo europeo sirve a estos efectos, ya que la nueva carrera profesional articulada a partir del año 2004 conlleva que la mayoría del personal estatutario puede desarrollar su carrera en el mismo puesto de trabajo tipo, plasmándose aquella en la progresión subjetiva del grado y en la objetiva del contenido funcional o atributivo del puesto de trabajo tipo (el cargo), amén de la progresión económica que se deriva de la vinculación de las retribuciones al grado personal y a los escalones en que aquel se subdivide (100).

El Estatuto Básico del Empleado público incluye también como una de sus novedades una nueva modalidad de carrera profesional, que la propia norma denominada «carrera horizontal», consistente en «la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, *sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo*» a través de la valoración de la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño [art. 16.3.a) y 17 EBEP].

La movilidad también ha constituido otra de las líneas comunes de reforma, ya que se trata de un elemento clave en el proceso de flexibilización del modelo de empleo público comparado. Se han articulado múltiples medidas tendentes al fomento tanto de la movilidad interna como externa en el ámbito de la función pública comparada con el objetivo de eliminar o superar las barreras que caracterizan a ciertos sistemas de función pública de carrera. Francia es también un buen ejemplo de esta intención legislativa (vid. infra). En la misma línea, se han operado reformas en Suecia (101), Alemania (102) u Holanda (103).

(99) HONDEGHEM, A. y STEEN, T.: «The Belgian Public Services: Can Regulations go along with Flexible Personnel Arrangements», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, Londres, 2000, p. 71.

(100) FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *La Reforma de la Función Pública Europea*, op. cit., p. 769.

(101) MURRAY R.: «Human Resources Management in Swedish Central Government», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, Londres, 2000, p. 179.

(102) RÖBER, M. y LÖFFLER, E.: «Germany: the Limitations of Flexibility Reforms», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, London, 2000, p. 115.

(103) VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A.: «The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities», en FARNHAM y HORTON (ed.): *Human Resources flexibilities in the public services*, Macmillan Business, Londres, 2000, p. 115.

En este sentido, las últimas reformas legales de la función pública francesa han ampliado sensiblemente las posibilidades de movilidad funcional y el fomento de la misma entre las diferentes funciones públicas estatal, sanitaria y hospitalaria). Por una parte, la Ley de 2 de febrero de 2007, de modernización de la función pública ha afrontado la reforma de las reglas de la «puesta a disposición», facilitando la movilidad y los itinerarios transversales de carrera entre las diferentes funciones públicas. Por su parte, la Ley de 3 de agosto del 2009. Relativa a movilidad y a los itinerarios profesionales en la función pública, adoptaría como una de sus principales finalidades mejorar la movilidad y el desarrollo de la carrera de los empleados públicos (104). En concreto, tal reforma ampliaría notablemente las posibilidades de «*détachement*» y de integración entre cuerpos y cuadro de empleos de la función pública.

Este mismo objetivo ha perseguido la reforma de la función pública comunitaria. Así, el Libro Blanco de la reforma de la Comisión del año 2000, propuso expresamente que «la movilidad interna debe ser reforzada mediante la remoción de las barreras originadas por el vigente sistema de promoción», señalando que «*los términos y condiciones para la movilidad entre las Instituciones Europeas y entre ellas y las administraciones de los Estados Miembros y posiblemente entre otras instituciones públicas o privadas, serán exploradas con la finalidad de facilitar los intercambios. Más generalmente, para superar a la limitada movilidad de ciertas personas y mejorar y incentivar a la movilidad, serán consideradas ventajas en la valoración de los méritos profesionales y en la contratación de directivos. La continuación de medidas dirigidas a aumentar la movilidad asegurará, notablemente, una mejor organización de la mano de las responsabilidades entre oficiales*».

5. La incorporación de una visión estratégica en la gestión de los recursos humanos

Tradicionalmente, se ha identificado los sistemas de carrera funcional con estabilidad y automatismo. No obstante, en los últimos años se van incorporando mecanismos que procuran una mayor visión estratégica en la gestión de los recursos humanos, con el objetivo de anticipar las necesidades futuras de personal y sus principales características y perfiles profesionales, aumentar la eficiencia en la provisión de recursos así como fomentar la racionalización de la selección y las carreras profesionales de los agentes.

Como ejemplos paradigmáticos de la incorporación de esta nueva visión estratégica de la gestión de personas pueden proponerse Irlanda y Francia.

(104) BÉNISTI, M.J.A. (ponente): *Informe n° 926 sobre el proyecto relativa a la movilidad y a los itinerarios profesionales en la función pública*, Comisión de Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República, Asamblea Nacional, París, 4 junio 2008.

