

CARRERA Y DESARROLLO PROFESIONAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO ARAGONÉS

JOSÉ MARÍA RECIO SÁEZ DE GUINOA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CARRERA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA.– III. OBJETIVOS DE LA REFORMA.– IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REFORMA: 1. La concepción de la carrera profesional como sistema de desarrollo profesional: evaluación del desempeño y política formativa. 2. La articulación de la carrera horizontal como modalidad general de carrera profesional. 3. La ampliación de los cauces de promoción interna.– V. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE SU IMPLANTACIÓN Y RIESGOS DEL PROCESO.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Este artículo pretende analizar la reforma del sistema de carrera y desarrollo profesional contenido en el Anteproyecto de la Ley del Empleo Público de Aragón. En concreto, se realiza un breve análisis de la situación actual de la carrera administrativa articulada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. Seguidamente, se señalan los principales objetivos que pretende cumplir la reforma emprendida así como sus principales elementos. Finalmente, se concluyen las condiciones para el éxito de su implantación y los riesgos del proceso.

Palabras clave: Ley de Empleo Público; carrera profesional; función pública; desarrollo profesional.

ABSTRACT. This study analyzes the reform of professional career and development system contained in the Draft Law on Public Employment of Aragón. In particular, a brief analysis of the current situation of the administrative career articulated by the Law 30/1984 of 2 August, on Reform Measures for the Civil Service. Then, the main objectives of the ongoing reform and its main elements are identified. Finally, conditions for successful implementation and process risks are underlined.

Key words: Public Employment Law; professional career system; civil service; professional development system.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso iniciado con la elaboración del anteproyecto de la Ley del Empleo Público de Aragón persigue una renovación general del modelo de empleo público en la Comunidad Autónoma de Aragón incorporando en su articulado un sistema completo, global y sistemático de la función pública aragonesa. En concreto, el trabajo realizado se enmarca en el proceso de desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, que ha constituido, sin duda, el elemento catalizador de un proceso generalizado de reforma del modelo funcional en el conjunto de Administraciones Públicas españolas.

La visión que este artículo incorpora pretende ser el reflejo del debate emanado del proceso de elaboración del ALEPA que se iniciaría en el año 2008. Este proceso ha supuesto, además de una experiencia personal inolvidable, un proceso de debate intenso y sincero, compartido con los diferentes actores, que ha permitido una profunda reflexión sobre el futuro de la función pública aragonesa. Los diferentes extremos de este debate han quedado plasmados en el articulado del ALEPA.

Debe destacarse, en este sentido, que la reforma de la carrera profesional ha constituido uno de los elementos más vigorosos de la reflexión y una de las claves de la reforma del empleo público aragonés iniciada por el ALEPA.

En este sentido, la renovación del modelo de carrera profesional de los funcionarios públicos constituye uno de los mayores retos que presenta el proceso. No en vano, la regulación de la carrera administrativa ha constituido en las sucesivas reformas funcionariales uno de los principales intereses de los sucesivos reformadores (1) No ha sido una excepción el caso del reformador básico del año 2007.

La reforma de la carrera profesional de los funcionarios públicos que propugna el Estatuto Básico del Empleado Público no es sino la constatación, puesta de manifiesto por la propia Comisión de Expertos del año 2005, de un cierto agotamiento del sistema articulado por la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública del año 1984 (LMRFP, en adelante) (2).

El amplio margen de decisión que en esta materia otorga el Estatuto Básico a los legisladores autonómicos de desarrollo les ha convertido en los verdaderos protagonistas del proceso y en el elemento crítico para que se cumplan efectivamente las previsiones del legislador básico estatal del 2007.

(1) ARROYO YANES (1994: p. 25).

(2) COMISIÓN EBEP (2005: p. 102).

No obstante, la articulación e implantación de un sistema de desarrollo profesional en la función pública constituye no sólo una difícil empresa en el plano legislativo; se configura, sobretodo, como un verdadero reto para los gobiernos que estarán llamados a implantar y poner en marcha el sistema y para la organización administrativa en su conjunto. Podría decirse, en este sentido, que el éxito futuro de la reforma dependerá, en gran medida, del éxito en la implantación de sus múltiples elementos, de su credibilidad en el plano de lo técnico y en el compromiso que los responsables políticos adquieran en la realización efectiva de los objetivos del proceso.

El ALEPA sólo incorpora sus elementos más generales, aquéllos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben incluirse en el ámbito material de la reserva de ley. No obstante, muchos de sus extremos deberán desarrollarse y completarse en el ámbito reglamentario y de gestión. En este sentido, el ALEPA ha servido para provocar un debate interno muy fructífero y servirá, si sus postulados son finalmente asumidos por el legislador, para catalizar un proceso de reforma y renovación de la gestión pública de mucha mayor envergadura. Por ello, el análisis de su contenido es, necesariamente, general y no pretende ser más que la plasmación escrita del debate que le ha precedido.

