

LA CARRERA PROFESSIONAL I L'AVALUACIÓ DE L'ACOMPLIMENT DELS FUNCIONARIS PÚBLICS*

Luis Miguel Arroyo Yanes**

Resum

Dins del programa de reformes que aborda l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) hi ocupa un lloc central el tractament de la carrera professional dels funcionaris públics i l'avaluació de l'acompliment de la seva activitat, i es constitueixen en eixos de canvi i renovació de tot el règim de la funció pública en l'Estat espanyol.

La carrera professional (CP) a diferència del que va succeir en la legislació bàsica anterior, assumeix ara el protagonisme que mai no hauria hagut de deixar de tenir, i encara que aquest treball d'investigació es dedica a analitzar-ne només l'esfera dinàmica, si li unim la seva problemàtica estructural, és la verdadera medul·la espinal del sistema de funció pública, sense la qual no es pot comprendre el mateix, en la seva essència, les seves consecucions i els seus límits.

L'AC (avaluació de l'acompliment, per la seva banda, un instrument nou i completament desconegut i ple d'incògnites, queda configurat com a possibilitador de l'avaluació i valoració de la conducta professional i el rendiment o els assoliments de resultats dels empleats, i té un enorme potencial d'influència sobre aspectes molt rellevants de la vida funcional (CP, retribucions, formació, etc.).

THE PROFESSIONAL CAREER PATH AND PERFORMANCE EVALUATION AMONG CIVIL SERVANTS

Abstract

The treatment of the professional career path and performance evaluation of civil servants occupy a central position in the program of reforms addressed by the Basic Statute for Public Employees. These elements constitute axes for change and renovation for the entire Spanish civil service.

The professional career path, in contradistinction to the previous basic legislation, now takes on the key role it should never have relinquished. This research paper focuses exclusively on its dynamic aspects. Nevertheless, if in addition to the dynamic aspects of the professional career path, we consider its structural issues, it becomes evident that it is truly the backbone of the civil service system, without which it is impossible to understand the system's essence, achievements, and limitations.

The performance evaluation is a new, completely unknown instrument, riddled with unknowns. It figures to be a vehicle that will enable the evaluation and assessment of professional conduct and employees' performance or results, and it has enormous potential for influencing very important aspects of the life of civil servants (career path, compensation, training, etc.).

* **Nota:** aquesta versió és una traducció de l'article original en castellà.

** Luis Miguel Arroyo Yanes, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Cadis, Campus de Xeres, Facultat de Dret, Avda. de la Universidad s/n, 11405 Xeres, Càdis, miguel.arroyo@uca.es.

Article rebut l'1.05.2012. Avaluació cega: 14.06.2012. Data d'acceptació de la versió final: 21.09.2012.

Citació recomanada: ARROYO YANES, Luis Miguel. «La carrera professional i l'avaluació de l'acompliment dels funcionaris públics». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, p. 94-128.

Sumari

1. La carrera professional dels funcionaris públics
 - 1.1. Introducció
 - 1.2. L'estructuració de l'ocupació pública i la carrera professional del funcionari públic
 - 1.3. Els drets vinculats al desenvolupament i al foment de la carrera professional
 - 1.4. La carrera professional com a conjunt ordenat d'oportunitats
 - 1.5. Les modalitats de carrera professional que ofereix el legislador bàsic als legisladors de desenvolupament
 - 1.5.1. La carrera professional horitzontal
 - 1.5.2. La carrera professional vertical
 - 1.5.3. La simultaneïtat de les modalitats de carrera en determinats àmbits i les seves conseqüències
 - 1.5.4. La promoció interna vertical
 - 1.5.5. La promoció interna horitzontal
 - 1.6. Les garanties jurídiques de la carrera professional i la seva problemàtica
2. L'avaluació de l'acompliment en la funció pública
 - 2.1. Introducció
 - 2.2. L'avaluació de l'acompliment i els àmbits als quals es poden estendre els seus efectes
 - 2.2.1. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la carrera horitzontal dels funcionaris públics
 - 2.2.2. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la carrera vertical dels funcionaris públics
 - 2.2.3. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la cessació del lloc de treball obtingut per concurs per part de l'empleat públic
 - 2.2.4. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la formació
 - 2.2.5. La incidència de l'avaluació de l'acompliment en la percepció de les retribucions complementàries
 - 2.3. La determinació dels efectes de l'avaluació de l'acompliment sobre la funció pública
 - 2.3.1. La reserva d'administració de l'article 16 de l'EBEP
 - 2.3.2. La decisió per part de les administracions públiques sobre l'extensió d'efectes de l'avaluació de l'acompliment

1. La carrera professional dels funcionaris públics

1.1. Introducció

Dins del programa de reformes que aborda l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), la carrera administrativa hi ocupa un lloc central, i pot afirmar-se que constitueix un dels eixos del procés de canvi i renovació que postulen els seus redactors, fins al punt que, en cas de no haver estat així, això és, en cas d'haver-se optat per una línia de pur continuisme amb les determinacions de la Llei de mesures de 1984-1988, aquest text legal hauria perdut bona part de la seva empremta, marcada per la recerca de la renovació.¹ Segons ens avança la seva exposició de motius, «[...] a més, en aquestes matèries és necessari introduir-hi algunes altres reformes, que pretenen millorar l'eficàcia del sistema i els estímuls i expectatives dels funcionaris. Sense imposar-lo a totes les administracions públiques, l'Estatut bàsic permet que es configuren models de carrera horitzontal, desvinculada dels canvis de lloc de treball i basada en l'exercici de les competències i en el rendiment». Més endavant, continua dient: «Però, al seu torn, cal facilitar la promoció interna de tots els empleats que adquireixin les competències i requisits necessaris per progressar en la seva carrera, des dels nivells inferiors fins als superiors, de manera que no es limitin les oportunitats dels qui tenen interès i voluntat d'assolir amb la seva dedicació i esforç les màximes responsabilitats».

Segons el nostre parer, són diverses les aportacions que es produeixen i que, d'acord amb un enfocament crític, cal destacar des d'un primer moment a l'hora de parlar d'aquest capítol, verdadera medul·la espinal del sistema:

¹ Sobre la nova configuració de la carrera, a banda dels treballs de J. A. Fuentetaja Pastor i M. Férez Fernández que citarem més endavant, cal consignar els de PALOMAR OLMEDA, A. «Derecho a la carrera y promoción interna». A: SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid: Lex Nova, 2007, p. 199-225, i GALINDO MEÑO, C. «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo EBEP». A: ORTEGA, L. (dir.). *Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley, p. 205-250. Així mateix, i en data més recent, hem de recordar el de JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Dos instancias innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública». *Revista Aragonesa de Administración Pública* [Saragossa], número monogràfic 13 (2011): *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, p. 197-234, i ja centrat en la problemàtica que suscita un desenvolupament concret, en aquesta mateixa obra, hi trobem l'article, també de gran interès, de RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M. «Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés», *op. cit.*, p. 321-356. Finalment, d'obligada lectura per contextualitzar de manera general el punt en el qual ens trobem en aquests moments, a part del treball del professor F. A. Castillo Blanco que citem més avall, s'ha de citar el de SÁNCHEZ MORÓN, M. «El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro», a la mateixa obra referida, p. 19-28. Per la seva connexió amb el tema objecte d'estudi relacionem a continuació les nostres aportacions en aquest terreny en els últims anys: «Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público». A: REY GUANTER, S. del (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley, 2008, p. 795-868; «La provisión de puestos de trabajo y la movilidad». A: DIVERSOS AUTORS. *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*. Documentos CEMICAL, núm. 1. Barcelona: Diputació, 2008, p. 41-47; «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades autónomas*. Madrid: Colex, 2008, p. 203-253; «El régimen jurídico básico del empleo público2». A: CANO CAMPOS, T. (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo. Tomo II. Las organizaciones de las Administraciones públicas*. Madrid: Iustel, 2009, p. 535-571. «M. Azaña y la reforma de la burocracia pública civil: La redacción del nuevo estatuto funcional (1931-1933)». A: DIVERSOS AUTORS. *Las reformas administrativas durante la II República*. Madrid: INAP, 2009, p. 183-228; «La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público». A: DIVERSOS AUTORS. *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

a) Per primera vegada trobem recollida en una legislació bàsica una concepció global i completa de la figura de la carrera professional. Si bé aquesta concepció és, en el seu plantejament de partida i en les seves conseqüències, excessivament oberta, no pot negar-se que existeix una aposta perquè el quadre que s'ofereix quedi predeterminat de la manera més completa possible, la qual cosa no és poc tenint en compte els antecedents recents de la figura, molt més limitats.²

b) En el plantejament que es fa de la carrera professional, i tal com succeeix amb altres figures pròpiament funcionaries, aquesta apareix contagiada del nou esperit vivificador de la vella funció pública professional, vinculat a la que podem conceptuar com a moderna gestió de recursos humans. Dins del canvi de cultura que es postula ara, l'ordenació de la carrera professional ocupa un lloc significat, i ja no es tracta d'una cosa que quedi recollida perquè ha d'estar regulada d'alguna manera. Ara hi ha elements suficients per defensar amb el professor M. Férez Fernández el judici que a l'Administració ocupadora li interessa especialment també la carrera dels seus funcionaris i que aquesta, que ha d'acompanyar tota la vida laboral dels funcionaris, ja no pot desenvolupar-se d'esquena a la mateixa organització ocupadora, sinó amb la seva implicació, és a dir, sota les seves directrius i els seus impulsos.³

c) Flexibilitat i discrecionalitat passen a ser signes d'identitat de l'ordenació de la carrera professional. Davant l'esquema extremadament rígid imperant sota la Llei de mesures de 1984-1988, ara s'obre davant nostre un marc de disponibilitat, fins a límits insospitats en alguns dels elements de base de l'ordenació de la carrera professional, i d'aparició de nous àmbits per a l'exercici de la discrecionalitat administrativa que poden arribar a pugnar obertament amb els enfocaments tradicionalment mantinguts en aquesta matèria.

d) Si resulta consubstancial a l'ordenament i posada en marxa de la carrera professional dels funcionaris públics l'existència de garanties jurídiques comunes i necessàries per a tots ells, el legislador bàsic de 2007 ha ignorat aquesta premissa essencial quan l'ha plantejada des d'un enfocament molt més dispositiu en remetre als diferents legisladors de desenvolupament la seva configuració concreta.

Aquests quatre eixos en el nou plantejament legal estatutari de la carrera professional haurien de ser els fils conductors per entendre tot el que exposarem seguidament. Evidentment, aquest enfocament l'han d'assumir amb una intensitat especial els legisladors de desenvolupament. Són aquests els que, utilitzant l'ampli marge de llibertat que tenen reconegut, hauran d'adoptar les grans decisions en aquest terreny, siguin conservadores o innovadores, rígides o flexibles.⁴

² El nou règim estatutari pot confrontar-se amb la legislació anterior, la de la Llei de mesures de 1984, que patia, precisament, d'un enfocament incomplet i inefectiu. Sobre aquest text legal, vegeu el nostre treball *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. València: Tirant lo Blanch, 1994, i la bibliografia que s'hi cita. D'acord amb això, trobem la carrera professional en els seus diferents elements integrants al llarg de tot l'articulat de la Llei 7/2007: drets individuals, al capítol que se li dedica específicament, en relació amb les retribucions i les situacions administratives, en l'estructuració interna de l'ocupació pública, al capítol dedicat al dret disciplinari, que recull una de les peticions dels estudiosos que el demèrit i la degradació apareguin com a una de les sancions que cal imposar als funcionaris infractors com a expressió de l'existència de la carrera administrativa, etc.

³ Vegeu els seus treballs *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona: Diputació, 2006; «La carrera profesional». A: REY GUANTER, S. del (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley, 2008, i la seva ponència sobre la carrera professional en el cicle de conferències *Administración local i Estatut bàsic de l'empleat públic*, organitzat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i que va tenir lloc a Barcelona el 12 de juny de 2007.

⁴ Relacionem per ordre cronològic els textos normatius vigents i els que s'estan redactant en aquests moments i que anirem citant al llarg d'aquest treball: Llei 5/2009, de 29 de desembre, de reforma de la Llei d'ordenació de la funció pública d'Astúries (BOE 53, 2 de març de 2010); Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública de València (DOCV 6310, de 14 de juliol de 2010); Llei 4/2011, de 10 de març, de l'ocupació pública de Castella-la Manxa (BOE 104, de 19 de setembre de 2011), i

1.2. L'estructuració de l'ocupació pública i la carrera professional del funcionari públic

Té raó el professor J. A. Fuentetaja Pastor quan assenyala que «el capítol dedicat a l'estructuració de l'ocupació pública és on més clarament s'observa l'abast de la reducció de la intensitat de la legislació bàsica. I és lògic, si es parteix de la premissa que els elements de la funció pública més connectats amb l'organització administrativa hauran de ser definits per cada Administració en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització. Exceptuant el que es refereix als grups de classificació professional, l'EBEP amb prou feines no diu res sobre l'estructuració objectiva o subjectiva de l'ocupació pública, i permet que les Lleis de funció pública configuren els seus models propis basant-se en elements objectius (llocs de treball), subjectius (funcionaris) o en tots dos».⁵ Per tant, un aspecte de la regulació de l'ocupació pública, transcendental per a la mateixa articulació de la carrera professional i mitjançant el qual queda fixat el que poguéssim conceptuar com a fonament mateix de la carrera administrativa en sentit estàtic, això és, l'entramat estructural que vertebrarà la carrera professional en sentit dinàmic que es plasmarà en les diferents vies mitjançant les quals els empleats públics progressen, queda obert i, en conseqüència, i a diferència del que succeïa amb la legislació bàsica anterior, no s'imposa cap model estructurant als legisladors de desenvolupament.⁶

En aquest punt que estem tractant —encara que hagi de ser objecte de crítica pel seu enorme grau d'obertura— s'observa una gran coherència del legislador bàsic, ja que tan oberta queda l'estructuració de l'ocupació i de la funció pública com la mateixa ordenació de la carrera professional dels funcionaris públics, les modalitats dels quals també s'han de poder concretar per a cada una de les funcions públiques afectades amb enorme llibertat, llevat que s'assumeixin les modalitats ofertes pel legislador bàsic.⁷

S'utilitza una doble perspectiva estructuradora, objectiva o funcional, d'una banda, i subjectiva o personal, de l'altra;⁸ es tracta d'un enfocament ben conegut en la funció pública espanyola i perfectament aïllable en les seves formulacions recents, el lloc de treball i els cossos i escales funcionaries. D'aquestes bases estructurants de partida se serveix el legislador bàsic per introduir una sèrie de novetats, tot això en un marc de generalització i de flexibilització d'aquestes tècniques en els termes que segueixen.

a) Des d'una perspectiva objectiva o funcional, la Llei 7/2007 apel·la, d'una banda, a la tècnica dels llocs de treball i, de l'altre, com a complement d'aquest, al que podem anomenar *element funcional*; per això pot

esborranys d'avantprojectes, tots disponibles a la xarxa internet: Canàries (versió 1 de març de 2010), Aragó (versió 29 de març de 2011) i País Basc (versió 31 d'octubre de 2011).

⁵ Vegeu «Estatuto básico y carrera funcional». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, op. cit., p. 155-177, esp. p. 166-167.

⁶ Per a la distinció, que considerem perfectament defensible sota el marc de l'EBEP, entre carrera en sentit estàtic i en sentit dinàmic, vegeu el nostre llibre *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. València: Tirant lo Blanch, 1994.

⁷ Si bé, si s'opta pel menú dispositiu que ofereix el legislador bàsic als legisladors de desenvolupament haurà d'acceptar-se el règim exposat per aquest legislador. Tornarem sobre aquest punt més endavant.