La profundas reformas en la gestión pública acaecidas en Irlanda durante finales de los años 90, especialmente a partir de 1994, con la presentación de la SMI («*Strategic Management Initiative*») y la promulgación de la «*Public Service Management Act*» en 1997, permitieron articular múltiples mecanismos de gestión estratégica de recursos humanos. Entre ellos, cabe destacar el denominado «*long term workforce planning*» o planificación a largo plazo, que se articuló con el propósito de preparar los cambios demográficos que acaecerían a medio o largo plazo (aumento población mayor de 65 años, reducción de población activa, ...) (105).

La función pública francesa también ha consolidado fórmulas generales y específicas de planificación estratégica de los recursos humanos a partir del año 2006 (106). La función pública francesa ha realizado durante los últimos diez años un profundo esfuerzo organizativo con el objeto de consolidación un modelo de planificación estratégica de recursos humanos. Este modelo se configura a través del concepto de «*gestion prévisionnelle de ressources humaines*» (GPRH) o más concretamente de «*gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*» (GPEEC). En realidad, este concepto no es nuevo en la función pública francesa. A principios de los años 90, los ministerios franceses iniciarían un proceso de implantación de la GPRH. A partir del 2000, el informe CIEUTAT (107) sensibilizaría a los responsables de las administraciones públicas sobre el reto demográfico que se presentaba en el futuro de la función pública francesa y el informe VALLEMONT (108) definiría un esquema metodológico para que la GPEEC empezara a constituir una referencia de gestión.

El concepto francés de GPRH se constituye como una aproximación estratégica de conjunto sobre los efectivos, los puestos de trabajo y las competencias, constituyendo un *proceso continuo* de adaptación que se apoya sobre el conjunto de elementos del modelo: afectación, formación, reclutamiento, promoción, remuneración... (109). A este respecto, P. GILBERT (110) ha venido

(105) A tal respecto, vid. OCDE: *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OCDE, París, 2007.

(106) DGAFP: *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques 2008-2009*, volume 2, La documentation française, 2010, París.

(107) CIEUTAT B.: *Fonction publiques; enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Comisariado General del Plan, La Documentation française, marzo 2000, París.

(108) VALLEMONT, S.: *La Gestion dynamique de la fonction publique; une méthode*, Informe del grupo temático del comisariado general del plan «*Gestion prévisionnelle des emplois; outils et structures*», La documentation Française, 2000, París.

(109) DGAFP: *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'État. Guide méthodologique*, La documentation française, diciembre 2008, París.

(110) GILBERT, P.: «*La gestion prévisionnelle des ressources humaines*», Colección *Repères*, n° 446, Ed. La Découverte, mayo 2006.

definir el concepto como «*la introducción del tiempo, de manera consciente, en la gestión, en el conjunto del sistema de recursos humanos, con el objetivo de adoptar las decisiones a través de los análisis apropiados, para la contribución del pilotaje de la eficacia de los recursos humanos*» señalando en el mismo sentido que «*la gestión estratégica no es otra cosa que la introducción en la “cabeza de los decisores” de una reflexión sobre el futuro que pasa realmente sobre las decisiones que proceden tomar hoy*». La consolidación de estos instrumentos de planificación estratégica ha sido favorecida sobre todo a través de la aprobación de nueva Ley Orgánica de Fianzas Públicas del 2001 que perfecciona una gestión presupuestaria basada en misiones y programas (111).

No debe olvidarse, en la misma línea, los esfuerzos realizados en la función pública comunitaria para la consolidación de una programación estratégica en la gestión a través de la implantación del denominado «*annual strategic planning cycle*», dirigido a definir las prioridades políticas de la Comisión para cada año, los objetivos a lograr así como la necesaria distribución de los recursos necesarios para conseguirlo. El ciclo de planificación estratégica anual comienza como un debate de orientación realizado por la propia Comisión, que tiene como resultado la elaboración de la llamada «*decisión sobre la política estratégica anual*» («*Annual Policy Strategy*») en la cual, la Comisión decide su política de prioridades para ese año, sus iniciativas clave y las orientaciones para el procedimiento de distribución de recursos y la programación operacional. La APS («*Annual Policy Strategy*») es discutida con el Parlamento Europeo y el Consejo, resultando de tal discusión el «*stocktaking document*», que actualiza el APS, a través del cual se prepara el Programa legislativo y de trabajo de la Comisión («*Commission Legislative and Work Programme*» —CLWP—). Este CLWP es presentado al Parlamento y al Consejo en noviembre de cada año, y en él se contiene la estrategia política contenida en el APS concretado en un plan de acción específico. Existen evaluaciones periódicas de su correcta implementación, culminando el ejercicio con la emisión de un informe final de actividad («*Annual Activity Report*») (112).

V. CONCLUSIONES

La reforma del empleo público ha supuesto una tendencia generalizada en el ámbito de las democracias europeas. Al albur de los nuevos valores en la

(111) Ley nº 2001-692 de 1 de agosto.