No obstante, la implantación de la futura carrera profesional es, sin duda, un auténtico cambio cultural. En la famosa expresión acuñada por Mayo, se hace necesaria una transformación cultural hacia la consecución de un clima de desarrollo organizacional que cristalice en una auténtica «*organización que aprende*» (3).

Pero la empresa constituye una oportunidad histórica. Nos encontramos en estos momentos de profunda crisis económica y de convulsión de modelos y referencias comunes, en un período crítico de la historia de la función pública de los países desarrollados. Se plantea el papel del sector público, de sus instituciones principales —entre las que destaca la función pública— en el funcionamiento del modelo de crecimiento económico y su propia sostenibilidad. El ajuste derivado de la crisis fiscal que sufren las haciendas públicas, no puede derivar en mera política de desgaste, sino en el fortalecimiento de los mecanismos necesarios para el aprovechamiento del valor añadido —probado— que la función pública aporta al conjunto del sistema institucional de las democracias avanzadas y para el aseguramiento de su eficiencia y su productividad y competitividad. La reforma del sistema de la carrera profesional y, en general, la renovación del modelo de empleo público se configura como un elemento clave en este proceso.

(3) MAYO y LANK (2000).

II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CARRERA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA.

Como hemos señalado, el ALEPA afronta una renovación general del sistema de carrera profesional en la Administración de la Comunidad Autónoma. La causa de que el ALEPA (en la misma línea que el EBEP) haya optado por una reforma en profundidad del régimen de carrera profesional de los empleados públicos reside en el convencimiento de que el régimen actualmente vigente, procedente de la LMRFP, ha entrado en crisis. El agotamiento del régimen de consolidación de grado personal ha sido advertida tanto en el plano legal (el Estatuto Básico del Empleado Público prescinde tácitamente del sistema, como ocurriría cincuenta años antes con las categorías funcionariales), como en el ámbito de la doctrina científica (4).

Lo cierto es que la experiencia acumulada en estos más de veinticinco años de aplicación del régimen de carrera profesional basada en el sistema de consolidación del grado personal ha puesto de manifiesto relevantes debilidades e insuficiencias.

El legislador del año 1984 hizo posible la articulación de una verdadera carrera administrativa en la función pública española (5), reivindicación compartida tanto por la doctrina española como por los propios funcionarios. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 había eliminado implícitamente el tradicional sistema de categorías profesionales, muy devaluado desde mediados de los años cincuenta, eliminando cualquier elemento de reconocimiento profesional, más allá del acceso a puestos de trabajo a través de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo (6). La LMRFP pretendería articular el grado personal como una condición subjetiva del funcionario, que reconocía su experiencia profesional y capacitación, a modo de categorías o niveles funcionariales. La adquisición de un grado superior, como ocurre en los sistemas de carrera funcional clásicos, conllevaba la adquisición de un determinado estatus por el funcionario público y suponía, por tanto, la posibilidad de acceder a puestos de superior nivel orgánico.

Así, el primigenio artículo 21.2 de la LMRFP establecía que «ningún funcionario podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal» ni «superior en dos niveles» a éste. No obstante, la Ley 23/1988, de 28 de julio, modificaría el sistema erradicando definitivamente tales límites, con lo que el concepto de

(4) COMISIÓN EBEP (2005: p. 102).

(5) Puede advertirse visiones críticas del sistema de carrera administrativa articulado por la LMRFP. Entre ellas, NIETO (1993: p. 11).

(6) . ARROYO YANES (1994: p. 25).

grado personal perdería su virtualidad práctica como estatus categorial (7) y concentraría sus efectos en el plano retributivo: «*los funcionarios tendrán derecho, cualquier que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal*». El efecto de la reforma provocó que cualquier funcionario, con independencia de su experiencia profesional, pudiera ocupar cualquier puesto de trabajo de la organización, especialmente en el caso de los más elevados, efecto propiciado con mayor intensidad con la concurrencia del sistema de libre designación en los puestos funcionariales de mayor nivel (8).

Por otra parte, el régimen de consolidación de grado regulado por la LMRFP vincularía estrechamente la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo (9). Esta vinculación entre promoción y ascenso a puestos de superior nivel se fundamenta en una visión de la estructura administrativa claramente vertical que, no corresponde, en un importante número de casos, a la realidad actual ni pasada. Así, en la actualidad, casi la mitad de los puestos adscritos al grupo son puestos no singularizados (es decir, del nivel mínimo del intervalo de la escala de adscripción) llegando a superar el setenta y ochenta por ciento en los grupos D y C, respectivamente.

Si esta visión claramente vertical de la carrera no se adapta a la realidad de una importante parte de las estructuras administrativas autonómicas, en menor medida, lo hace en el ámbito local. Especialmente, en la realidad local aragonesa, donde más de la mitad de las entidades locales no supera los cinco empleados y casi un ochenta por ciento no supera los cien, una carrera administrativa exclusivamente vertical restringe, si no imposibilita cualquier margen de progresión profesional a la mayoría de los empleados públicos de las entidades locales.