⁸ Es tracta d'un doble enfocament ben conegut i que té alguna cosa d'acadèmic, ja que suposa una abstracció d'elements estructurants presents en la major part de les funcions públiques i que permet fixar models a partir de les presència dels mateixos en els sistemes legals.

parlar-se tant de la problemàtica de l'acompliment dels llocs de treball i les funcions encomanades com de la que presenta l'agrupació dels llocs de treball.⁹

b) Des d'una perspectiva subjectiva o personal, el legislador bàsic pren com a base els tradicionals cossos i escales funcionaris per, ampliant el seu espectre («cossos, escales, especialitats o altres sistemes que incorporin competències, capacitats i coneixements comuns acreditats a través d'un procés selectiu»), plantejar l'existència d'unes agrupacions de funcionaris que prenen aquest procediment selectiu comú com a referent existencial.¹⁰ Per a aquestes agrupacions el legislador bàsic estableix una garantia especial en forma de reserva de llei, ja que, segons estableix l'article 75.2, aquestes agrupacions «es creen, modifiquen i suprimeixen per llei de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes».¹¹

1.3. Els drets vinculats al desenvolupament i al foment de la carrera professional

A diferència del que succeïa sota el règim anterior, en el qual resultava difícil trobar declaracions jurídiques generals en matèria de drets vinculats a la carrera professional, s'ha d'admetre que el legislador bàsic ha estat bastant generós a l'hora de reconèixer l'existència d'un quadre de drets que es projecten sobre aquest institut jurídic, que contribueixen, a més, a configurar-lo en situar-se en la seva pròpia base de sustentació.

Com ja vam destacar al seu dia, i es pot continuar defensant avui, no hi ha carrera sense drets, ni tampoc drets pròpiament dits, un verdader quadre de drets, sense dret a la carrera i per això, sobre aquest convenciment, l'EBEP, creient des d'un principi en la necessitat d'articular la carrera professional dels funcionaris civils, s'ha pronunciat en termes incontestables en reconèixer, explícitament, entre altres drets, els següents:¹²

- Dret a la inamovilitat en la condició de funcionari de carrera (art. 14.a).
- Dret a l'exercici efectiu de les funcions o tasques d'acord amb la progressió assolida en la seva carrera professional (art. 14.b).
- Dret a la progressió en la carrera professional i promoció interna, segons principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat mitjançant la implantació de sistemes objectius i transparents d'avaluació (art. 14.c).

⁹ Hem detallat les nostres opinions en relació amb aquest capítol en «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Planificación de Recursos Humanos y Estructuración del Empleo Público». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, op. cit., p. 203-253.

¹⁰ L'apartat primer de l'article 75 estableix que «els funcionaris s'agrupen en...», cosa que suposa que qualsevol funcionari públic pertany per definició a una agrupació de funcionaris, agrupació per a la qual és seleccionat en comú amb els restants integrants de l'agrupació.

¹¹ Cal recordar aquí l'impacte que, sobre aquest punt, va tenir en el seu moment la jurisprudència constitucional, en especial la STC 99/87, d'11 de juny.

¹² Com pot observar-se, no tots apareixen recollits a l'article 14, que esmenta només alguns dels drets individuals dels empleats públics, els més destacats. Hem defugit recollir aquí una enumeració de drets que poden extreure's del règim legal (per exemple, dret a formar part d'una agrupació personal de funcionaris, dret a no ser degradat en la carrera per demèrit sinó per mitjà d'expedient disciplinari, etc.).

- Dret a la formació contínua i a l'actualització permanent dels seus coneixements i capacitats professionals, preferentment en horari laboral (art. 14.g), i les administracions, amb l'objecte de viabilitzar les carreres dels seus funcionaris, han de promoure l'actualització i el perfeccionament de la qualificació professional d'aquests (art. 16.2).
- Dret a la promoció professional (art. 16.1).
- Dret a la continuïtat en el lloc de treball obtingut per concurs, vinculada a l'avaluació de l'acompliment (art. 20.4), i la seva reassignació en cas de supressió o remoció, o cessació en el cas que s'hagi obtingut per lliure designació, d'acord amb el sistema de carrera professional propi de cada Administració pública i amb les garanties inherents a l'esmentat sistema (articles 79.3 i 80.4).
- El dret dels funcionaris a la mobilitat (art. 81.1).

Però aquest quadre tan extens no ens ha de portar a pensar que ens trobem davant d'un conjunt de drets subjectius perfectes, de drets acabats i incondicionats com poden ser-ho els que són qualificats d'aquesta manera. Si exclouem el que es té a la inamovilitat, molt més proper possiblement a un verdader dret (molt més ara, desapareguda ja la situació administrativa d'excedència forçosa en l'EBEP), que es tradueix en l'estabilitat laboral o relacional amb l'organització ocupadora, el restant grup de drets vinculats a la carrera professional no poden definir-se com a tals. Es tracta, més aviat, dels que es troben condicionats, que no generen, per tant, autèntiques posicions de força en els funcionaris que els tenen reconeguts. Ens trobem, doncs, davant de drets vinculats a expectatives que han de concretar-se en cada cas, situacions jurídiques que fructificaran o no en funció d'unes circumstàncies que se suposa que s'hauran de donar, encara que no necessàriament. Es tracta, en última instància, de drets enterament dependents de la manera en què, en el seu cas, operin els sistemes (d'avaluació i de carrera professional, principalment), de les garanties jurídiques previstes perquè operin exclusivament dins del seu marc d'actuació concret i, en general, del tractament jurídic que en facin els legisladors i reglamentadors de desenvolupament.¹³

Així mateix, el legislador bàsic ha tingut l'encert d'imposar a les administracions la previsió de mesures específiques que facin realitat la carrera administrativa dels seus funcionaris dependents. Sota la forma que «les administracions públiques han d'adoptar mesures que incentivin la participació del seu personal en els processos selectius de promoció interna i per a la progressió en la carrera professional» (apartat 4 de l'article 18), el legislador bàsic vol lluitar contra la vella concepció que entenia que la carrera administrativa era una cosa que concernia exclusivament els funcionaris afectats imposant que siguin les mateixes ocupadores les que s'impliquin en els processos que materialitzin la carrera del funcionari, d'acord amb la nova concepció de carrera professional que es desprèn del mateix text estatutari i sobre la qual ens hem estès més amunt.

Si bé no se'ns diu en cap moment quines han de ser «les mesures que incentivin la participació del seu personal» en els processos que han de fer realitat les seves carreres, està clar que, dins de la legalitat, resulten possibles moltes mesures que n'estimulin la posada en marxa o l'acceleració, i que han de ser aquestes respostes de les administracions les que, pel seu abast, donin la dimensió real del grau de

¹³ Com que l'avaluació de l'acompliment serà tractada específicament més endavant serà llavors quan aprofundirem més sobre aquesta qüestió.

compromís assumit per les organitzacions amb els seus empleats, punt aquest que, igual com molts altres, constitueix una incògnita que haurà de tenir pes en l'esfera local.

Som, per tant, davant d'una expressió més del canvi d'enfocament pel qual s'ha decantat aquest legislador molt més implicat que els anteriors en determinats aspectes de la defensa de la concepció de carrera, la qual cosa, tal com succeeix quan detectem manques en la reformulació d'aquesta, hem de ressaltar.

1.4. La carrera professional com a conjunt ordenat d'oportunitats

En posar en valor la declaració que el legislador bàsic efectua a l'hora d'oferir una definició de què ha d'entendre's per carrera en el nou règim que s'obre amb la Llei 7/2007 —que en parla com a «conjunt d'oportunitats d'ascens i expectatives de progrés professional en virtut dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat», recollint una de les moltes conceptuacions possibles de la carrera—, el professor M. Férrez Fernández subratlla que l'esmentada definició legal ofereix un aspecte que la fa diferent i que li confereix una enorme potencialitat de futur.¹⁴ El conjunt d'oportunitats de què parla el legislador bàsic, i això és el que és realment rellevant, constitueix un conjunt «ordenat», és a dir, recau sobre la mateixa organització ocupadora ordenar i oferir als seus propis funcionaris aquest conjunt d'oportunitats d'ascens i expectatives de què ens parla l'article 16.2. Ja no som, en conseqüència, en el mateix context en el qual ens trobàvem sota la legislació anterior, en què el funcionari, per si sol i sense cap ajuda o amb molt poca, havia d'obrir-se pas en la seva carrera sense més recursos que les seves pròpies forces i la seva capacitat per entreveure el camí a seguir a la llum de les oportunitats que pogués detectar individualment. Ara s'imposa una ordenació, un ordre que ha d'estipular la mateixa Administració ocupadora i que ha de brindar al funcionari, des que s'incorpora a la feina, uns itineraris, unes vies, que serveixin per fer realitat uns drets legítims que no són meres oportunitats i expectatives teòriques d'ascensos i progressos professionals, sinó una cosa més profunda i de més consistència material.¹⁵ Es tracta del desenvolupament professional del funcionari, en què el sistema de carrera es posiciona com «el curs principal de desenvolupament professional i es configura com un autèntic itinerari per adquirir noves competències i millorar les ja adquirides [...] el desenvolupament professional s'orienta principalment cap a la qualitat de la prestació del servei i es concreta en un sistema que valora, especialment, la consecució de resultats; rendiment, desenvolupament i reconeixement professional constitueixen el triangle bàsic del sistema».¹⁶

1.5. Les modalitats de carrera professional que ofereix el legislador bàsic als legisladors de desenvolupament

A l'hora de *modalitzar* el règim de la carrera el legislador bàsic ha conferit una obertura —a més, en grau màxim— del règim de la carrera ja que, davant les quatre modalitats previstes inicialment com a esquema

¹⁴ Vegeu la nota 3.

¹⁵ Vegeu, per exemple, la manera com tracta el legislador valencià aquest punt dels itineraris a l'article 116 del seu text regulador de l'ocupació pública. Així mateix, tampoc no convé oblidar que la carrera professional constitueix també un instrument per a la gestió de personal: destaca aquesta idea, per exemple, l'article 93.2 de l'esborrany d'avantprojecte base.

¹⁶ Opinió deguda a J. M. Recio Sáez de Guinoa i referida a la futura, i avançada, llei aragonesa que, pel seu encert, considerem plenament inserible en l'esperit de l'EBEP. Vegeu RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M. «Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés», *op. cit.*, p. 321-356, esp. p. 331.

tancat que s'ofereix, n'hi caben d'*altres*, que ni són anomenades ni dissenyades mínimament, de manera que queden les quatre previstes (carrera horitzontal, carrera vertical, promoció interna vertical i promoció interna horitzontal) com a mers exemples possibles en un marc d'amplíssima llibertat reconeguda als legisladors de desenvolupament.¹⁷ Aquest fet ens sembla transcendental, ja que pot possibilitar l'aparició de modalitats diferents de les proposades, i si bé resulta just dir que les opcions dels legisladors de desenvolupament giraran, gairebé segur, entorn d'aquestes formulacions, res no impedeix que en un moment de més maduresa del sistema s'acudeixi de manera general a altres *modalitzacions*.¹⁸

Dit això, ja estem en condicions d'entrar en l'examen de cada una de les modalitats de carrera que han estat previstes pel legislador bàsic perquè siguin operatives en el nou quadre legal, i després del seu examen parlarem del marc limitador de les carreres innominades.

1.5.1. La carrera professional horitzontal

Constitueix la gran innovació de l'EBEP en aquesta matèria i, cal afegir, sembla pensada per a la seva aplicació en l'Administració local, en moltes de les organitzacions de les quals les anomenades *carreres verticals* són difícils d'encarrilar per falta de llocs suficients i on molts funcionaris veuen frustrades les seves legítimes expectatives de millora. És definida com una modalitat de carrera que consisteix en la progressió dins d'un sistema de categories personals, o d'elements que en fan la funció (graus, esglaons o altres conceptes anàlegs), sense necessitat, per tant, que el funcionari canviï, al mateix temps, de lloc de treball.¹⁹ Comporta, per tant, que amb caràcter previ s'hagi assignat, a cada un dels que es trobin en l'àmbit en què s'implanti, una categoria personal, això és, una posició dins d'una escala numerada o nominada en la qual cada un dels nivells reconegut té connexió amb els altres d'acord amb el principi de progressió (de menys a més).

Tanmateix, constituiria una gran simplificació ignorar que del que es tracta essencialment és que el funcionari aprofundeixi en l'acompliment del mateix lloc de treball, amb els corresponents reconeixements formals de categoria i increment retributiu. Com s'ha exposat, aquesta modalitat de carrera «busca incentivar el coneixement expert dels treballadors/es, establint un sistema que fomenti la continuïtat de les persones amb bon acompliment en un lloc de treball, minimitzant el risc que l'esmentat coneixement expert es perdi per canvis de lloc, provocat, normalment, per l'absència d'alternatives diferents de la promoció jeràrquica. El model de carrera horitzontal busca la capitalització dels coneixements adquirits mitjançant el treball diari [...]» (M. Gorriti Bontigui).²⁰

¹⁷ El desencadenant d'aquesta modificació del Projecte de llei va ser l'esmena número 453 plantejada al Congrés dels Diputats pel Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió), explicable en el context de la recerca d'un espai més gran de conformació normativa autonòmica davant la rigidesa del règim anterior.

¹⁸ Ja s'estan produint algunes novetats en aquest terreny; és el cas de la promoció interna mixta (prevista a l'article 15.i de la llei valenciana) o la promoció interna creuada o la promoció interna temporal (previstes als articles 102 i 105 de l'esborrany d'avantprojecte aragonès).

¹⁹ Article 16.3.a de l'EBEP.

²⁰ Vegeu GORRITI BONTIGUI, M.; TOÑA GÜENAGA, F. «El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Revista *Presupuesto y Gasto Público*, 41 (4), 2005, p. 244-270, esp. p. 265.

La mateixa Comissió d'Experts en el seu Informe era d'una opinió similar quan declarava que «ha d'entendre's per *promoció horitzontal*, en el sentit aquí exposat, el reconeixement per part de l'organització del desenvolupament professional dels seus empleats, quan aquella no impliqui l'accés a un lloc de treball diferent del que estava ocupant» i, concretant aquesta idea de partida, que «la promoció horitzontal ha d'estar vinculada en aquests casos al desenvolupament de competències relacionades amb el lloc de treball, manifestat en el rendiment de l'empleat i acreditat de la manera específicament prevista per a això».²¹

En el fons de tot, l'articulació de la carrera horitzontal suposa, en la seva estructuració, la recuperació del sistema tradicionalment utilitzat en la funció pública espanyola per articular la carrera professional, ara renovat, com hem vist, a partir de la concepció que es té del lloc de treball i de la profundització en les seves utilitats.²²

Mitjançant l'articulació d'un sistema de categories personals (graus, categories o esglaons d'ascens) i la fixació d'una remuneració diferent —encara que no es digui, això sembla indubtable i ha d'entendre's com una mica implícit en la seva formulació— i ascendent de menor a major categoria, els funcionaris inserits en els àmbits on hagi quedat implantada aquesta modalitat de carrera podran desenvolupar-la a través de l'assignació successiva de noves categories personals, la qual cosa s'ha de produir, lògicament, al llarg del temps que mantinguin la seva relació amb l'Administració ocupadora.²³

Sense oferir-ne un esquema acabat, ja que les regles que s'estableixen ho són *entre altres* de possibles, el legislador bàsic n'ha fixat algunes de les que de manera obligada hauran de prendre en consideració els legisladors de desenvolupament que adoptin aquesta modalitat.