(112) EUROPEAN COMMISSION: *Reforming the Commission – A White Paper*, disponible en la página web: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm

gestión pública, el proceso de modernización de las administraciones públicas ha incluido necesariamente también al sistema de función pública.

Los modelos de función pública de carrera no han sido ajenos a este proceso de renovación, ofreciendo nuevas posibilidades en su desarrollo y evolución.

El Estatuto Básico del Empleado Público, tal y como su propio preámbulo advierte, se enmarca en este proceso de renovación de los modelos de empleo público: *«es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria»* (Pr. III).

Hacer una descripción homogénea y general de tales reformas puede conducir a una impresión errónea de la situación real. No puede desprenderse de este trabajo que todos los procesos se han llevado a cabo bajo los mismos mimbres. El análisis ofrecido únicamente aspira a plantear tendencias generales que, en ningún caso, conllevan las mismas estrategias y los mismos resultados.

Tampoco debe desprenderse de lo anterior un balance absolutamente positivo del proceso. Como en toda obra humana, en los procesos de reforma del empleo público se advierten luces y sombras. Sin duda, aparecen múltiples riesgos, provocados, en la mayoría de los casos, por la adopción de soluciones desequilibradas y extremas. El aumento artificioso de la temporalidad en el ámbito público (que, en muchas ocasiones, adopta un estatuto mucho menos tuitivo para el contratado temporal que el previsto en el derecho laboral común), el perenne riesgo de la arbitrariedad en la toma de decisiones, que puede socavar el sistema de mérito y la imparcialidad necesaria de la función pública o una visión exclusivamente reduccionista del sector público (tan perversa como la visión inversa, meramente incrementalista) constituyen, sin duda, relevantes riesgos de este proceso. Las instituciones son organismos muy delicados y las intervenciones en su funcionamiento deben realizarse con esmero y atención. De lo contrario, existe el peligro de malograrlas.

No obstante, se advierten, en contraprestación, importantes fortalezas entre las tendencias de reforma. El reforzamiento de una gestión de recursos humanos volcada en los resultados y en el desempeño más que en la antigüedad o el paso del tiempo, ya sea a través de su valoración en el plano de la carrera profesional, la formación o la movilidad; la implantación de elementos de dirección pública profesional; la conformación de un planteamiento estratégico en el ámbito de la gestión de los recursos humanos o la mejora de las herramientas de gestión, tales como la clasificación de puestos de trabajo o los

procedimientos de selección de personal y la provisión de puestos de trabajo, sin olvidar el importante impulso otorgado por la implantación de elementos de gestión basada en competencias, repercuten, sin duda, en el fortalecimiento de la eficacia y la competitividad de los modelos de función pública.

En líneas generales, el Estatuto Básico del Empleado Público ha venido a interiorizar a nivel de legislación básica la mayoría de los extremos de tales tendencias, incorporando a España en el proceso generalizado de modernización de la función pública comparada. Al mismo tiempo, las experiencias comparadas pueden servir de pauta para la reforma en la función pública española.

No obstante, puede decirse, que, en la mayoría de los casos, la reforma propiciada por la promulgación del EBEP continúa inédita en España, su desarrollo autonómico ha sido hasta ahora minoritario y, en múltiples ocasiones, muy parcial. La nueva legislación básica otorga el mayor protagonismo a los legisladores de desarrollo en la materialización del proceso que el legislador básico pretende catalizar. Por ello, la realización efectiva de la reforma dependerá, en buena medida, del legislador y de los gobiernos autonómicos (y del estatal, en cuanto al personal de la Administración General del Estado).

El verdadero reto se localiza en el ámbito de la gestión y de la materialización concreta de las previsiones generales que el EBEP contiene. Ahí se encuentra la clave del éxito y el núcleo de la reforma. En la puesta en marcha de una evaluación del desempeño realmente efectiva, que sea capaz de valorar objetivamente el desempeño y promueva el desarrollo profesional del empleado; una incorporación de nuevas técnicas de selección de personal, que, sin merma de los principios constitucionales de acceso al empleo público, permita ir avanzando en la mejora de los procedimientos selectivos y de provisión de puestos de trabajo; una carrera profesional basada en el rendimiento, en el desarrollo y en el reconocimiento profesional, que huya de valoraciones meramente formales basadas en la antigüedad y permita articular un sistema verdaderamente efectivo; la consolidación de un nivel directivo realmente profesionalizado que permita la estabilidad de la ejecución de las políticas públicas, ... No se trata de una empresa fácil, como puede comprobarse. Exige compromiso político, renovación de culturas administrativas y mejora de las herramientas de gestión. Sin embargo, la experiencia comparada, como hemos intentado advertir, demuestra que es posible.