Si bien es verdad que tanto la LMRFP (art. 21.1.f) como la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón (en adelante, LOFPAr) prevén otras fórmulas de consolidación de grado personal sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo (la realización de cursos específicos y el cumplimiento de requisitos objetivos establecidos por los órganos de gobierno), la aplicación

(7) NIETO (1993: p.11).

(8) Para evitar las llamadas «carreras meteóricas», la Ley 23/1988 introdujo, no obstante, la previsión de que, en todo caso, «*los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado*».

(9) DGFPA (2009: p. 42)

real de tales fórmulas ha sido muy reducida, si no nula (10) por lo que, en términos generales, para la mayoría de los funcionarios de carrera, la progresión profesional venía condicionada por la necesidad previa de acceso a puestos de trabajo de nivel superior.

Tal como reconocía el Documento de Diagnóstico del año 2009, el resultado de tal fenómeno conllevaría múltiples efectos no deseados. La circunstancia de que la carrera profesional se articulase sobre la clasificación por niveles de puestos de trabajo y, en particular, sobre el cambio de puesto de trabajo, producía efectos perversos tanto para la organización como para el propio funcionario público:

a) Por una parte, el actual sistema de carrera provoca una acusada movilidad funcional que impide gestionar adecuadamente el conocimiento acumulado en la organización. La necesidad de cambiar de puesto de trabajo exigido para progresión en la carrera, dificulta la especialización del empleado debido a que, en muchas ocasiones, puede primar más en la perspectiva del aquél el incremento salarial (accediendo a un puesto de trabajo distinto) que la permanencia en un área concreta de especialización funcional. Debido a este fenómeno, la organización pierde el valor añadido en la capacitación del funcionario producido por la formación recibida y a la experiencia adquirida, en definitiva, debiendo volver a proporcionarle los necesarios recursos de readaptación profesional para desempeñar correctamente el nuevo puesto de trabajo (11). La movilidad artificial provocada por un sistema de clasificación de puestos y de carrera profesional articulado verticalmente provoca una pérdida de valor añadido irrecuperable, de mayor intensidad si cabe cuando se trata de movilidad provisional.

b) Por otra parte, el sistema de carrera exclusivamente vertical no propicia, en numerosas ocasiones, el compromiso organizacional y la especialización en el puesto de trabajo ya que la organización y, especialmente, los superiores

(10) El reciente Decreto 213/2009, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen transitorio de consolidación de grado personal por especialización y permanencia en el puesto de trabajo, permitiría, en aplicación de lo previsto en el artículo 42.1 LOFPA, la consolidación de un grado superior en dos niveles a los funcionarios de carrera que, encontrándose en servicio activo o en cualquier otra situación que suponga reserva de puesto de trabajo, acreditasen doce años de servicios en el mismo grupo funcional, y haber consolidado únicamente el grado personal correspondiente al nivel mínimo o inmediato superior al mínimo, del intervalo de niveles de su Escala de adscripción así como el cumplir los requisitos de formación que se determinan en el propio Decreto. Con ello se pretendía posibilitar, aun de forma muy incipiente, la posibilidad de consolidación de grado personal sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, con especial atención a aquellos colectivos en los que la estructura de puestos de trabajo en la que se insertan no les permite la consolidación a través del cambio.

(11) DGFA (2009: p. 42).

jerárquicos directos de los propios empleados se ven imposibilitados para reconocer el buen hacer de sus colaboradores en el propio puesto de trabajo ya que el sistema de carrera profesional exige que tales empleados lo abandonen para ver posibilitada su progresión profesional. Como reconoce con sorprendente sinceridad la Comisión de Expertos constituida para el estudio y la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público, los directivos públicos se ven obligados a modificar las estructuras de puestos con el objetivo de premiar sus colaboradores más eficaces produciéndose, por tanto, la paradoja de que, en numerosas ocasiones, *la estructura se adapta a la carrera y no la carrera a la estructura*. Así, la mencionada Comisión señalaría, con rotundidad, que *«al hacer descansar la promoción económica sobre el puesto de trabajo, se produce una espiral artificiosa de creación de puestos que no difieren sustancialmente en sus contenidos y a los que se otorga, sin embargo, un diferente complemento de destino o complemento específico, con el propósito de que los funcionarios, sin alterar los requerimientos y exigencias profesionales, obtengan una mejora económica y puedan ser retenidos por la organización en la que prestan servicio»*. En este sentido, la Comisión señalaría también que ello *«supone, no solamente una desnaturalización del sistema retributivo y unas estructuras organizativas poco racionales, sino también un constante proceso de convocatorias de puestos de trabajo que sobrecarga a las unidades de gestión de recursos humanos»* (12).