Lògicament, a part de la quantia retributiva que s'estableixi per a cada categoria concreta —qüestió que queda remesa a la manera com es concreti el règim de retribucions a cada cas—, la qüestió principal és com s'hi hauran de produir els avenços i si també hi pot haver retrocessos de categoria, és a dir, desprogressions. Sobre aquest conjunt de qüestions el legislador bàsic únicament ha establert alguns criteris i realitza breus apunts sobre quines poden ser les tendències de la regulació ulterior. Vegem quins són aquests criteris:

a) Pel que fa als ascensos de categoria, aquests han de ser consecutius, llevat d'excepcions, la qual cosa implica que s'accepten els ascensos *per saltum* en certes circumstàncies, però no se'ns diu en quines, cosa que han de concretar els legisladors de desenvolupament. De la mateixa manera, hauran de ser ells els qui defineixin el nombre de categories generals existents operatives en cada àmbit, si s'estableixen modalitats de categories especials i si s'estableixen quotes dins de cada una d'aquestes.²⁴

²¹ Punt 46 de l'Informe de la Comissió d'Experts de 2005 *Una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos*.

²² I que es va mantenir dempeus fins a la reforma de 1963-1964 en la funció pública espanyola (no només en la ministerial). Per a la indagació històrica ens remetem a la bibliografia ja citada a la nota 2 d'aquest treball.

²³ «Les administracions han d'establir —assenyalava l'Informe de la Comissió d'Experts— la compensació retributiva diferenciada que correspon a cada una de les categories o esglaons de progressió professional que s'hagi fixat.»

²⁴ En els textos que hem manejat hem trobat recollides reaccions prohibitives a aquest tipus d'ascensos que es pretenen consecutius; vegeu, per exemple, l'article 47.2.f de l'esborrany canari. Així mateix, en aquest mateix esborrany que citem, article 47.2.l, trobem una altra possibilitat restrictiva: «Cada Administració pot fixar la quota màxima de funcionaris que hi pot haver en cada categoria».

b) Res no se'ns diu sobre la fixació d'un període mínim i obligatori de permanència en cada categoria, i per això fins i tot es pot donar el cas que, malgrat que aquesta previsió és usual en els sistemes de carrera basades en categories personals, els legisladors de desenvolupament puguin no determinar-la, amb el que té aquest fet d'element distorsionador, en poder produir-se carreres fulgurants cap a les últimes categories, amb riscos de col·lapse i d'inutilitat per al mateix sistema previst.²⁵

c) Correspon a les administracions ocupadores determinar els efectes que tindrà l'avaluació de l'acompliment sobre la carrera horitzontal (art. 20.3).²⁶ Queda a la seva disposició, ni més ni menys, que la determinació de si per als avenços de cada categoria es tindrà en compte el procés avaluador de l'acompliment en el lloc de treball i amb quin abast. Així mateix, també hauria de plantejar-se si de la mateixa manera que la continuïtat en un lloc de feina obtingut per concurs queda vinculada a l'evolució de l'avaluació de l'acompliment (art. 20.4), es pot incloure aquí que la permanència en una determinada categoria personal també es faci dependre dels resultats de l'esmentada avaluació o, en el seu cas, que no pugui progressar-se cap a una altra de superior mentre no s'obtingui més d'una avaluació positiva o satisfactòria de l'acompliment que anul·li les insatisfactòries o negatives obtingudes anteriorment.²⁷ En qualsevol cas entenem que, perquè la continuïtat en la categoria personal adquirida es fes dependre del resultat de l'avaluació, és a dir, perquè es trenqués amb el model de carrera basat en categories, tal com l'hem conegut fins ara (sistema de categories personals consolidables), el legislador bàsic ho hauria d'haver previst expressament, de la mateixa manera que succeeix en relació amb la continuïtat del lloc de treball.²⁸ Tot això admetent l'enorme dificultat d'implementació que aquesta solució tindria si s'intentés dur a la pràctica.

d) En relació amb la valoració meritocràtica de cara a l'obtenció d'avenços de categoria, el legislador bàsic, ja descartada finalment qualsevol referència a l'antiguitat, tal com figurava en el Projecte de Llei presentat a les Corts, es limita a assenyalar que s'hauran de valorar una sèrie de conceptes, i se sobreentén que, si els legisladors de desenvolupament recullen aquesta modalitat de carrera, estaran obligats a rebre aquests paràmetres, entre altres regles.

En efecte, s'hauran de valorar un conjunt de mèrits mesurables, centrats en actituds i aptituds acreditables, com ara la trajectòria i l'actuació professionals, la qualitat de les feines dutes a terme, els coneixements adquirits, l'esmentada avaluació de l'acompliment, i altres mèrits vinculats a l'especificitat de la funció desenvolupada i l'experiència adquirida.²⁹

²⁵ És, gairebé amb tota seguretat per aquest motiu, que l'article 40 del Projecte de Llei de l'Estatut bàsic de la funció pública d'1 de juliol de 1999 (BOCG - Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 177-1, de 5 de juliol) imposava aquesta obligació als legisladors de desenvolupament. És per això que els textos de desenvolupament advoquen per posar terminis concrets, per exemple, els sis anys que trobem previstos a l'article 47.2.i de l'esborrany canari.

²⁶ Dedicarem una atenció específica a aquest punt quan examinem el règim de l'avaluació de l'acompliment.

²⁷ Encara que el silenci del legislador bàsic sobre una qüestió tan rellevant s'hauria d'entendre com una negativa, atès el caràcter obert com queda plantejat tant l'impacte de l'avaluació de l'acompliment com les regles reguladores de la carrera horitzontal, pot entendre's que hi ha marge per a aquest tipus d'innovacions. En relació amb les mesures que es poguessin adoptar per pressionar els funcionaris *no satisfactoris*, s'ha de tenir en compte que el demèrit ha quedat concretat com a sanció disciplinària en aquest EBEP i també haurà d'operar en seu de carrera (art. 96.1.i).

²⁸ I això per tal com, segons el nostre parer, la garantia de la continuïtat comença per la mateixa previsió estatutària, ja que l'Estatut bàsic, no ho perdem mai de vista, és l'element garant essencial de la carrera administrativa dels funcionaris públics, i molt especialment quan es fa referència a aspectes rellevants d'aquesta, com és el cas.

²⁹ Aquesta referència legal general ja la trobàvem recollida en el Projecte de Llei d'Estatut bàsic de la funció pública de 1999, que hem citat, d'on creiem que, per les similituds existents, ha pres com a referent la seva redacció per confeccionar el precepte el

Aquesta valoració creiem que s'ha de connectar amb una idea reafirmada a l'Informe de la Comissió d'Experts: «vincular la progressió entre les diferents categories (o esglaons equivalents) a l'acreditació de determinats graus de competències professionals».³⁰ Idea que trobem ratificada en l'exposició de motius quan assenyala que «l'Estatut bàsic permet que es configurin models de carrera horitzontal, desvinculada dels canvis de lloc de treball i basats en el desenvolupament de les competències»; lògicament és en aquest procediment valoratiu en què s'haurà d'explicitar el nivell de competència professional adquirit durant el període fixat per a això.³¹

En faltar una definició general bàsica de què s'entén per *competències* (ni tan sols l'Informe de la Comissió d'Experts no va arribar a recollir-la), podem servir-nos d'algunes que són operatives en el dret de l'ocupació públic comparat, com ara la que defineix la competència professional com «el conjunt de coneixements, aptituds, valors i actituds als quals el funcionari recorre per realitzar bé les funcions que té assignades» (Bèlgica) o com el «paràmetre d'avaluació que tradueix el conjunt de coneixements, capacitats d'acció i comportaments necessaris per a l'acompliment eficient i eficaç, adequat a l'exercici de funcions per dirigent o treballador» (Portugal).³²

D'acord amb això, la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits, l'esmentada avaluació de l'acompliment, i d'altres que poguessin estar vinculats a l'especificitat de la funció desenvolupada i l'experiència adquirida, no serien més que expressions d'un paràmetre d'avaluació en el qual es recullen coneixements, aptituds, valors, actituds i comportaments que, una vegada mesurats a través de procediments objectius i transparents, donaran com a resultat l'acreditació de la competència professional suficient per passar d'una categoria a altra.

Finalment, caldrà pronunciar-se sobre la qüestió, res irrellevant, si la submissió a aquesta modalitat de carrera és obligatòria o voluntària per al funcionari potencialment afectat. Si bé hi poden haver raons per convertir-la en obligatòria, ja que és una previsió que podria imposar-se en benefici dels interessats i també de la mateixa Administració ocupadora, sembla més encertat plantejar-la des de la voluntarietat, sobretot a causa de la seva vinculació —encara que un grau variable d'influència regirà aquest punt— amb l'avaluació de l'acompliment i els seus polèmics sistemes objectius de mesurament. D'aquesta manera, tant aquesta modalitat de carrera com l'avaluació pròpiament dita guanyaran en legitimitat en la seva aplicació.

contingut del qual estem comentant. Així, l'article 40.c d'aquest Projecte de Llei establia el següent: «es valoraran, en tot cas: l'antiguitat, la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats i els coneixements adquirits. Podran incloure's, així mateix, altres mèrits i aptituds per raó de l'especificitat de la funció desenvolupada». L'article 17.b del Projecte de Llei de l'EBEP de principis de setembre de 2006 establia: «Es podrà valorar, en el seu cas, la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment, així com l'antiguitat. Podran incloure's, així mateix, altres mèrits i aptituds per raó de l'especificitat de la funció desenvolupada». Aquest fet de prendre com a referents a l'hora de redactar textos legals projectes anteriors és, i ha estat, moneda corrent en les lleis de funció pública que s'han anat promulgant, per la qual cosa no resulta sorprenent.

³⁰ Vegeu el punt 46 de l'Informe citat.

³¹ I explicaria la desaparició del paràmetre *antiguitat* recollit en el Projecte de Llei durant la seva tramitació parlamentària a les Corts.

³² Prenem la primera definició del llibre de M. Férez Fernández sobre les noves perspectives de la carrera, i aquest autor s'estén en consideracions del màxim interès sobre aquest element clau del futur de l'ocupació pública (*op. cit.*, pàg. 69 i seg.), i la segona de la llei portuguesa, núm. 66-B/2007, de 28 de desembre, sobre gestió i avaluació de l'acompliment, que recull al seu article 4. Una visió general i actualitzada de l'avaluació de l'acompliment en l'Administració pública francesa, com és sabut amb llarga tradició en aquesta matèria, al *Boletín de Función Pública del INAP*, núm. 7 (febrer de 2012), p. 15-20.

1.5.2. La carrera professional vertical

Definida com a «ascens en l'estructura de llocs de treball», la carrera vertical, descrita així pel legislador bàsic, constitueix en gran manera una continuació, encara que matisada, de les previsions de la Llei de mesures de 1984-1988; això sí, ara desproveïda d'aquest instrument que eren els graus personals consolidables (que era la substància de la mixtificació de models en què s'incorria), encara que es mantinguin els nivells en què s'hauran d'ordenar o estructurar els llocs de treball existents, ara ja purificats d'aquest afegit que pot resultar innecessari en les noves circumstàncies.

L'esmentada estructura de llocs de treball comporta que es faci una ordenació d'aquests, principalment a raó del grau de complexitat de les seves funcions i de la dificultat que té la prestació de les funcions. La fórmula més estesa és, lògicament, assignar un nivell de major a menor dins d'un sistema únic, en atenció a una sèrie de paràmetres avaluadors dels mateixos llocs de treball. Sobre aquesta base la carrera consistiria, precisament, en la progressió d'uns llocs de treball als altres, i s'aniria incrementant la complexitat funcional, el nivell assignat i la retribució reconeguda a mesura que s'ascendeix dins de l'escala dels llocs de treball. També es pot optar per una variable d'aquest sistema d'acord amb el qual hi hagi diverses estructures de llocs de treball interrelacionats entre si, i es mantingui l'assignació concreta en cada un d'ells, però la filosofia és la mateixa.

En qualsevol cas, l'assignació de nivells és fruit d'una elaboració en què la denominada *classificació de llocs de treball* ha d'operar amb força, ja que són els estudis previs sobre els llocs de treball existents dins de cada organització els que confereixen el punt de justícia i equitat necessari perquè l'ordenació duta a terme assoleixi legitimitat, i tant l'organització ocupadora com els seus funcionaris dependents puguin interioritzar l'estructuració dels llocs de treball.³³

Si es manté l'enfocament que ja coneixem sobre el règim de la provisió de llocs de treball, malgrat la flexibilització que s'ha produït al capítol III del títol V, la carrera vertical s'organitzarà principalment a través dels procediments de concurs i lliure designació, i seran les convocatòries de cobertura dels llocs les que condicionin tota la carrera del funcionari dins de l'agrupació de funcionari a què pertanyi i mentre no canviï d'agrupació (cos o escala o una altra agrupació diferent), tal com ha passat fins ara.³⁴

Mes, amb independència d'aquest canvi, s'imposa recordar que hi ha en la nova legislació bàsica una opció clara per a un enfocament renovat de la carrera professional vertical que ja no és merament la de la progressió successiva cap a llocs de nivell més alt, «cosa que és una concepció limitada per a una gestió dels recursos humans com la que es concep en el nou model (adequació, gestió de la diferència), i per a un entorn en permanent canvi i que requereix l'adaptació i l'aprenentatge continu. El nou model no concep la carrera, exclusivament o principalment, com l'adquisició de nivell més elevat en l'estructura, sinó com el binomi resultant de compaginar els interessos d'eficàcia de l'Administració amb el millor rendiment i desenvolupament de les capacitats dels seus treballadors i la satisfacció laboral d'aquests, resultat de poder exercir l'esmentada possibilitat» (M. Gorriti Bontigui).³⁵ És aquí on tornem a trobar la idea de

³³ A aquests efectes hem de consignar, pel que té d'avançat i rigorós, l'esborrany d'avantprojecte de llei bàsic, veritablement modèlic en aquest punt.

³⁴ Per al seu examen en l'EBEP ens remetem al nostre treball «Los procedimientos de provisión...». A: REY GUANTER, S. del (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico...*, op. cit., p. 795-868.

³⁵ Vegeu GORRITI BONTIGUI, M.; TOÑA GÜENAGA, F. «El nuevo modelo...», op. cit., pàg. 262.

desenvolupament professional que a l'EBEP és consubstancial a la de *carrera professional* i que són inescindibles en el nou marc jurídic proposat per aquest (a expenses, lògicament de la lectura que en facin els legisladors de desenvolupament).³⁶

1.5.3. La simultaneïtat de les modalitats de carrera en determinats àmbits i les seves conseqüències

Amb l'objectiu de potenciar al màxim la carrera individual del funcionari públic, l'apartat 4 de l'article 16 preveu la possibilitat que quan l'Administració ocupadora hagi implantat en un mateix àmbit funcional tant la carrera horitzontal com la vertical es pugui progressar simultàniament en ambdues modalitats de carrera.

Es tracta d'una previsió que intenta restar rigidesa a l'aparent naturalesa excloent d'aquestes dues modalitats de carrera, que és més aviat fruit del trasllat de la nostra visió arrelada a partir de la regulació recollida en la legislació derivada de la Llei de mesures de 1984 que de les realitats amb què treballa el nou legislador bàsic. D'acord amb aquest, resulta tècnicament possible que es pugui tenir una categoria personal i es faci carrera mitjançant el pas d'una categoria a l'altra, i al mateix temps es millorin les posicions de carrera mitjançant la successiva ocupació de llocs de treball cada vegada més complexos i més ben retribuïts. Aquesta simultaneïtat d'ambdues modalitats de carrera en uns mateixos funcionaris per raó de l'àmbit on desenvolupen les seves funcions —que no mixtificació de les modalitats ara previstes tal com podria entendre's que passava sota l'imperi de la Llei de mesures de 1984—, planteja alguns problemes en la seva implementació real. Tot això sense posar sobre la taula les disfuncions que haurien de corregir-se de cara a l'articulació de les retribucions, ja que el sistema retributiu tal com apareix prefigurat en la llei 7/2007 sembla molt poc propens a afavorir l'esmentada simultaneïtat.³⁷ Amb tot, creiem que es tracta d'una possibilitat que hauria de tenir operativitat en l'esfera local, ja que la seva problemàtica orgànica i personal pot fer raonable i justa la seva utilització.

Si partim de la base que, com s'ha destacat, la carrera horitzontal intenta afrontar la problemàtica concreta dels funcionaris amb poca carrera administrativa per davant o amb verdaderes carreres planes, sembla que preval en aquesta el seu caràcter substitutiu de la carrera vertical. Com que la carrera a través de la successiva ocupació de llocs de treball resulta difícil, s'articula aquesta altra modalitat de carrera amb què es resol la problemàtica que presenten aquests àmbits funcionals específics. És a dir, del que es tracta és que aquests funcionaris puguin progressar en la seva carrera individual, ara per via horitzontal, ara per via vertical. Mes això no pot ser general, ni generalitzar-se per a tots els funcionaris, ja que si fos així la correlació existent entre ambdues modalitats de carrera perdria tot el seu sentit. Es materialitzen totes dues simultàniament perquè, si no fos així, els funcionaris d'aquests àmbits concrets rebrien un tracte pitjor que els que tenen una sola modalitat de carrera operativa. Per això l'abast de la simultaneïtat ha de quedar restringit a uns quants àmbits funcionals, com és el cas de la majoria dels locals, i no generalitzar-se sota cap concepte, sota pena de subvertir la concepció de partida del legislador bàsic.

³⁶ Remetem aquesta qüestió al treball de RECIO SÁEZ DE GUINOA, J. M. «Carrera y desarrollo profesional», *op. cit.*, p. 321-356.

³⁷ En aquest punt ens remetem a l'autoritzada opinió del professor F. A. CASTILLO BLANCO; vegeu, entre d'altres, «Los derechos retributivos de los empleados públicos». A: SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, *op. cit.*, p. 227-286, esp. p. 251 i seg.

Aquestes premisses són les que obliguen a ser molt acurats a l'hora d'implantar ambdues modalitats de carrera en un mateix àmbit funcional, ja que a partir d'aquell moment, com diu clarament el precepte indicat, «es podrà progressar simultàniament en ambdues modalitats de carrera», és a dir, es desenvoluparan dues carreres en paral·lel, l'horitzontal i la vertical, i el funcionari afectat consolidarà posicions en totes dues.

El risc que planteja la previsió estatutària és que, en nom precisament d'una recerca d'homogeneïtat de cara al pas del funcionari d'un àmbit que té implantada una modalitat de carrera a un altre que en té una altra de diferent (de la vertical a l'horitzontal o viceversa), acabin per implantar-se totes dues, i s'alternin ambdues alhora (encara que només una sigui la determinant i l'altra sigui més teòrica que real). Atès com està redactat el precepte analitzat, a la doble implantació s'hi pot arribar tant des de la carrera horitzontal (la qual cosa pot tenir bastant de lògica) com des de la carrera vertical. En figurar totes dues iguals a l'hora de parlar de la simultaneïtat hauran de ser els mateixos àmbits funcionals els que demandin la doble implantació i els que justifiquin plenament el joc de les dues modalitats de carrera en un mateix àmbit funcional.

1.5.4. La promoció interna vertical

Per analitzar tant aquesta modalitat de promoció com la següent hem d'apel·lar al coneixement acumulat sobre el règim de les promocions després de gairebé trenta anys d'operativitat de les previsions de la Llei de mesures que li serveixen d'antecedent, amb les quals tenen una gran continuïtat. De fet, i d'acord amb la nova terminologia incorporada per la llei 7/2007, es tracta, en suma, del pas d'una agrupació personal de funcionaris (cos, escala, especialitat o un altre tipus d'agrupació diferent) a una altra de titulació superior, això és, pertanyent a un grup de titulació que es troba més amunt dins de la jerarquia establerta a partir del règim de les titulacions.

Una primera consideració gira entorn de com es materialitza aquest tipus de promoció; davant el detall per què es decantava el projecte de llei, finalment la Llei 7/2007 ha refusat detallar l'àmbit d'operativitat dels sistemes per realitzar la promoció interna, i s'entén només que aquests resultaran operatius no necessàriament per ascendir del cos o escala del subgrup immediatament inferior, sinó només des del «subgrup inferior».³⁸ A aquests efectes són les lleis de funció pública que es dictin en desenvolupament de l'EBEP les que hauran d'articular aquests sistemes (art. 18.3).³⁹

Mes, si està ben clar que el legislador bàsic no imposa, sinó que deixa oberta la possibilitat que la relació entre les agrupacions de funcionaris no necessàriament hagi d'estar marcada per la connexió immediata de titulacions, d'inferior a superior, però no immediatament superior, respecte dels sistemes mitjançant els quals es practiquen les promocions hem de pronunciar-nos sobre la verdadera projecció que té l'article 61 de la Llei en la seva connexió amb el 18 (més en concret l'article 61, regulador dels sistemes selectius, amb l'apartat 3 de l'article 18, que fa referència als sistemes per dur a terme la promoció interna).

³⁸ Es torna, així, al plantejament que va regir sota la Llei de mesures originària, la de 1984, abans de la reforma produïda el 1988.

³⁹ Molt diferent, per tant, al que succeïa sota el règim del seu antecedent estatutari, la Llei de mesures de 1984 condicionava molt més aquest aspecte del tractament de la promoció interna.

Una primera interpretació seria que en haver-se remès als legisladors de desenvolupament l'articulació dels esmentats sistemes, els sistemes que han d'establir-se per fer realitat els ascensos no tenen per què ser ni operar igual que els que es preveuen a l'article 61, previstos, consegüentment, per actuar exclusivament en relació amb l'ingrés de la funció pública. D'aquesta manera s'estaria assumint amb un plantejament de fons que la problemàtica que planteja la promoció interna mereix un tractament específic que, amb les inevitables similituds respecte al que planteja l'ingrés, ha de presentar un perfil substantiu propi molt més ben adaptat a la seva problemàtica. Tot això sense perdre de vista que la promoció interna s'ha de fer sempre «mitjançant processos selectius».

Aquesta interpretació, que probablement és la que s'ajustaria millor a un enfocament de renovació del règim de la funció pública actual, ja que planteja un distanciament més gran que l'existent fins ara entre la promoció i l'ingrés, creiem que no se sosté i que, en conseqüència, el legislador bàsic no ha volgut anar tan lluny (almenys, encara).⁴⁰

Si bé existeixen elements de judici que tendeixen a afavorir una certa autonomització dels sistemes de promoció, aquests continuen prenent com a referents els sistemes d'ingrés. Hi ha diverses dades significatives que permeten mantenir que s'opta per una inserció no conflictiva de la promoció en seu d'ingrés, sense dotar-la, per tant, d'una autonomia excessiva que tendeixi a independitzar-la completament del tronc comú.⁴¹

A aquests efectes podem assenyalar que hi ha connexions exposades explícitament a tall de mencions de preceptes, ja que tant l'article 18 es refereix als principis que regeixen en l'accés a la funció pública, com el 61 fa una referència a la promoció interna; ambdós àmbits estan, per tant, completament interrelacionats.⁴² Així mateix, hem de tenir en compte el punt de què partim, en el qual ha estat el mateix esquema rector que regeix per a l'ingrés el que s'ha guardat en seu de promoció interna vertical, i ha estat aquesta via, amb alguna modificació puntual a favor dels funcionaris concurrents, la que s'ha fomentat. D'aquesta manera, fins ara els processos selectius han mantingut la mateixa identitat i abast sigui per ingressar en la funció pública, sigui per promocionar internament. Finalment, hauríem de pensar que la generació de sistemes alternatius als existents i previstos en l'apartat 6 de l'article 61 (oposició, concurs oposició i oposició) no tindria un sentit excessiu, ja que n'hi hauria prou amb establir convocatòries tancades —cosa permesa per l'article 61.1— per aconseguir l'objectiu de fomentar la promoció interna vertical entre els funcionaris, tot això en el marc de la selecció de la qual també forma part la promoció interna.

⁴⁰ Sobretot si tenim present la mateixa renovació que es produeix quant a la incorporació d'innovacions tècniques profundes en l'article regulador dels sistemes selectius, l'article 61, a l'examen del qual, dins de les pàgines d'aquest mateix llibre, ens remetem.

⁴¹ Hi hauria dos possibles aspectes, per tant. D'una banda, el d'una màxima identificació amb el règim selectiu comú (vegeu, per exemple, l'article 103.2 i 103.3 de l'esborrany d'avantprojecte basc: «La promoció interna vertical s'ha de dur a terme mitjançant proves selectives amb valoració de mèrits. Aquestes proves per a l'accés a cossos i escales o altres sistemes d'agrupació de personal funcionari han de tenir el mateix contingut que les proves d'accés al sistema obert i de lliure concurrència. Únicament es pot eximir els candidats d'algun tipus de prova si s'acredita que al cos i escala de procedència les proves ja havien estat realitzades o si del contingut funcional dels llocs de treball es deriven el coneixement i l'aptitud requerits en el procés selectiu»); de l'altra, un procediment específicament propi (com es diu a l'article 49 de l'esborrany canari que, al seu torn, matisa aquesta idea subratllant que «els processos de promoció interna es poden incloure en els de selecció lliure, en un torn propi, llevat que per a una organització millor dels recursos humans es realitzin en convocatòries pròpies»).

⁴² Com d'altra banda ens fa veure la tradició normativa arrelada en aquesta matèria.

Sobre aquestes premisses s'assenten una sèrie de previsions encaminades a ordenar els ascensos que poden arribar a tenir lloc utilitzant la promoció interna vertical (art. 18.2):

a) Els funcionaris han de complir els requisits exigits per ingressar al cos, escala, especialitat o agrupació de funcionaris que es tracti. Plantejat com un *deure* («han de complir» els requisits), aquesta previsió ens dóna a entendre que en aquest punt no hi ha cap excepció de partida a les exigències que, a tall de requisits generals, s'imposen a la resta de candidats que participen en l'ingrés, inclòs, és clar, el de la titulació exigida (article 56).⁴³

b) Els funcionaris que es vulguin servir de la promoció interna vertical han de tenir una antiguitat de, com a mínim, dos anys de servei actiu en el subgrup o grup de classificació professional inferior, en el supòsit que aquest no tingui subgrup. Es tracta d'un període de temps no excessiu que té per finalitat alentir mínimament la participació dels funcionaris en successius processos selectius, i obligar-los a romandre un cert temps en l'agrupació pertanyent al subgrup o grup de classificació des del qual s'han de promocionar, com ja s'ha destacat, no necessàriament l'immediatament inferior al que es volen promocionar.

L'expressió «dos anys de servei actiu» no implica, òbviament, que el funcionari s'hagi de trobar en aquesta situació quan es vulgui promocionar —s'ha d'entendre que podria trobar-se en una altra situació administrativa diferent a la de servei actiu i promocionar des d'aquesta—, sinó que ja ha estat aquells dos anys prestant funcions al cos o escala en el subgrup o grup de classificació inferior, únic condicionant al qual es fa referència de manera estatutàriament parlant.

c) Finalment, els funcionaris que aspiren a ascendir de cos o escala han de «superar les proves selectives corresponents». En aquest punt, i a diferència del que sosteníem quan parlàvem dels requisits generals per a l'ingrés (i l'ascens), no s'ha d'entendre que s'han de superar totes i cada una de les proves selectives previstes per ingressar al cos o escala, ja que si fos així es produiria una greu incongruència, en no conferir-se un tractament diferenciat a l'ascens davant l'ingrés, i no hi hauria, per tant, carrera professional pròpiament dita, sinó obstaculització d'aquesta, ja que s'exigirien dos anys de servei actiu per participar en les mateixes proves que la resta de candidats (cosa que, fora d'això, podria fer qualsevol ciutadà que reunís els requisits generals i, òbviament, també els ja funcionaris).

Òbviament, si s'imposen les mateixes condicions generals que per a l'ingrés i es manté el mateix esquema legal per accedir per promoció (superació del procés selectiu, nomenament, acte d'acatament i presa de possessió) és perquè el procés selectiu en seu d'ascens per als que ja són funcionaris, això és, per als qui ja han acreditat a través de la celebració d'unes proves selectives i del treball previ competències, capacitats i coneixements administratius, haurà de tenir alguna modulació d'avantatge, ja que el seu punt de partida és diferent en haver acreditat ja aquests aspectes per a altres funcions dins de la mateixa organització ocupadora. Per això, entenem que, descartada la possibilitat que la titulació exigida pugui ser diferent en cas d'ingrés i d'ascens, s'ha de rebutjar la possibilitat que les proves que cal superar hagin de ser obligatòriament iguals i s'hauran de tenir en compte modulacions en funció del grau de competències,

⁴³ Aquest fet reforça, segons el nostre parer, la lectura que es pot fer sobre la rigidesa d'aquests requisits generals, en el sentit que són exactament els mateixos que els que s'exigeixen als qui, sense participar ja com a funcionaris, aspiren a accedir a les agrupacions funcionals citades. Les condicions d'ingrés, almenys respecte al compliment dels requisits generals, serien exactament idèntiques que les que regeixen per a qualsevol altre candidat, sense excepcions, per tant, ni en relació amb la titulació exigida, ni amb l'edat, ni amb cap altre condicionant previ.

capacitats i coneixements administratius ja acreditats pels funcionaris aspirants als ascensos (eximir de proves idèntiques, en les quals es pugui exigir els mateixos nivells d'exigència o similars; abreujar el programa exigít, en haver-se adonat d'aquest per accedir a altres cossos o escales, etc.). D'altra manera, la promoció interna vertical quedaria completament desvirtuada i diluïda dins dels processos selectius generals previstos per reclutar efectius externs a la mateixa organització ocupadora, i sense que es tingués en compte la particular situació que tenen els ja funcionaris de cara a superar els processos selectius en què poguessin participar.

1.5.5. La promoció interna horitzontal

Com a reflex palpable de la legislació anterior (article 22.2 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública, amb naturalesa no bàsica, i altres lleis autonòmiques de funció pública que van optar per assumir aquesta fórmula) la Llei 7/2007 recull la promoció denominada *interna horitzontal*, que consisteix en l'accés a cossos i escales del mateix subgrup professional. Això es produirà amb la intervenció prèvia dels legisladors de desenvolupament els quals, una vegada que hagin optat per aquesta fórmula —podrien no fer-ho, ja que la seva recepció resulta potestativa—, hauran de determinar en quins casos se'n produirà l'operativitat. En aquest punt cal assenyalar que aquesta modalitat de carrera, molt limitada de per si, no tindrà projecció excepte, en el seu cas, en les grans administracions locals on hi hagi col·lectius funcionaris que se'n puguin servir.

A aquests efectes el legislador bàsic ha tingut cura d'establir condicionants a l'operativitat d'aquesta modalitat de promoció: no fa referència al fet que les funcions que s'exerceixin als cossos o escales afectades siguin substancialment coincidents o anàlogues en el seu contingut professional o tècnic, o que es derivin avantatges per a la prestació dels serveis (originari article 22.2 de la Llei de mesures referit a la funció pública dependent de l'Administració general de l'Estat). Així mateix, tampoc no es fa cap menció que els candidats hagin de tenir la titulació exigida —una mica innecessari si es manté com a regla rígida de l'article 56.1.i, o que se'ls pugui eximir de les proves mitjançant les quals hagin acreditat coneixements que ara se'ls puguin exigir de nou.

Es tracta, per tant, d'una de les previsions de la Llei en què la llibertat per als legisladors de desenvolupament és més àmplia, ja que malgrat que podria entendre's que tot l'article 18 es refereix també a aquesta modalitat de carrera, només els apartats primer (principis) i quart (foment) podrien projectar-se sobre aquesta modalitat de promoció, i no pas el segon, que fa referència exclusivament —segons entenem— a la promoció interna vertical (antiguitat de dos anys), cosa per la qual, fins i tot, el condicionant temporal previ seria susceptible de ser incorporat o no.