La mencionada vinculación entre la progresión profesional y el cambio de puesto de trabajo dificulta generalmente la especialización en el propio puesto de trabajo. Debido a la necesidad de cambiar de puesto de trabajo para progresar profesionalmente, el sistema actual orienta al empleado a una movilidad incentivada que dificulta el desarrollo profesional en el propio puesto de trabajo o área de especialización y el compromiso con el contexto organizativo donde presta sus servicios.

c) En tercer lugar, el sistema actual genera desigualdades en las expectativas de progresión profesional entre diferentes colectivos de personal. La articulación de la carrera profesional sobre los niveles de los puestos comporta también efectos muy desfavorables desde la perspectiva del propio funcionario, ya que sus propias expectativas de progresión profesional quedan supeditadas a la existencia de puestos de trabajo de nivel superior abiertos a la escala de pertenencia y, por lo tanto, se restringe manifiestamente en aquellas escalas de contenido más técnico con escasos puestos de estructura. Ello produce sensibles diferencias, ya tradicionales en la función pública española, entre las expectativas de progresión profesional de los cuerpos generalistas (que prestan servicios en estructuras más verticales y, por tanto, susceptibles de

(12) COMISIÓN EBEP (2005: p. 102).

mayores posibilidades de ascenso) y de los cuerpos facultativos (cuya vida laboral discurre generalmente en estructuras más bien planas).

d) En cuarto lugar, el sistema actual produce efectos de reconocimiento profesional muy parciales. Por una parte, el efecto retributivo derivado de la consolidación de grado (art. 43.1 LFPCAr: al derecho que al funcionario corresponde «cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos de nivel correspondiente a su grado personal») se ha visto reducido sobrevenidamente debido a la evolución que ha presentado el sistema retributivo de la LMRFP. Esta ley contemplaría al complemento de destino como una retribución complementaria de carácter general, aplicada a todos los puestos de trabajo de la organización (art. 23.3.a LMRFP) frente al complemento específico, restringido a aquellos que ostentaran determinadas condiciones (de ahí su propia denominación) (13): «Son retribuciones complementarias: (...) el complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad». El resultado final, no obstante, ha sido muy diferente a la intención inicial del legislador, ya que, no sólo el complemento específico se ha generalizado, extendiéndose a todos los puestos de la organización, sino que constituye, generalmente, la retribución complementaria de mayor envergadura, reduciendo, al mismo tiempo, el peso relativo del complemento de destino en el conjunto de retribuciones complementarias funcionariales y, en el plano de la carrera administrativa, los posibles efectos retributivos derivados de la consolidación de grado (14).

A ello se añade, por otra parte, el hecho de que este efecto retributivo tiene el exclusivo carácter de garantía retributiva por lo que sólo se materializa cuando el funcionario es removido o cesado del puesto. De acuerdo con la regulación actual de la remoción del puesto de trabajo, esta posibilidad, si bien posible, es excepcional, especialmente para aquellos funcionarios que hayan obtenido su puesto mediante el procedimiento de concurso (una inmensa mayoría).

Por otra parte, la práctica inexistencia de mecanismos de gestión del rendimiento limita profundamente el efecto reconocimiento que debería conseguir el modelo de carrera profesional debido a que la valoración sobre la que se apoya la progresión profesional, fundamentalmente referida al tiempo de desempeño de los puestos anteriores (y la formación), no discrimina la calidad del trabajo y el rendimiento obtenido por el trabajador. En la actual LOFPA sólo

(13) CASTILLO BLANCO (2002).

(14) COMISIÓN EBEP (2005: p. 102).

se incluyen exclusivamente dos referencias al rendimiento de los empleados públicos. Por una parte, el artículo 31.3 LOFPAr, referido a la remoción del puesto obtenido por concurso, establece que «*sin perjuicio de la estabilidad de la relación estatutaria, los funcionarios que accedan por concurso a puestos de trabajo podrán ser removidos (...) cuando su rendimiento sea notoriamente insuficiente, mediante resolución motivada...*». La referencia al «*rendimiento notoriamente insuficiente*» parece hacer entender que para valorar esta circunstancia deben haberse evaluado primero el rendimiento del trabajador. Por otra parte, el artículo 48 LOFPAr hace referencia al complemento de productividad, que, de acuerdo con el artículo 23.3.d) LMRFP, «*está destinado a retribuir el especial rendimiento*». Ambas referencias al rendimiento han tenido muy escasa aplicación práctica. La remoción del puesto de trabajo ha sido excepcionalísima y la aplicación del complemento de productividad prácticamente inusitada en el ámbito de la administración general de la Comunidad Autónoma.

e) Finalmente, se advierte una escasa vinculación entre el modelo de carrera y el sistema de desarrollo profesional. Si bien no se trata tanto, como en el caso de muchas otras disfuncionalidades del sistema, de un problema estructural del modelo legal en sí mismo sino más bien de su aplicación práctica, lo cierto es que se genera una acusada debilidad del modelo de desarrollo profesional articulado por el vigente sistema de carrera profesional.