A l'efecte de la seva concreció estatutària, i si defensem, com ho fem, la necessitat que hi hagi unes mínimes regles estatutàries —que és tant com dir *igualadores*— a l'hora de regular una cosa de tanta rellevància com les modalitats de carrera, no sembla admissible el posicionament del legislador estatutari que, si bé estableix una mesura que es podria entendre com a garant perquè ha de ser la llei de desenvolupament la que determini els cossos i escales concrets on ha d'operar aquesta modalitat de promoció, ni tan sols imposa que les seves condicions d'operativitat —que és, en última instància, tan essencial, com determinar les agrupacions de funcionaris en qui operarà— quedin obligades a una

regulació legal, de manera que poden ser els reglaments i, en el seu cas, d'acord amb aquests, les convocatòries, les que poden entrar a fixar-los, i es pot arribar a l'extrem que això es practiqui cas per cas.⁴⁴

Finalment, i com a recordatori per a l'exercici de la potestat normativa en aquesta matèria per part dels legisladors de desenvolupament, cal recordar que la STC 99/87, d'11 de juny, va declarar inconstitucional l'originari article 22.2 de la Llei de mesures pel fet de remetre al Govern els criteris, requisits i condicions d'acord amb els quals els funcionaris de l'Administració de l'Estat podrien integrar-se en altres cossos i escales del seu mateix grup.⁴⁵

1.6. Les garanties jurídiques de la carrera professional i la seva problemàtica

Es tracta de la qüestió més rellevant de les que integren el règim jurídic de la carrera administrativa, ja que sense garanties jurídiques precises no pot dir-se que existeixi una carrera professional efectiva, sinó una aparença, una ficció d'aquesta. Així mateix, i això està plenament justificat, no podem deixar d'assumir que les esmentades garanties han d'estar reconegudes a l'estatut dels funcionaris públics previst constitucionalment, o text que, com succeeix ara amb l'EBEP, el substitueix a la pràctica mitjançant l'ampliació i generalització d'aquesta fórmula.⁴⁶ A aquests efectes, s'imposa recordar les referències precises que podrien extreure's de la coneguda STC 99/87, d'11 de juny, que, en aquest punt, entenem que no poden obviar-se.⁴⁷

Garanties jurídiques, per tant, reconegudes al nivell més alt i amb un contingut precís que les fa defensables davant les organitzacions ocupadores i que són sustentadores dels mateixos sistemes de carrera previstos.

En l'EBEP citat hi ha dues possibilitats, conseqüència del que hem vist fins ara i d'acord amb la qual cosa hi ha previsions relatives a les modalitats de carrera previstes per aquest text legal, i ens agradaria recalcar aquest punt de contrast, imprevisions acusades relatives a les modalitats de carrera innominades que, com ja hem apuntat, estan considerades iguals al costat d'aquelles.

a) Comencem per les modalitats de carrera expressament previstes pel legislador bàsic i que aquest ofereix als legisladors de desenvolupament perquè les puguin utilitzar en una oferta, com ja sabem, gens vinculant. Com no pot ser de cap altra manera, ja que llavors de què estariem parlant, les garanties haurien d'estar

⁴⁴ Ni tan sols pot constituir un atenuant el fet que aquesta modalitat de carrera fins ara s'hagi utilitzat molt poc, fins al punt que es pot parlar gairebé de desús de les previsions normatives existents fins avui sobre aquesta possibilitat de fer carrera.

⁴⁵ «De nou es remet la Llei incondicionadament a la potestat reglamentària, en un aspecte tan inherent a l'estatut funcional com és l'accés a un altre cos o escala, fins i tot dins del mateix grup, en nom de la promoció interna [...]». Vegeu BOE, 152, de 26 de juny de 1987.

⁴⁶ Deixem apuntada la qüestió de si som davant d'una suma dels dos estatuts, el dels funcionaris públics previst constitucionalment i el dels laborals de les administracions públiques (esqueixat de l'Estatut dels treballadors) o davant d'una realitat jurídica diferent i la concreció constitucional encara no s'ha produït (cosa que no vol dir que no tingui prou suport en la nostra Constitució de 1978).

⁴⁷ Tota aquesta sentència és un continu al·legat, malgrat estar redactada des de l'autocontenció, sobre la necessitat que els legisladors reguladors del règim estatutari bàsic dels funcionaris públics determinessin des de la suficiència material els aspectes essencials del règim d'aquests empleats públics, sense remissions obertes a les disposicions reglamentàries. Vegeu FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., pròleg al llibre de CASTELLS ARTECHE, J. M. *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*. Madrid: INAP, 1987, i MONTORO CHINER, M. J. «Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones». *Revista de Administración Pública*, núm. 136 (1995), p. 179-200.

recollides en l'articulat de la Llei 7/2007, la qual cosa ens duu a examinar els articles 16 i següents i 78 i següents. Si la Llei 7/2007 és una verdadera disposició estatutària hauria de recollir, amb un grau de detall normatiu mínim, les que es constituïran com a garanties jurídiques comunes per a tots els funcionaris públics de l'Estat espanyol, sigui quina sigui l'Administració en la qual es prestin els serveis; lògicament, si aquestes garanties no estiguessin recollides en el text legal el seu rètol denominador podria quedar en dubte; i, encara que soni una mica dur dir-ho, podem estar parlant d'un estatut bàsic quan el referim a altres qüestions però no quan ho fem a aquesta.

De l'examen dels preceptes referits, i deixant ara de banda el fet que les modalitats de carrera previstes, fins i tot elles mateixes, són d'operativitat potestativa («aplicació aïllada o simultània d'alguna o algunes de les modalitats següents», art. 16.3), es desprèn que, a part d'algunes referències al règim jurídic de cada una d'elles, les úniques mencions explícites a aquesta qüestió apareixen fent referència a la continuïtat en el lloc de treball, que es produeix en seu d'avaluació de l'acompliment (art. 20.4) i d'assignació d'aquest en cas de supressió, remoció o cessació del lloc obtingut mitjançant concurs o lliure designació (art. 79.3 i 80.4).

Si ampliem el radi d'acció de la nostra anàlisi, trobem alguna altra garantia, per exemple, la retributiva que es recull a l'article 24 en què, entre altres factors, preveu un complement retributiu dins de l'estructura de retribucions per «la progressió assolida pel funcionari dins del sistema de carrera administrativa». Aquesta garantia, que podria no existir si es descartés aquest factor en favor d'un altre o d'altres, seria una conseqüència d'un dret, el dret que es té a progressar en la carrera professional «mitjançant la implantació de sistemes objectius i transparents d'avaluació» (art. 14.c).

Per tant, i sense necessitat de forçar excessivament les coses, tindriem que, vist des d'una perspectiva àmplia, la progressió assolida en la carrera professional es projectaria sobre «l'acompliment efectiu de les funcions o tasques pròpies de la seva condició professional» i, en el seu cas, encara que això seria molt possible sobre el terreny, amb la recepció d'un complement retributiu específicament previst per satisfer aquesta consecució. Però un i altre efectes queden subjecte a la manera en la qual operin els «sistemes objectius i transparents d'avaluació», ja que lògicament si l'avaluació és negativa o insuficient, ni les tasques que s'han exercir tenen per què ser ja les mateixes ni els components retributius conseqüència de la progressió romandran intocats en veure's afectats per la mateixa premissa que els genera.

Si acceptem la idea de progressió hem d'acceptar, alhora també, la idea de desprogressió, atès que ambdues estan unides indissolublement. Si no hi ha garanties explícites que la modulin en aquest terreny hem d'acceptar una idea de partida: el mateix que es progressa, es desprogressa. És a dir, el mateix que es fa carrera es pot deixar de fer carrera i tenir una carrera a la inversa, i per a això només hem de deixar que operin els sistemes objectius i transparents d'avaluació. I és que si aquests operen a tot gas i amb el rigor que se'ls pressuposa, lògicament, i per un mer càlcul de probabilitats, no tots els empleats públics i, dins d'aquest grup, els funcionaris, obtindran els mateixos resultats i, tal com succeeix amb qualsevol altre mètode d'avaluació, per definició, uns funcionaris tindran millors puntuacions que altres, des de les més baixes fins a les més altes possibles.

Al mateix temps hem de tenir en compte que l'única vegada que el legislador bàsic utilitza l'expressió *garanties* és en seu d'assignació de llocs de treball i, paradoxalment, no se'ns diu quines són aquestes

garanties, sinó només que han d'existir i que no hauran de ser ni iguals ni equivalents cada una d'elles en quedar remesa l'assignació del lloc perdut «al sistema de carrera professional propi de cada Administració pública i amb les garanties inherents d'aquest sistema» (art. 79.3 i 80.4).

De tot el que s'ha dit fins ara es desprèn que respecte a les carreres horitzontal i vertical el marc garantista és bastant pobre. Només sabem que aquí operaran els sistemes d'avaluació i que, arran de la pèrdua del lloc de treball, hi haurà d'haver algunes garanties —significativament no se'ns diu quines són—, i sense que aquestes garanties estiguin previstes, ni tan sols nominativament, pel legislador bàsic.

Així mateix, i pel que fa a la promoció interna, i tot i que l'apartat 14.c inclou al costat de la progressió professional la promoció interna i les vincula totes dues a aquests sistemes objectius i transparents, no sembla que aquí es faci referència a l'avaluació de l'acompliment, per tal com només és referit en seu d'aquesta la carrera horitzontal i vertical (art. 20.3), de manera que aquests sistemes estaran referits als que operen en els processos selectius. En vista d'això, hem de preguntar-nos per les garanties en aquest àmbit de la carrera.

Paradoxalment, i encara que no estiguin expressades com a tals, la pertinença a l'estructura d'agrupacions personals funcionaries (l'espai que han estat ocupant els tradicionals cossos i escales) comporta garantir al funcionari una posició de la qual no es pot desposseir; ni tan sols per via disciplinària no podria aconseguir-se la desposseïció o l'assignació d'una nova agrupació personal en la qual es podria inserir el funcionari. Per tant, i encara que no es digui, som davant d'una verdadera garantia.⁴⁸

Salvades les distàncies podem dir que, si comparem el nou plantejament acollit pel legislador bàsic en la Llei 7/2007, es pot constatar una pèrdua considerable en matèria de garanties, no només perquè algunes de les existents fins ara han quedat devaluades, sinó perquè el mateix plantejament de partida pren el seu fonament en fer taula rasa de qualsevol enfocament garant de les posicions dels funcionaris que hem d'entendre, lamentablement, que no queden consolidades de manera general i comuna per a tots ells, sinó a remolc de la seva possible repesca en concret, si es donen les circumstàncies, per part dels legisladors de desenvolupament.

b) Si aquest és el resultat poc gratificant de l'anàlisi de les garanties en relació amb les modalitats de carrera expressament esmentades pel legislador bàsic, què podríem dir del que podria resultar de la regulació d'aquelles altres modalitats de carrera que queden a mercè del que decideixin en aquest terreny els legisladors de desenvolupament? Com ja hem apuntat, només podrien ser-li referibles la implantació de sistemes objectius i transparents d'avaluació i les garanties que se'n poguessin aïllar com a conseqüència de la projecció dels criteris estructurants de l'ocupació pública, però no hi hauria cap garantia específicament pensada per a aquests casos per part del legislador bàsic, la qual cosa constitueix un incompliment manifest i greu per part d'aquest. Per això, el joc de la progressió/desprogressió podria veure's intensificat fins i tot en aquests casos, en no existir cap previsió estatutària sobre això, excepte, és clar, la mínima: que s'haurien d'implantar sistemes objectius i transparents d'avaluació i que els funcionaris haurien de tenir assignats un lloc de treball i pertànyer a una agrupació de funcionaris.

⁴⁸ És a dir, si bé hi pot haver una progressió o desprogressió com a conseqüència del comportament del funcionari, aquesta sempre tindria uns límits: ni la caiguda podria ser lliure fins a baix de tot ni la progressió podria traspasar el sostre màxim existent, ja que quedaria condicionada pels límits vinculats a la concreta agrupació funcional de pertinença del funcionari.

2. L'avaluació de l'acompliment en la funció pública

2.1. Introducció

Una de les grans novetats de naturalesa innovadora de l'EBEP ha estat la incorporació general a l'ordenament espanyol regulador de la funció pública de l'anomenada *avaluació de l'acompliment*, instrument fins a aquell moment pràcticament desconegut en la nostra realitat administrativa i que adquireix un pes dins del marc legal de què fins ara mancava. A través d'aquesta, i segons els seus patrocinadors, s'intenta que, mitjançant la posada en marxa d'uns sistemes objectius d'avaluació, «les oportunitats de promoció i, en certa mesura, les recompenses que corresponen a cada empleat públic, han de relacionar-se amb la manera com desenvolupa les seves funcions, en atenció als objectius de l'organització, ja que resulta injust i contrari a l'eficiència que es dispensi el mateix tracte a tots els empleats, sigui quin sigui el seu rendiment i la seva actitud en el servei».⁴⁹ Tota aquesta figura queda concretada en la seva configuració com a instrument que possibilita l'avaluació i valoració de la conducta professional i el rendiment o assoliment de resultats de tots els empleats d'una determinada organització administrativa.⁵⁰

La seva fonamentació es basa en la satisfacció d'un objectiu múltiple: la recerca de l'equitat i de l'eficiència des de dins de la burocràcia pública, els avantatges que té utilitzar aquest instrument en relació amb el millor coneixement de l'organització i les seves necessitats, l'aprenentatge que es pot assolir des d'aquesta, les orientacions, redireccionaments i decisions que es poden adoptar a partir de la posada en marxa de procediments avaluadors profunds, tant si aquests són generals com parcials, la qual cosa resultarà d'enorme utilitat per a l'Administració que l'implanti, i també els efectes palpables que pot tenir per a la determinació de la posició laboral de cada un dels empleats públics en concret. Tot això emmarcat per la idea que no hi ha motiu perquè el treball del personal que depèn de les organitzacions

⁴⁹ Com assenyalava l'exposició de motius de l'EBEP, que dedica a aquesta figura un llarg paràgraf: «Un element fonamental de la nova regulació és, en tot cas, l'avaluació de l'acompliment dels empleats públics, que les administracions públiques han d'establir a través de procediments fundats en els principis d'igualtat, objectivitat i transparència. L'avaluació periòdica s'ha de tenir en compte als efectes de la promoció en la carrera, la provisió i el manteniment dels llocs de treball i per a la determinació d'una part de les retribucions complementàries, vinculades precisament a la productivitat o al rendiment. Generalitzant algunes experiències que ja existeixen en l'àmbit de les nostres administracions públiques s'introdueix així un factor de motivació personal i de control intern, que és comú a les reformes de l'ocupació pública que s'han adoptat o s'estan articulant en l'àmbit europeu. És obvi, en efecte, que les oportunitats de promoció i, en alguna mesura, les recompenses que corresponen a cada empleat públic s'han de relacionar amb la manera com du a terme les seves funcions, en atenció als objectius de l'organització, atès que és injust i contrari a l'eficiència que es dispensi el mateix tracte a tots els empleats, sigui quin sigui el seu rendiment i la seva actitud en el servei. D'això deriva que la continuïtat mateixa del funcionari en el seu lloc de treball assolit per concurs s'ha de fer dependre de l'avaluació positiva del seu acompliment, atès que avui ja és socialment inacceptable que consolidin amb caràcter vitalici drets i posicions professionals aquells que, eventualment, no atenguin satisfactòriament les seves responsabilitats».

⁵⁰ Vegeu l'article 20.1 de l'EBEP, precepte que és pràcticament recollit de manera literal per la legislació de desenvolupament. Per tal com ho matisa, pot recordar-se aquí l'article 121.2 de la vigent llei valenciana: «Els sistemes d'avaluació s'han d'orientar a la millor gestió de les administracions públiques, a controlar i reduir l'absentisme, al progrés i desenvolupament professional i a la motivació del personal mitjançant la seva implicació dels objectius prèviament fixats per l'organització, i s'han d'adequar, en tot cas, a criteris de transparència, objectivitat, imparcialitat i no-discriminació, i s'han d'aplicar sense detriment dels drets del personal empleat públic». Així mateix, pel seu entroncament amb altres valors (especialment *in fini*), l'article 54.3 de l'esborrany de l'avantprojecte basc assenyalava el següent: «Els objectius principals dels sistemes d'avaluació de l'acompliment han d'estar relacionats amb la millora del rendiment, la motivació i la formació del personal ocupat públic. Així mateix, les dades que s'obtinguin de les avaluacions realitzades al personal ocupat públic s'han d'utilitzar en la revisió dels diferents llocs de treball així com en el disseny i la revisió dels processos de formació i selecció». Com es pot comprovar, es poden assolir multiplicitat d'objectius, i tots ben diversos, mitjançant l'avaluació.

administratives no sigui avaluat, ja que els inconvenients que pot comportar la seva posada en marxa són molt inferiors als avantatges que es desprenen de la seva articulació, perquè tant els objectius que s'assoleixen com el cabal informatiu de primera mà que s'obté en avaluar poden redundar molt positivament la gestió dels recursos humans, l'organització que depèn d'aquests i el compliment òptim de les funcions dels empleats públics.⁵¹

La recepció de l'avaluació de l'acompliment en l'EBEP, i encara que pogués semblar-lo a primera vista, no és fruit d'un salt bruscat en l'evolució del règim jurídic de la funció pública, sinó més aviat d'un pas més en la seva línia evolutiva gradual a partir d'un tractament previ i d'una manera de funcionar que ha conduït a això d'una manera absolutament natural i sense ruptures. Sol dir-se que, des de sempre, i amb independència que hagués vingut explícitament prevista en les normes jurídiques aplicables, al si de les administracions s'han desenvolupat mesures i decisions avaluadores, de mesurament i valoració de l'activitat dels seus empleats, però aquesta s'ha materialitzat a través de mecanismes no formalitzats, de manera intuïtiva, no professionalitzada i imperiòdica en el temps.⁵² I hi ha d'haver molta part certa en aquesta consideració d'una preexistent avaluació informal, ja que d'altra manera l'activitat desplegada pels empleats administratius seria altament deficient i ineficaç, la qual cosa repercutiria molt negativament sobre les organitzacions mateixes, i els sistemes avaluadors basats en l'obtenció de puntuacions i qualificacions per part dels empleats fa molt temps que serien una realitat al si de l'Administració pública espanyola, atès que haurien estat absolutament necessaris per mantenir les constants vitals de la vida administrativa amb uns paràmetres com els que avui manegem.⁵³

Tant l'avaluació de l'acompliment com els elements o factors que la fan possible s'han d'entendre com a «criteris que permetin abordar la modernització i augmentar la productivitat de les nostres administracions públiques», és a dir, són consubstancials, tal com han quedat plantejats, al mateix ser modern de l'Administració i sense la qual aquesta no pot funcionar en termes d'efectivitat en el context administratiu actual.⁵⁴ Entre aquests elements o factors figuren els següents: *a)* Tenir instruments fiables d'ordenació funcional completament assentats; *b)* Haver desenvolupat i posat en marxa les capacitats internes que facin possible l'avaluació de l'acompliment amb unes mínimes garanties d'èxit; *c)* Comptar amb recursos suficients per emprendre l'establiment i manteniment de l'operativitat dels sistemes d'avaluació de l'acompliment; *d)* Disposar d'òrgans administratius especialitzats per resoldre les reclamacions que se

⁵¹ Ens identifiquem aquí amb el model seguit en altres estudis de conjunt sobre l'EBEP. D'entre aquests treballs ens agradaria destacar-ne dos que aprofundeixen des de dues perspectives molt diferents en la problemàtica que planteja l'avaluació: NOGUER PORTERO, M. C. «La evaluación del desempeño». A: REY GUANTER, S. del (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico...*, op. cit., p. 303-326, i LINDE PANIAGUA, E. «La evaluación del desempeño». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, op. cit., p. 179-201.

⁵² Els superiors jeràrquics dels funcionaris han estat els que tradicionalment han executat aquesta funció i, sense aquesta, el clima laboral i el funcionament de les oficines públiques deixaria molt a desitjar. És per aquest antecedent que s'explica que algunes de les primeres regulacions de l'avaluació de l'acompliment en l'ordenació espanyola, i malgrat el que té de discutible aquesta mesura, converteixi aquests superiors de manera obligatòria en avaluadors, i la seva missió esdevingui observar, registrar i valorar els funcionaris afectats. Vegeu article 28 i 29 del Decret 37/2001, d'11 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de la carrera horitzontal dels funcionaris de l'Administració del Principat d'Astúries (BOPA, 110, de 14 de maig de 2011).

⁵³ I, es pot afegir, com es troben implantats, encara que amb abastos molt diferents en les ordenacions de països del nostre entorn, com França, Portugal o Bèlgica.

⁵⁴ Les referències que efectuem en aquest treball a l'Informe de la Comissió d'Experts ho és en la versió d'abril de 2005, en aquest cas a la pàgina 41.

suscitin a causa del funcionament dels procediments avaluadors; e) Preveure l'aplicació gradual dels sistemes d'avaluació de l'acompliment en relació amb les realitats en les quals pot operar.⁵⁵

2.2. L'avaluació de l'acompliment i els àmbits als quals es poden estendre els seus efectes

Del tractament que el legislador bàsic ha efectuat de l'avaluació de l'acompliment es desprèn que aquesta figura està cridada a operar amb aquesta naturalesa bàsica només sobre una sèrie d'àmbits normatius. Encara que el llistat d'aquests àmbits no és gaire llarg, i res no impedeix, en la nostra opinió, que pugui ser ampliat pels legisladors de desenvolupament, afecta a aspectes summament rellevants de la vida dels funcionaris públics i es projecta especialment sobre la seva carrera professional.⁵⁶ Així mateix, la mateixa configuració de l'article 20 obliga a un examen cas per cas de cada un d'aquests àmbits, ja que la inserció de l'avaluació sembla, en principi, almenys, que no és homogènia, i ha d'examinar-se cada supòsit de manera singularitzada per poder-ne aïllar i exposar els efectes amb el protagonisme que en cada un d'ells té l'avaluació del rendiment.⁵⁷ D'acord amb el precepte citat, els àmbits esmentats, que analitzem seguidament, són els següents:

- a) La carrera professional horitzontal del funcionari públic (art. 16.3.a, 17, 20.3 i 20.4).
- b) La carrera professional vertical del funcionari públic, especialment quant a la provisió de llocs de treball (art. 20.3 i 78 i seg.).
- c) La cessació del lloc de treball obtingut per concurs per part de l'empleat públic (art. 20.4 i 79.3).
- d) La formació de l'empleat públic (art. 14.g, 20.3, 37.1.f, etc.).
- e) La percepció de retribucions complementàries dels funcionaris públics (art. 20.3, 20.5, 22.3, 24 i 37.1.b).

2.2.1. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la carrera horitzontal dels funcionaris públics

Una altra de les grans aportacions de l'EBEP, al costat de la recepció de l'avaluació de l'acompliment, és la d'haver contribuït, almenys parcialment, a la superació d'una de les llacunes que tenia la legislació funcional espanyola des de feia temps i per la qual havia estat objecte de nombroses crítiques en el passat: la incorporació d'una modalitat de carrera professional basada en categories personals i consistent a progressar entre elles sense necessitat de canviar de lloc de treball (art. 16.3.a, desenvolupat per l'art. 17 de l'EBEP). Si bé aquesta incorporació no queda plantejada de manera vertebradora general —com succeïa anteriorment a la reforma de 1963-1964—, sinó circumscrita a una modalitat possible dins d'un catàleg obert, l'aportament és molt significatiu, atès que, per sobre del seu valor simbòlic (la tornada de la

⁵⁵ Aquesta àmplia qüestió l'hem examinat en «La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo», a FUENTETAJA PASTOR, A. i CANTERO MARTÍNEZ, J. (Dir.). *Crisis económica y función pública*. Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, p.219-258.

⁵⁶ O a aspectes que es troben connectats amb aquesta per integrar la percepció de retribucions o la formació.

⁵⁷ Així plantegen aquesta qüestió els autors que han examinat anteriorment a nosaltres l'article 20 de la llei 7/2007.

categoria personal), posseeix la virtualitat de la novetat i la seva posada en marxa pot resoldre determinats problemes fins ara molt mal resolts al si del règim jurídic de la funció pública.⁵⁸

Entre altres mèrits que poden aplicar-se de cara a la progressió en aquesta modalitat de carrera, i per això li fem atenció ara, s'inclou en l'EBEP tenir en compte de cara a aquesta el resultat de l'avaluació de l'acompliment,⁵⁹ que apareix col·locat al costat de la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats i els coneixements adquirits.

D'acord amb l'article 20.3, correspon a les administracions públiques determinar els efectes que ha de tenir l'avaluació de l'acompliment sobre la carrera professional horitzontal. Significa això, per tant, que, si ens aferrem a la dicció literal d'aquest precepte, ni el resultat obtingut després de l'aplicació dels sistemes que mesuren i avaluen l'acompliment té per què ser conceputat com una de les regles per progressar en la carrera horitzontal ni els seus efectes han d'estar predeterminats de manera estatutària, ja que es tracta d'una qüestió que quedaria a compte del que determinin les organitzacions ocupadores. Malgrat això, sembla que hi ha elements de judici suficients perquè aquesta sigui una de les seues naturals de l'avaluació, i la seua inclusió al costat d'altres entrades a l'article 17.b no sembla haver-se produït a títol exemplificatiu, sinó imposant el deure de valorar el seu resultat (encara que no el com i el quant), cosa que fa que les referències del legislador bàsic imposant-la, amb totes les restriccions que puguin arribar-se a establir per limitar-ne l'operativitat en la fase d'implementació, tinguin sentit complet.⁶⁰

De l'esperit de l'article 17.b sembla desprendre's que el resultat de l'acompliment hauria de ser un dels paràmetres, però no l'únic, que s'haurà de tenir en compte de cara a la progressió en la carrera horitzontal, ja que resultaria completament desproporcionat que aquest fos conceputat així, i tindria més sentit que figurés inclòs dins d'un conjunt, bé dels que se citen com a regla en l'apartat b de l'article 17 (la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment), bé d'altres que es puguin plantejar a raó de l'especificitat de la funció desenvolupada i l'experiència adquirida (inclosa l'antiguitat injuriada, que va desaparèixer del text legal projectat durant la seua tramitació parlamentària).⁶¹ Al nostre parer, convertir l'avaluació de l'acompliment en l'element central d'aquest conjunt ni és una demanda del legislador bàsic —més aviat al contrari, ja que aquest en col·loca el resultat al mateix nivell d'igualtat que els altres mèrits citats— ni tindria cap avantatge en aquesta primera fase d'implementació de dues figures absolutament desconegudes a les

⁵⁸ Encara que la seua articulació és potestativa per als legisladors de desenvolupament, no hi ha dubte que posa els fonaments per resoldre el gran problema que es planteja en relació amb les organitzacions administratives més petites i desestructurades, com són moltes de les locals, en les quals els funcionaris pateixen el fenomen de les carreres planes, amb nul·les o molt poques possibilitats de verdadera carrera vertical. A fi de donar-li més protagonisme, la carrera horitzontal pot recollir-se de manera general per cada organització o perquè operin en àmbits funcionals concrets —alternant-se, en el seu cas, amb la carrera professional vertical—, decisions que hauran de prendre els legisladors de desenvolupament de l'EBEP

⁵⁹ Remetem el lector a la lectura de l'article 17, que recalca que es tracta de regles que es poden aplicar «entre d'altres».

⁶⁰ Aquesta idea la confirma el mateix legislador bàsic quan fa dependre l'aplicació del resultat de l'avaluació en aquest terreny de l'establiment de sistemes objectius d'avaluació (art. 20.5 de l'EBEP). Alguns esborranys d'avantprojectes, com el canari, per exemple, assenyalen que «els períodes en què s'ha obtingut una avaluació de l'acompliment negativa no comptabilitzen en cap procediment de selecció, provisió o a l'efecte de qualsevol de les modalitats de carrera» (art. 52.5).

⁶¹ L'antiguitat té darrere seu una espècie de llegenda negra conseqüència del seu especial poder absorbent en qualsevol conjunt de mèrits a què s'integri, i aquesta circumstància, i només aquesta, explicaria que hagués desaparegut del Projecte de llei durant la tramitació en les Corts d'aquest. El text, en entrar al Congrés dels Diputats, assenyalava el següent al seu article 17.b: «Es podrà valorar, en el seu cas, la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment, així com l'antiguitat. Podran incloure's, així mateix, altres mèrits i aptituds per raó de l'especificitat de la funció desenvolupada». Vegeu la sèrie A, núm. 94-1, de 8 de setembre de 2006.

oficines públiques, que si per si soles plantegen bastants problemes quant a la seva posada en marxa, encara més quan totes dues apareixen interconnectades com vol l'autor de l'EBEP, que sembla que les concep com a interdependents.⁶²

En qualsevol cas, aquesta qüestió, i tenint en compte el marc jurídic bàsic que hem descrit, queda remesa al que determinin els legisladors de desenvolupament en les diferents lleis de funció pública i als efectes que, en el seu cas, li vulguin conferir les administracions ocupadores.⁶³

2.2.2. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la carrera vertical dels funcionaris públics

L'anomenada *carrera vertical*, que no és mencionada per l'article 20, regulador de l'avaluació de l'acompliment, encara que sí que s'hi fan dues referències precises (quan s'estableix que els procediments avaluadors han d'incidir sobre la provisió de llocs de treball i sobre la cessació del lloc de treball obtingut per concurs), també suscita una problemàtica pròpia en relació amb el protagonisme que es pot conferir a l'avaluació de l'acompliment en aquest terreny.

Pel que fa al pes de l'avaluació de l'acompliment en relació amb l'operativitat de les categories i graus de la carrera, res no impedeix que l'obtenció de resultats positius obtinguts per aplicació dels sistemes objectius avaluadors puguin ser determinants en relació amb la consecució d'aquestes.⁶⁴

Pel que respecta als procediments de provisió, l'EBEP reconeix a les administracions, com ja hem consignat, el paper de determinar els efectes que ha de tenir l'avaluació de l'acompliment sobre cada una d'elles. És a dir, no s'imposa com a regla, com passava quan aquest legislador regulava la carrera horitzontal, un deure de valorar l'avaluació de l'acompliment —article 17.b—, cosa que podria portar-nos a concloure que l'avaluació de l'acompliment es podrà o no tenir en compte en funció de l'operativitat de cada procediment de provisió, sobretot quan hi ha procediments on l'avaluació, almenys en principi, no té cap possibilitat d'actuar.⁶⁵

⁶² Aquesta tesi de la centralitat és defensada pel professor S. FERNÁNDEZ RAMOS i ens sembla que podria ser sostenible en un marc en el qual comptéssim amb una verdadera avaluació de l'acompliment plenament consolidada, cosa que ara, sens dubte, no succeeix, i que la solució d'interconnexió d'ambdues figures que fa l'EBEP no sembla tampoc que afavoreixi de cap manera (vegeu «Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios». *Justicia Administrativa*, 47, abril 2010, p. 5-20, esp. p. 19). És més, i per finalitzar el nostre raonament, és una llàstima que, encara que es pugui minimitzar l'impacte de l'avaluació de l'acompliment en seu de carrera horitzontal, la possibilitat de la consideració o no del seu resultat no quedi a les mans de les administracions ocupadores, ja que l'EBEP imposa que aquest mèrit operi en aquest cas.