Por una parte, la política formativa articulada tradicionalmente en la función pública se configurado como un modelo en el que la oferta formativa es absolutamente voluntaria para el empleado público, que dispone de total discrecionalidad para elegir aquellos recursos formativos que más le interesen, sin referencia alguna a las necesidades de la organización o a los objetivos de capacitación profesional que pudieran ser necesarios (15). Se trata de una oferta formativa en muchos casos no estructurada ni apoyada en un diagnóstico previo de las necesidades formativas y de capacitación. Más vinculada a la promoción futura que a las necesidades del puesto. Aunque se ha consolidado la utilización de planes anuales de formación, no se ha empleado generalmente una visión plurianual de la estrategia formativa de acuerdo con los objetivos de desarrollo profesional que la organización requiere a largo plazo, incorporando la política formativa en el planteamiento estratégico de aquélla (16).

Por otra parte, el papel del puesto de trabajo en la definición de la oferta formativa ha sido muy reducido. Las posibilidades del puesto de trabajo han sido muy poco exploradas en el ámbito formativo y del desarrollo profesional.

(15) Se trata del fenómeno que, con cierta sorna, calificaría un antiguo Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) como «el síndrome de los cursos, cursillos y cursetes» [FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: p. 81)].

(16) RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A (1995: p. 285).

Y, en este sentido, la descripción tradicional de los puestos de trabajo ha prescindido generalmente de aspectos relacionados con estas materias.

En este mismo sentido, uno de los múltiples efectos que el escaso peso que el rendimiento laboral ha tenido en el conjunto del modelo de la carrera profesional ha sido que generalmente la política formativa ha quedado desvinculado de aquél y no se ha evaluado sistemáticamente el impacto real que los recursos formativos han tenido en el aumento del rendimiento y en la mejora del desempeño.

Puede señalarse además que se ha desaprovechado, en numerosas ocasiones, la amplia virtualidad que la política formativa ostenta para la difusión de cultura y de valores de la organización en su conjunto (17).

III. OBJETIVOS DE LA REFORMA

La regulación de la carrera profesional del ALEPA pretende superar las debilidades del régimen de la LMRFP (al igual que lo pretendía el propio EBEP).

Por una parte, el sistema de carrera profesional contenido en el ALEPA persigue *aumentar y racionalizar las expectativas de carrera del conjunto de empleados públicos*. Puede decirse, en este sentido, que el ALEPA pretende articular un sistema de carrera profesional que otorgue a todos los empleados públicos un itinerario de carrera profesional cierto y efectivo, con independencia de su actividad profesional o de su situación en la estructura administrativa. Como se ha puesto de manifiesto, la vigente regulación de la carrera profesional basada en la consolidación de grado personal vinculaba la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo, haciendo depender las expectativas reales de carrera profesional a la existencia de puestos de nivel superior abiertos a la escala funcional de adscripción. Ello provocaba importantes desigualdades en las expectativas entre colectivos verticales, especialmente las llamadas escalas generalistas, y colectivos planos, el resto de personal. Con la nueva regulación, que articula la carrera profesional sobre el grupo profesional o, en su caso, subgrupo profesional, y no sobre la clasificación de puestos de trabajo —como ocurría con el sistema anterior—, todos los empleados públicos podrán desarrollar plenamente su carrera profesional sin necesidad de variar su actividad profesional o su puesto de trabajo.

(17) La Comisión de Expertos EBEP recomendaría, en cuanto a la formación y el perfeccionamiento profesional de los empleados públicos, que las actividades de formación se sometieran a los criterios de programación, gestión y evaluación pertinentes para el logro de sus fines.

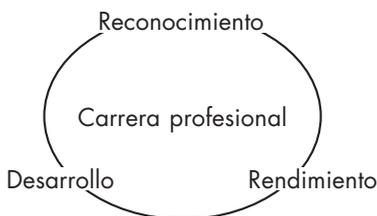
En este sentido, el ALEPA confirma a la carrera horizontal, es decir, la que se conforma a través del desarrollo profesional del empleado sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, permitiendo la progresión profesional en el propio puesto de trabajo, como la modalidad principal de carrera profesional en el ámbito de la administración general, reservando principalmente los elementos de carrera vertical para puestos de carácter directivo o predirectivo.

El segundo de los objetivos perseguidos por la reforma es *intensificar la vinculación de la progresión profesional con el desempeño eficaz del puesto de trabajo*. Como veremos con mayor detenimiento más adelante, una de las principales apuestas del sistema es la articulación de la carrera profesional sobre la evaluación del desempeño, como elemento clave en el funcionamiento de la carrera y del desarrollo profesional del funcionario. De acuerdo con lo que establece el artículo 17 del Estatuto Básico del Empleado Público, en el sistema de carrera horizontal «*se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño*». En este sentido, la evaluación del desempeño está llamada a constituir un aspecto crítico en el proceso de implantación del modelo y su ventura determinará, sin duda, el éxito del proceso en su conjunto (18).