⁶³ A aquests efectes hem de recordar, per exemple, que l'article 64.6.a de la llei castellanomanxega citada confereix caràcter determinant al resultat de l'avaluació del rendiment. Aquest text legal, així mateix, assenyalava a l'article 66.5 els factors que s'han de valorar, com a mínim, en aquests casos: el grau de compliment dels estàndards de rendiment del lloc de treball, el compliment d'objectius i metes de caràcter col·lectiu, la responsabilitat i autonomia que s'assumeix al lloc, l'actitud en l'organització i treball en equip, l'orientació a les persones destinatàries del servei, la creativitat i iniciativa i la competència personal.

⁶⁴ A aquests efectes l'article 54.7 del projecte de llei base estableix: «L'obtenció de resultats positius en l'avaluació de l'acompliment ha de ser condició necessària perquè el personal empleat públic assoleixi els diferents graus de desenvolupament professional en el respectiu sistema de carrera que s'implanti en cada Administració».

⁶⁵ Ens referim, per exemple, a alguns dels que se citen a l'article 78.3 de l'EBEP, com ara la mobilitat per motius de salut o rehabilitació, per violència de gènere, etc. Cal destacar, tanmateix, que hi ha altres supòsits en relació amb l'operativitat dels quals podria exigir-se avaluacions positives sobre el rendiment dels funcionaris per poder-los fer realitat. És el cas, per exemple, de les permutes entre funcionaris; encara que sigui a costa de restringir-ne l'operativitat, no és absurd que se'n pugui condicionar

Per això s'ha d'entendre que aquí es produeix una espècie d'endós a les organitzacions ocupadores perquè siguin elles les que fixin els supòsits on es tindran en compte, i en quin grau, els resultats de l'avaluació. Si bé en primera instància aquests resultats s'han de tenir en compte especialment en el procediment de concurs —no s'ha d'oblidar que explícitament es parla de la seva operativitat en la cessació i resultaria molt contradictori que es tingués en compte per a això i no per obtenir el lloc el concurs previ del qual pot donar lloc a la cessació—, la falta d'una menció precisa només pot explicar-se per raó de la perspectiva general adoptada.⁶⁶

Així mateix, resulta tècnicament possible que l'avaluació de l'acompliment operi fora d'aquest supòsit, atès que de la mateixa manera que hi ha procediments que no poden quedar vinculats a l'avaluació de l'acompliment, altres podrien estar-ho a inserir els resultats al si d'aquests (per exemple, provisió per necessitat urgent i inajornable, article 81.3, en l'apreciació discrecional que s'efectua en la cobertura de llocs per lliure designació, en la mesura que això resulti possible, en els supòsits de l'article 81.2, les permutes entre funcionaris a què ja ens hem referit, etc.).

Totes aquestes decisions hauran de ser adoptades pels legisladors de desenvolupament, que són els que hauran d'emmarcar adequadament l'ampliació dels efectes avaluadors cap als procediments de provisió de llocs de treball que ho permetin.⁶⁷

2.2.3. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la cessació del lloc de treball obtingut per concurs per part de l'empleat públic

Té una importància particular l'aplicació de l'avaluació de l'acompliment sobre la continuïtat en el lloc de treball ocupat per concurs.⁶⁸ Aquesta previsió la recull l'apartat 4 de l'article 20 i la seva projecció està limitada, en principi, als llocs de treball que ocupats per la celebració prèvia d'un concurs de provisió i, com que no se'n restringeix la projecció als llocs exercits per personal funcionari en exclusiva, hem de considerar que, quan s'hagi utilitzat aquest procediment —un concurs de trasllat, per exemple, en què opera aquest procediment de provisió— també serà aplicable al personal laboral la relació del qual ho permeti. Així mateix, cal assenyalar que queden lluny d'aquesta previsió els llocs que han estat coberts per lliure designació en el cas del personal funcionari i les funcions que exerceixen els empleats públics al marge o per connexió amb el lloc de treball ocupat.⁶⁹

l'operativitat a poder comptar amb resultats positius en l'acompliment, requisit que, si faltés, podria facilitar la migració de funcionaris amb informes negatius d'una Administració a d'altres que es desprenen d'altres en què els informes són positius.

⁶⁶ Aquesta menció prèvia que es troba a faltar porta alguns autors a demanar als legisladors de desenvolupament l'esmena d'aquesta falta. Vegeu LINDE PANIAGUA, E. «La evaluación del desempeño». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, *op. cit.*, p. 197.

⁶⁷ No hem trobat, llevat d'error o omisió per la nostra banda, referències a aquesta possibilitat en els textos de desenvolupament, però entenem que, tal com succeeix amb l'avaluació, aquesta matèria és eminentment reglamentària i, per tant, han de ser les autoritats que exerceixin aquesta potestat les que han d'estendre els resultats avaluadors a les altres tècniques de provisió de llocs que puguin admetre'ls.

⁶⁸ Des dels nostres primers treballs sobre la Llei 7/2007, de 12 d'abril, hem anat denunciant el tractament deficient que ha rebut aquesta qüestió tan rellevant per part del legislador bàsic. Ens hi remetem per aprofundir en les idees que defensem, algunes de les quals reproduïm ara en el text.

⁶⁹ Recordeu el contingut de l'article 73.2, que possibilita l'acompliment de funcions no vinculades al lloc ocupat. Per la seva banda, i pel que fa a la lliure designació, n'hi ha prou amb recordar que els titulars proveïts per aquest procediment poden ser cessats discrecionalment, d'acord amb l'apartat 4 de l'article 80.

El mecanisme previst ara per determinar quan ha de ser substituït l'empleat públic que està ocupant un lloc de treball pel procediment que tradicionalment ha conferit més estabilitat (cosa que no succeïa en els ocupats pel procediment de lliure designació) no es fa descansar sobre una decisió adoptada cas per cas allà on es detecti la falta de rendiment reprotxable, sinó mitjançant la generalització oberta a tots els empleats que hagin concursat, mitjançant l'operativitat de l'avaluació de l'acompliment a tots ells; i això confereix als resultats obtinguts periòdicament una significació especial que no tindrien si la vinculació entre una i una altra figura estigués més atenuada.

Així mateix, i encara que gairebé sempre es fa una lectura en negatiu d'aquest precepte que estem examinant, d'acord amb la qual es produiria una remoció de l'empleat l'acompliment del qual fos inadequat —sens dubte pel pes dels seus antecedents en els termes que vèiem més amunt—, també se'n podria fer una lectura en positiu, és a dir, no només tindrien operativitat els resultats de l'avaluació per remoure sinó també per detectar on hi ha llocs de treball que poden estar sent prestats per empleats que, en veritat, haurien de figurar ocupant altres llocs, fins i tot més ben valorats des del punt de vista de l'organització i les retribucions. Això explicaria que l'article 20.4 digui tan asèpticament que «la continuïtat en un lloc de treball obtingut per concurs ha de quedar vinculada a l'avaluació de l'acompliment» i també explicaria, encara que només en part, que el Projecte de Llei no esmentés ni l'audiència a l'interessat ni la necessitat de motivar la decisió, ja que aquestes garanties perden part de la seva lògica quan són neutres o es tracta de beneficiar i no de perjudicar necessàriament l'empleat públic destinatari d'aquesta.⁷⁰

Com determina l'apartat 5 de l'article 20 la cessació del lloc de treball obtingut pel procediment de concurs requereix l'aprovació prèvia d'un sistema objectiu que permeti avaluar l'acompliment en aquestes situacions, una cosa lògica, ja que, si no fos així, es podrien produir ruptures en massa en les cobertures dels llocs de treball sense cap suport i acabar amb una de les bases del sistema d'acord amb el qual el principi meritocràtic s'expressa també a través de la provisió i del manteniment del lloc obtingut per aquesta via.⁷¹

Per tot això, perquè es pugui produir la cessació del funcionari públic: *a)* Ha de ser operatiu un sistema objectiu d'avaluació de l'acompliment per poder produir aquest efecte sobre la permanència en el lloc de treball; *b)* Ha de posar-se en marxa un procediment d'acord amb el qual es produeixi la cessació en la qual hi hagi garantida l'audiència a l'interessat, i *c)* La resolució que posi terme a l'esmentat procediment ha de ser motivada.⁷²

Tal com succeeix amb la major part de figures o tècniques que intenten introduir-se sense cap tradició prèvia, l'avaluació de l'acompliment per al seu èxit depèn enormement de la manera com quedi configurada. Referent a això convé no perdre de vista que ha d'assolir-se un punt de vista d'equilibri entre

⁷⁰ Encara que es tracta d'un argument feble, però de totes maneres caldria sentir l'opinió de l'empleat públic, ja que, per molt que a la seva ocupadora li interessi utilitzar-lo en un altre lloc de treball, el treballador pot voler continuar exercint aquest lloc en concret per les seves pròpies motivacions.

⁷¹ Es tracta d'una concepció arrelada en la base mateixa del sistema, especialment en el funcional i d'acord amb la qual no són possibles les remocions si no són a través dels procediments legalment establerts. Sobre el pes dels resultats negatius de les avaluacions és interessant la previsió que recull l'article 54.8 de l'esborrany d'avantprojecte base.

⁷² Com ja s'ha apuntat en aquestes dues últimes previsions, l'obligació de donar audiència i la necessitat de motivar la decisió adoptada no es trobaven recollides en el Projecte de Llei que va tenir entrada al Butlletí del Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 94-1, de 8 de setembre de 2006.

el que ha de ser la seva procedimentalització i la mateixa recerca de l'eficàcia de la figura, cosa que no resulta gens fàcil, atès que es tracta d'una qüestió de mesura i d'exercici de subtilesa en un terreny gens abonat per a això.⁷³

Si tenim present que sobre l'avaluació s'han d'articular, com a mínim, dos procediments administratius — un, per articular pròpiament els sistemes i els seus resultats; dos, per, a partir d'aquests resultats, dictar la resolució de cessació del lloc de treball ocupat per concurs en els supòsits en els quals això resulti possible, sigui necessari i convenient—, aquests no poden ser excessivament rígids, particularment el primer, perquè llavors el procés avaluador estaria enormement encotillat i seria molt més complicat avaluar eficaçment. De la mateixa manera, i ja que el procediment de remoció del lloc de treball ocupat per concurs ha d'estar envoltat d'un règim molt intens de garanties —que no cal predicar dels altres supòsits en els quals incideixen les avaluacions de l'acompliment—, podríem estar parlant, cosa que plantejem a títol de simple hipòtesi, o bé d'un procediment administratiu bifàsic en què primer tindriem una avaluació *ad hoc* i després d'aquesta fase, en un segon moment, una altra en la qual es produiria la pròpiament determinant per a la remoció de l'empleat públic, o bé de dos procediments, cada un dels quals tindria la seva pròpia identitat, malgrat que el segon és conseqüència del primer, que actuaria així d'antecedent procedimental d'aquest i amb el qual, evidentment, estaria concatenat.

Depenent de quina sigui la concepció finalment triomfant en seu de concreció normativa —la procedimentalitzadora o la desprocedimentalitzadora—, l'avaluació respondrà a un enfocament més garant en els seus tràmits o es desprendrà dels que siguin més innecessaris i formalment innecessaris.⁷⁴

2.2.4. L'avaluació de l'acompliment i la seva projecció sobre la formació

Quant a la possible repercussió de l'avaluació de l'acompliment sobre la formació, el legislador estatutari no ens en diu res, a part que serà una qüestió que haurà de ser decidida per les administracions públiques. Per tant, es tracta d'una qüestió completament oberta, i per això només en podem fer algunes consideracions a partir de l'enorme pes que la formació i el perfeccionament hauria de tenir dins d'una funció pública d'excel·lència.⁷⁵

No hi ha dubte que el procés avaluador pot constituir un dels millors *test* per conèixer els punts forts i els febles de cada un dels empleats, a què es refereix la formació real que aquests tenen, i que posa al descobert la preparació deficient o bona que tenen.⁷⁶ Ara bé, un cop establert el retrat real de cada un dels

⁷³ Un excés de procedimentalització en minva l'eficàcia; una manca de procediment contextualitzador pot ser letal en desaparèixer-ne el marc garant.

⁷⁴ Aquest doble enfocament ja el tenim present en els autors que han analitzat l'article 20 de l'EBEP i dels estudis dels quals ens hem servit per redactar aquestes pàgines. Així, mentre que l'exposició de M. C. NOGUER PORTERO defensa una avaluació molt més flexible i desproveïda de tràmits innecessaris, la d'E. LINDE PANIAGUA tendeix al reforçament de les garanties procedimentals, en especial mitjançant l'aplicació de la idea mateixa de procediment administratiu a l'avaluació de l'acompliment.

⁷⁵ Com assenyala la Comissió d'Experts en el seu Informe, «la formació constitueix un factor rellevant per incrementar la productivitat de cada empleat públic i de l'organització en el seu conjunt». Vegeu el punt 50 de l'Informe de la Comissió, la diagnosi que s'hi fa de la realitat administrativa espanyola i les propostes, inassumides per l'EBEP, que s'hi efectua.

⁷⁶ Cal recordar que en altres països l'avaluació en aquest punt es limita a produir un diagnòstic sobre les necessitats de formació.

empleats en concret, sorgeix una panòpia de qüestions que hauran de resoldre les organitzacions ocupadores, i caldrà establir regles objectives i generals sobre aquestes.⁷⁷

Es tracta de preguntes sense respondre, de moment, però la resposta de les quals pot tenir una enorme transcendència per al present i el futur de la carrera administrativa de l'empleat públic, tant si aquesta és vista com a carrera professional, promocional o retributiva, ja que tots aquests aspectes de la carrera administrativa, si la concebem d'una manera bastant àmplia, tenen una enorme dependència de la formació i del perfeccionament.

Sobre el conjunt d'aquestes qüestions, creiem que es pot fixar el criteri que no pot lesionar-se la posició de partida de cada funcionari, atès que en un marc en el qual la formació ha estat molt escassa i dependent sempre del voluntarisme més pur no es pot extreure cap conseqüència perjudicial per als afectats. Una altra cosa succeirà quan hi hagi uns programes formatius complets que s'executin en horari de treball, i que estiguin pensats per cobrir les necessitats de tots els empleats públics, sense excepcions, horitzó que encara s'ha d'assolir.

En qualsevol cas, la vinculació entre l'avaluació i la formació planteja un nou estat de coses, ja que implica el pas d'una formació aïllada i desconnectada de les activitats concretes a una formació sistemàtica i dissenyada per a cada cas, i cal pensar, a més, en l'impacte que aquesta tindrà en seu d'avaluació, especialment en relació amb els seus resultats. D'aquest nou plantejament en sorgirà, sens dubte, una formació més forta, una formació dissenyada per ser avaluada posteriorment, una formació, en suma, pel i per al resultat i per a l'adquisició de competències.

2.2.5. La incidència de l'avaluació de l'acompliment en la percepció de les retribucions complementàries

Com és sabut, el legislador bàsic ha plantejat al seu article 24 una sèrie de factors que, entre d'altres, poden ser atesos per les lleis de desenvolupament per fixar, prenent com a base les retribucions complementàries que puguin correspondre en cada cas.⁷⁸

Dins dels factors indicats n'hi hauria dos que, en principi, podrien quedar encadenats als processos avaluadors: ens referim a l'apartat *b* (l'especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat exigible per a l'acompliment de determinats llocs de treball o les condicions en què es desenvolupa el treball) i el *c* de l'article 24 (el grau d'interès, iniciativa o esforç amb què el funcionari exerceix la seva feina i el rendiment o resultats obtinguts).