Muy relacionado con el objetivo anterior, el ALEPA ha configurado la carrera profesional como herramienta básica para el desarrollo profesional. El sistema de carrera profesional se posiciona así como el cauce principal de desarrollo profesional y se configura como un auténtico itinerario para la adquisición de nuevas competencias y la mejora de las ya adquiridas. Así se contempla expresamente en el artículo 106 cuando se incluye entre los factores de valoración en la progresión de la carrera horizontal «*la adquisición de nuevas competencias profesionales que conlleven una mejora en la prestación de sus servicios*». La formación se presenta como otro de los elementos claves en el sistema de desarrollo profesional armado por el nuevo modelo de carrera profesional. En términos generales, el artículo 104 ALEPA incorpora un mandato general al conjunto de las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación para la promoción de la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

De esta forma, el desarrollo profesional se orienta principalmente hacia la calidad de la prestación del servicio y se concreta, como hemos señalado, en un sistema que valora, especialmente, la consecución de resultados (art. 106.2 ALEPA); rendimiento, desarrollo y reconocimiento profesional constituyen el triángulo básico del sistema que la nueva ley conforma.

(18) DGFP (2009: p. 46).



El cuarto objetivo de la reforma es *el fortalecimiento de los cauces y efectos del reconocimiento profesional*. El vigente sistema de consolidación de grado restringe los efectos de reconocimiento profesional fundamentalmente al plano de la garantías en el cese (lo que afecta, prácticamente en la mayoría de los casos, a los funcionarios públicos que ocupan los puestos de libre designación) así como a la garantía en el plano retributivo, concretado en el reconocimiento expreso del derecho a percibir, como mínimo, el complemento de destino correspondiente al nivel del grado personal consolidado (art. 43.1 LOFPAr).

El sistema de carrera profesional propuesto por el ALEPA potencia los efectos del reconocimiento profesional, especialmente en el plano retributivo, ya que la adquisición de tramos superiores de carrera horizontal determina un incremento *cierto y efectivo* de las retribuciones del funcionario promovido y, no sólo, como en el caso de la legislación vigente, una mera garantía retributiva. En este sentido, como se señala implícitamente en el artículo 108, la consecución de los sucesivos tramos de carrera horizontal se torna también irreversible, con la excepción del último tramo (el tramo IV). Se trata, en este sentido, de articular el sistema volcando los mayores esfuerzos en eliminar los tradicionales automatismos en la progresión profesional, fundamentados principalmente en el paso del tiempo, y articular una carrera profesional donde el reconocimiento profesional basado en el trabajo real y efectivo del funcionario sea el elemento preponderante. Así, el primer factor de valoración en la progresión en la carrera profesional horizontal se refiere, en parecidos términos que en el Estatuto Básico del Empleado Público, a *«la trayectoria, la actuación y conducta profesional, su contribución a los objetivos de la organización así como la calidad de los trabajos realizados y los resultados de la evaluación del desempeño»*.

Finalmente, el nuevo modelo de carrera profesional se dirige a la promoción del compromiso organizativo de los empleados públicos y a la motivación profesional. Por una parte, pretende vincular la progresión con el cumplimiento de los objetivos organizativos (art. 106.2.a) ALEPA) así como la implicación en aquellos proyectos que la Administración ponga en marcha, tales como grupos de trabajo, equipos de investigación, programas de mejora de la calidad u otros de similar naturaleza (art. 106.2.c) ALEPA). Por otra parte, el sistema

de reconocimiento profesional pretende conformar un factor de motivación del empleado, promoviendo un reforzamiento de las buenas prácticas profesionales y la consolidación de una visión más positiva de su propia actividad profesional.

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REFORMA

De acuerdo con los objetivos mencionados, el ALEPA reconoce, con carácter general el derecho de todos los empleados públicos «a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación» (art. 91.c) ALEPA).

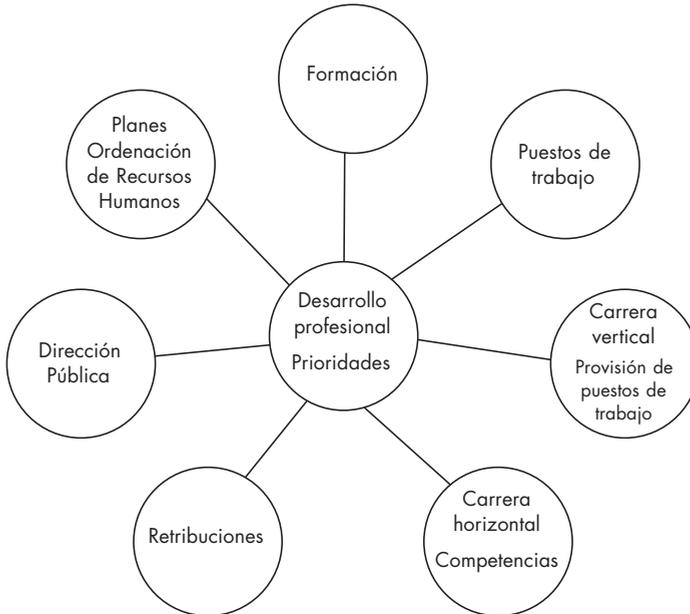
No obstante, debe destacarse que, si bien se incluye a la carrera profesional como derecho funcional, su regulación no se inserta en el Título VI dedicado a los derechos de los empleados públicos, sino que es objeto de un título propio, el séptimo, conjuntamente con la regulación de la provisión de puestos de trabajo. De esta forma, el ALEPA pretende distinguir la concepción de la carrera profesional como derecho funcional de su configuración como un elemento clave en la estructura de la función pública y como herramienta básica de desarrollo profesional.

Si bien la regulación general de la carrera profesional se incluye en un capítulo específico, existen múltiples elementos del modelo de empleo público que afectan directa o indirectamente al sistema de desarrollo profesional cuya regulación se encuentra diseminada por el todo el articulado:

- a) La política formativa, a través de la cual se propicia, en conjunción con la experiencia profesional, el aprendizaje necesario para la adquisición de nuevas competencias y el perfeccionamiento de las ya adquiridas: existen múltiples referencias a la formación a lo largo de todo el articulado [arts. 91.g), 84.1.l) y 15.1.b) ALEPA, entre otros].
- b) La descripción de puestos de trabajo, que habilita al puesto de trabajo como cauce crítico de desarrollo pertinente y determina los perfiles apropiados y niveles de desarrollo requeridos para el correcto desempeño de las responsabilidades profesionales: capítulo II («Ordenación de los puestos de trabajo») del Título III («Estructura y ordenación del empleo público»).
- c) La carrera vertical a través de la cual se aprovecha y distribuye el desarrollo y permite planificarlo para el desempeño de futuros puestos de trabajo: capítulo II («Provisión de puestos de trabajo») del Título VII («Carrera profesional y provisión de puestos de trabajo»)

- d) La carrera horizontal, mediante la cual se planifica, valida y reconoce el desarrollo profesional: capítulo I («Carrera profesional») del Título VII («Carrera profesional y provisión de puestos de trabajo»)
- e) El sistema retributivo, que permite articular los efectos económicos del desarrollo profesional, reconociendo en el plano salarial la progresión en la carrera: título VIII («Régimen retributivo»).
- f) La evaluación del desempeño que valida el desarrollo adquirido, propicia mejoras y adecua y adapta las necesidades formativas a la situación concreta del empleado: capítulo VII («Evaluación del desempeño») del Título III («Estructura y ordenación del empleo público»).
- g) La provisión de puestos de trabajo, que identifica niveles de desarrollo y perfiles de puestos, diagnosticando desempeños hipotéticos: capítulo II («provisión de puestos de trabajo») del Título VII («Carrera profesional y provisión de puestos de trabajo»).

Ilustración 1. Principales elementos del sistema de carrera, aplicación a la regulación del ALEPA, adaptado de FÉREZ FERNÁNDEZ (2006: p. 62)



En concreto, el ALEPA dedica específicamente el capítulo I de su título VII a la carrera profesional de los funcionarios públicos (19), estableciendo las siguientes modalidades:

- La carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo II de este título (cf. Título VII). En este sentido, puede señalarse que el ALEPA ha venido a eliminar cualquier efecto consolidatorio en el desarrollo de la carrera vertical, derogando tácitamente el anterior sistema de consolidación de grado personal. La propia exposición de motivos advierte expresamente que *«la carrera vertical consiste exclusivamente, en este modelo legal, en la ocupación de sucesivos puestos de trabajo sin efectos consolidatorios retributivos o funcionales»* (párr.VII).
- La carrera horizontal, verdadera novedad de la ALEPA (20), que, de acuerdo con el artículo 104 ALEPA, consiste en la progresión de tramos, sin necesidad de cambio de puestos de trabajo y de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente [cf. artículo 105 ALEPA]
- La promoción interna, en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 109 ALEPA: promoción interna vertical, horizontal, cruzada y temporal.

Como puede comprobarse, el ALEPA incorpora, sin prácticamente adaptaciones, las modalidades que el Estatuto Básico prevé en el apartado tercero de su artículo 16; sin embargo, incluye ciertas innovaciones, no previstas inicialmente por el EBEP (p.e. la promoción interna cruzada o la promoción interna temporal) (21).

(19) En aplicación del artículo 117 ALEPA, la carrera profesional y la promoción del personal laboral se haría efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos, tal y como se prevé en el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 19 EBEP).