⁷⁷ El professor E. LINDE PANIAGUA planteja tot un catàleg de preguntes que s'han de respondre en aquesta seu: com es valora la formació i la preparació assolida de cara als resultats de l'avaluació? Quines conseqüències jurídiques pot tenir que un funcionari estigui mal preparat per complir el lloc o per ocupar una categoria personal? Es poden imposar determinades accions formatives als seus destinataris? Quines conseqüències tindria la negativa dels funcionaris a participar-hi? Quines conseqüències tindrien la superació o la no-superació de l'acció normativa imposada per l'Administració ocupadora? Vegeu LINDE PANIAGUA, E. «La evaluación del desempeño». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, op. cit., p. 195-196.

⁷⁸ Sobre aquest aspecte del capítol retributiu vegeu CASTILLO BLANCO, F. A. «Los derechos retributivos...». A: SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, op. cit., p. 227-286, esp. p. 251 i seg.

Tanmateix, l'apartat *b* de l'article 24 considerem que queda fora de la problemàtica de l'avaluació de l'acompliment, encara que la condicioni intensament, ja que fa referència a característiques que presenten els mateixos llocs, això és, parlem pròpiament d'un pressupost o antecedent de la mateixa avaluació, de l'acte concret d'avaluar i, com que n'és la seu natural, per tant, del de l'anàlisi i la classificació dels llocs, és a dir, el vessant objectiu i no subjectiu de les retribucions complementàries.⁷⁹

Sí que entra de ple dins de l'avaluació, en canvi, «el grau d'interès, iniciativa o esforç amb què el funcionari exerceix la seva feina i el rendiment o els resultats obtinguts», mes, tot i que és important, és només una part del que es mesura en seu d'avaluació de l'acompliment.

Segons el nostre parer, és encertat que no s'hagin volgut incloure aquí els resultats dels processos avaluadors (si bé res no impedeix que ho facin els legisladors de desenvolupament), ja que això implicaria distorsionar el joc de factors amb què treballa el legislador bàsic, i és més operatiu tenir només una part dels factors que es tenen en compte per a aquests processos d'avaluació de l'acompliment i incloure només aquests elements avaluable en concret.⁸⁰

De fet, res no impediria que se segregués dins del procés avaluador una de les seves parts, la que mesuraria els components a què fa referència l'article 24.c i que serien determinants per fixar en cada cas el complement retributiu al qual es tindria dret per operar l'esmentat factor. Però, tal com mantenim, segons la nostra opinió no tindria excessiu sentit que el mateix resultat global de l'avaluació donés pas al reconeixement d'un component retributiu complementari quan resulti factible aquesta altra possibilitat que aïlla molt millor conceptes relacionats amb la productivitat que poden ser retribuïts per via complementària d'aquesta altra manera i de forma molt més específica i justa.⁸¹

2.3. La determinació dels efectes de l'avaluació de l'acompliment sobre la funció pública

El legislador bàsic ha deixat una bona part de la decisió sobre els efectes que haurà de tenir l'avaluació de l'acompliment a les administracions públiques, i aquesta previsió planteja un conjunt de qüestions que tractarem seguidament seguint el mateix ordre amb què han quedat plantejades a l'article 20 de l'EBEP i que queden polaritzades en tres punts: l'abast de la reserva d'Administració pública que es recull en aquest precepte, la problemàtica que des d'un punt de vista material té la decisió mateixa sobre els àmbits del règim funcional que quedaran sotmesos als sistemes objectius d'avaluació i el pes que tindrà la decisió sobre els sistemes d'avaluació que s'han d'utilitzar en el supòsit de la continuïtat dels empleats als llocs obtinguts per concurs.

2.3.1. La reserva d'administració de l'article 16 de l'EBEP

⁷⁹ En contra: LINDE PANIAGUA, E. «La evaluación del desempeño». A: LINDE PANIAGUA, E. (coord.). *El Estatuto Básico...*, op. cit., p. 198.

⁸⁰ És de l'opinió contrària: E. LINDE PANIAGUA. *Ibíd.*

⁸¹ A part que, és clar, en produir-se aquesta juxtaposició s'hauria d'optar per una de les dues variables, la prevista a l'article 24.c i la del resultat global de l'avaluació de l'acompliment.

Segons el nostre parer, i tal com passa en altres preceptes de l'EBEP, les previsions que es recullen a l'article 20 estan marcades per l'establiment per part del legislador d'una espècie de reserva d'administració, és a dir, per una manifestació de les moltes possibles que té, denominacions al marge, la institució de reconeixement d'un espai decisonal a les administracions actuant, que no queda circumscrita a l'emissió de normes reglamentàries sinó també a la presa de decisions rellevants en la implementació de normes jurídiques superiors.⁸² D'aquesta manera el legislador bàsic, que en moltes ocasions està pensant en el desenvolupament posterior mitjançant lleis específiques, selecciona en aquest cas un espai a les administracions ocupadores que ha de ser respectat per aquestes lleis, i assumeix, per tant, una doble interlocució segons quin sigui el terreny en el qual s'estigui movent.⁸³

És per això que s'encarrega a les administracions públiques l'establiment real dels sistemes avaluadors, una cosa que té ple sentit, ja que no ens trobem davant d'una matèria que per la seva generalitat i absència de complexitat tècnica sigui pròpia dels legisladors, i queda tota a càrrec del que les administracions públiques considerin, atès que aquestes són les que millor coneixen la seva problemàtica real.

L'avaluació de l'acompliment té així en les administracions no només la seva seu natural pel que fa al marc d'actuació, sinó també quant a seu on ha de raure tot el procés decisonal quant a la seva aplicació, que és essencial per a la seva existència mateixa.

És des d'aquest plantejament des d'on cobren sentit les tres previsions més rellevants que adopta el legislador bàsic en aquesta matèria a l'article 20 de l'EBEP.

La primera és l'obligació que totes les administracions han d'establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment dels seus empleats. La segona, que les administracions siguin les que hagin de determinar els efectes de l'avaluació sobre la major part de l'àmbit d'operativitat sobre el qual pot actuar i que ens situa davant de la problemàtica de la graduació i temporització de la figura; i la tercera, la de com es concreta pel legislador el paper de les administracions en relació amb l'espinosa qüestió de la continuïtat de l'empleat en el lloc de treball obtingut per concurs i que es troba vinculat al joc dels sistemes d'avaluació que cada Administració determini.

L'apartat 1 de l'article 20 assenyala de manera taxativa que «les administracions han d'establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment dels seus empleats». És a dir, ens trobem davant d'una obligació que no pot ser defugida per les administracions amb independència dels efectes que, d'acord amb l'apartat tercer d'aquest article, vulgui donar-se als esmentats sistemes i amb independència de la mida que tinguin els aparells burocràtics que depenen d'aquestes, de manera que obliga de la mateixa manera tant a

⁸² Si bé el terme *reserva d'administració* sol utilitzar-se en relació amb el paper de les administracions en el context constitucional el trobem més encertat que el d'*exercici de la potestat autoorganitzativa*, i això en relació amb la qüestió que estem tractant per tal com el pronunciament estatutari segons la nostra opinió enfonsa les seves arrels en aquell terreny. Sobre aquesta qüestió ens hem estès més a «La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo», treball que s'integra en l'obra col·lectiva *Crisis económica y función pública*, ob. Cit. nota 55.

⁸³ Si aquest plantejament fos cert, els legisladors de desenvolupament, en compliment de la previsió estatutària, haurien de respectar aquest espai de decisió encomanat a les administracions públiques sense suplantacions d'aquestes i sense alteracions en el seu poder decisonal reconegut. Així ho fan els que han remès a disposicions reglamentàries aquest àmbit decisonal o, els que donant-hi alguna substantivitat des de la llei, reconeixen el paper únic en aquesta matèria de cada una de les administracions (com fa, per exemple, l'article 54.5 de l'esborrany d'avantprojecte de llei base).

administracions grans, com mitjanes o petites.⁸⁴ L'explicació de per què no és voluntari per a les administracions públiques l'establiment d'aquests sistemes i per què ens trobem davant d'una obligació general, indisponible per tant per als seus destinataris, només pot justificar-se, si deixem a una banda consideracions d'un altre ordre sobre les quals ja ens hem estès a l'inici d'aquest treball i busquem una explicació més tècnica, en el joc de l'avaluació de l'acompliment en relació amb les garanties del manteniment del lloc de treball al si de la funció pública, qüestió aquesta del màxim nivell.⁸⁵ És a dir, per més que es pugui minimitzar materialment l'impacte de l'avaluació, en aquest punt l'obligació d'establir sistemes avaluadors es mantindrà sempre perquè posseeix una funcionalitat general —estatutària, podria dir-se— que el legislador imposa en els termes que estem veient. I a causa d'això, cada Administració haurà d'assumir l'enorme cost que li suposarà establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment dels seus empleats dependents, cost que hauria de tenir-se en compte de cara al joc global resultant de la figura en cada una de les administracions, atès que una vegada implantats uns sistemes que són de per si costosos, la lògica imposa que aquest s'amortitzi mitjançant l'extensió dels seus efectes als àmbits d'actuació més variats. D'aquesta manera, i llevat que rebin ajuts específics per a la seva implementació, es fa de millor condició a les grans administracions públiques que a les petites, que difícilment podran posar en marxa per si mateixes aquests sistemes.

2.3.2. La decisió per part de les administracions públiques sobre l'extensió d'efectes de l'avaluació de l'acompliment

Com hem destacat l'EBEP reconeix un paper primordial a les administracions ocupadores de cara al reconeixement d'un major o menor espai als instruments avaluadors i en relació amb aquesta qüestió es planteja l'abast real d'aquests, ja que si exclouem el supòsit de la cessació en el lloc de treball del funcionari, en els altres àmbits possibles les administracions poden decidir sobre això.⁸⁶

En relació amb aquest aspecte del règim de l'avaluació poden plantejar-se dues qüestions: l'obligatorietat o no de la submissió a avaluació per part del funcionari i la graduació i temporització de l'abast real de la figura.

En relació amb la primera qüestió plantejada, podem assenyalar que l'EBEP, si bé imposa al seu article 20 l'establiment dels sistemes d'avaluació en totes i cada una de les administracions públiques existents, i al marge de la vinculació, entenem que obligatòria, que té aquest instrument en relació amb la remoció del funcionari del lloc de treball obtingut per concurs, guarda silenci en aquest punt, fet que només pot interpretar-se com que dóna llibertat a les administracions ocupadores perquè decideixin sobre això. Aquest plantejament casa, a més perfectament, amb el marc general de flexibilitat que maneja el legislador

⁸⁴ Una qüestió diferent és si els sistemes seran similars en tots aquests casos, la qual cosa sembla improbable ja que, encara sent el treball molt semblant a la seva substància, l'organització en la qual es desenvolupa pot obligar a importants correccions sistemàtiques.

⁸⁵ Fruit de la interconnexió, segons veurem seguidament, entre l'article 79.3 i el 20.3 de l'EBEP.

⁸⁶ Aquesta conclusió és la que es desprèn d'una lectura literal de l'article 20 de l'EBEP, però aquesta lectura s'ha de posar en connexió amb altres preceptes, com el 17.b, el 24.c, etc. S'explica, per això, que algun dels legisladors de desenvolupament hagin remès tot aquest conjunt de qüestions a l'exercici de la potestat reglamentària, i que hagin regulat la composició i el funcionament de les comissions tècniques encarregades de l'avaluació. Vegeu, per exemple, l'article 121.3 de la llei valenciana, així com, entre els esborranys, l'article 52.2 de l'avantprojecte de llei canària.

bàsic i contribueix a no generar un dispositiu tancat que encotilli excessivament el funcionament administratiu en aquest camp.

Ni tan sols en el cas de l'operativitat de l'avaluació de l'acompliment en relació amb la recepció dels seus resultats pel que es refereix a la carrera denominada *horitzontal* no se'n podria plantejar l'obligatorietat directa, atès que de la interconnexió entre l'article 20.3 i 20.5 i el 17.b no es desprèn l'obligada submissió per part del funcionari als sistemes objectius d'avaluació, i aquí es podria incorporar —i segons el nostre parer això seria desitjable— un marge de voluntarietat que fes més realista la implantació tant de la carrera horitzontal com de l'avaluació de l'acompliment; i això per tal com n'hi hauria prou que els funcionaris que no estiguessin interessats que aquest paràmetre es tingués en compte de cara a la seva progressió optessin per autoexcloure-se'n.⁸⁷ Aquesta interpretació, tanmateix, que segons la nostra opinió podria facilitar una implantació progressiva de les avaluacions, no és la que ha començat a informar aquesta matèria, ja que algunes de les primeres experiències que s'han produït, i que poden servir de guia a pròximes implantacions d'ambdues figures, s'han decantat per unir-les indissociablement, de manera que la seva vinculació apareix molt més estricta en el desenvolupament de l'EBEP que en el mateix text de referència, potser per la lectura que es fa d'haver de valorar el resultat de l'avaluació de l'acompliment previst a l'article 17.b citat davant la major llibertat que sembla que ofereix l'article 20 del text legal bàsic.⁸⁸

Seran, doncs, les disposicions reglamentàries les que valoraran si s'associen més o menys àmbits a l'avaluació de l'acompliment i si el funcionari pot sumar-se o no a la seva aplicació, en recollir-se no un marc d'obligació absoluta sinó una cosa més flexible i amb possibilitats reals d'integració de la voluntat dels afectats en el seu funcionament.⁸⁹

D'acord amb la tesi que defensem, i pronunciant-nos sobre la segona qüestió plantejada, creiem que el més encertat per aconseguir la implantació definitiva de la figura a mitjà termini seria assumir una estratègia d'incorporació gradual de l'avaluació en cada un dels àmbits previstos a l'article 20 (remoció exclosa) o, en qualsevol altre en el qual pogués ser útil la seva ocupació; és a dir, temporitzar-ne i graduar-ne els efectes per anar aconseguint fites i legitimació de l'instrument que, d'una altra manera, seria molt més difícil i arriscat d'aconseguir. Aquest plantejament, a més, és el que millor encaixaria amb l'actual situació de l'Administració espanyola en general, i de vegades ens oblidem de la seva existència en la local en particular i amb la progressiva posada en marxa d'una gestió de recursos humans diferent de la que s'ha seguit fins ara i en la qual la sort de l'avaluació de l'acompliment constitueix una autèntica pedra de toc.

⁸⁷ L'article 17 preveu com regla, entre d'altres, la valoració del «resultat de l'avaluació de l'acompliment» al costat de la trajectòria i actuació professional, la qualitat dels treballs realitzats i els coneixements adquirits.

⁸⁸ Com és el cas del Reglament de la carrera horitzontal dels funcionaris de l'Administració del Principat d'Astúries aprovat per mitjà del Decret 37/2011, d'11 de maig (BOPA, 110, de 14 de maig) i en l'article primer del qual s'assenyala que té per objecte el desenvolupament de la carrera horitzontal i el procés d'avaluació del personal funcionari inclòs en el seu àmbit d'aplicació, en compliment de la reformada Llei 3/1985, de 26 de desembre, d'ordenament de la funció pública de l'Administració del Principat d'Astúries. Amb tot, en aquesta disposició s'admeten espais de llibertat per al funcionari afectat, ja que admet que cada un d'ells decideixi la seva incorporació al sistema de progressió en la categoria personal en què es basa la carrera horitzontal (art. 5.a).

⁸⁹ Podem recordar aquí que l'avaluació de la docència i la investigació universitària, que la Comissió d'Experts cita com a antecedent de l'avaluació de l'acompliment que al final ha estat recollida en l'EBEP, és totalment voluntària per als funcionaris afectats, que implica que cada un acciona el mecanisme d'acord amb els seus interessos.