(20) Como hemos señalado, la articulación de una carrera horizontal que permite la progresión profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo había sido prácticamente totalmente inaplicable en el régimen anterior a través de la previsión de la LOFPAr por la que se permitía la consolidación de grado a través de la superación de cursos de formación y el cumplimiento de los requisitos objetivos que estableciera el Gobierno de Aragón.

(21) El Estatuto Básico del Empleado Público establece, con carácter general, cuatro modalidades generales de carrera profesional: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y horizontal (art. 16.3 EBEP). No obstante, la nueva legislación básica estatal ha dejado una amplia libertad a la Comunidad Autónoma para adaptar o modificar estas tipologías: de acuerdo con el tenor literal del precepto, *«las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades...»*. Por tanto, el legislador autonómico de desarrollo podrá establecer carreras profesionales diferentes *«en cada ámbito»*, incorporar nuevas modalidades (*«entre otras»*), aplicar aisladamente las diferentes modalidades que propone, articularlas de forma simultánea o eliminar alguna estableciendo sólo *«alguna o algunas»* de las modalidades que prevé.

1. La concepción de la carrera profesional como sistema de desarrollo profesional: evaluación del desempeño y política formativa

El modelo de carrera del ALEPA, en sus diferentes modalidades, pretende constituir un verdadero sistema de desarrollo profesional, un itinerario por el que el funcionario público transcurra a lo largo de su vida profesional y a través del cual adquiera y mejore sus competencias profesionales con el objetivo de asegurar mayores niveles de rendimiento profesional. Como hemos señalado anteriormente, el desarrollo profesional se configura así como uno de los tres vértices del sistema, conjuntamente con el rendimiento y el reconocimiento profesional. En este sentido, la ALEPA incorpora la propuesta que la Comisión de Expertos EBEP que advertía la necesidad de articular la nueva carrera administrativa «*en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos*» (22).

Este modelo de carrera se configura, como sistema de desarrollo profesional, sobre la evaluación del desempeño y la política formativa, cohesionando así los intereses organizativos (la capacitación del funcionario y el rendimiento profesional) con los del funcionario (reconocimiento profesional y retributivo), y promocionando, al tiempo, el compromiso organizativo (art. 106 ALEPA).

En primer lugar, la evaluación del desempeño se constituye, por encima de todo, como una herramienta básica para el desarrollo profesional del empleado. La vinculación entre carrera y evaluación es clave en la articulación de la carrera profesional del ALEPA, en la línea marcada por el Estatuto Básico del Empleado Público. La propia legislación básica exige para la implantación de la carrera horizontal la previa implementación de un sistema de evaluación del desempeño (art. 20.5 EBEP, en el mismo sentido el artículo 57.4 ALEPA) (23).

Se ha demostrado que la utilización de la evaluación del desempeño como un mero procedimiento de calificación del empleado (de atribución de una nota) carece de utilidad a medio y largo plazo debido a que no aporta valor al sistema y provoca múltiples disfuncionalidades (24). En este sentido, la experiencia comparada demuestra insistentemente que una visión positiva de la evaluación del desempeño, volcada en la capacitación del empleado, reporta mayor utilidad al conjunto del sistema. Así, la consideración de la

(22) COMISIÓN EBEP (2005: p. 102).

(23) El propio Estatuto Básico del Empleado Público incluiría la regulación de la evaluación del desempeño en el capítulo II del Título III, dedicado a la carrera profesional configurándolo, incluso sistemáticamente, como un elemento básico en la articulación de ésta.

(24) PARADA VÁZQUEZ (2007: p. 74).

evaluación del desempeño como herramienta de desarrollo profesional, dirigida a la detección de áreas de mejora en el perfil competencial del evaluado y a la determinación de posibles itinerarios formativos para el desarrollo, está constituyendo una tendencia generalizada en el ámbito europeo (25).

El propio Estatuto Básico del Empleado Público vincula evaluación con formación en su artículo 20 cuando se refiere, en su apartado tercero, a los «efectos de la evaluación en la formación». Parece, por tanto, que el legislador básico pretendía vincular la evaluación con la formación profesional. En la misma línea, el ALEPA intensifica esta relación señalando expresamente que, en todo caso, la evaluación del desempeño contribuirá al desarrollo profesional de los empleados públicos. Lo cierto es que no concreta métodos concretos de evaluación (algo que sería impropio del rango legal), pero establece, entre otros extremos, los objetivos que debe perseguir la evaluación. Concretamente, el artículo 57.2 ALEPA establece explícitamente que *«la evaluación del desempeño contribuirá al desarrollo profesional, la mejora del rendimiento, la motivación, la formación de los empleados públicos así como a la adquisición de nuevas competencias profesionales»*. Sin perjuicio de su virtualidad como herramienta de reconocimiento y evaluación del rendimiento, la evaluación del desempeño se convierte también así como un auténtico balance periódico de competencias en el que evaluador y evaluado asumen un papel proactivo, advierten conjuntamente posibles áreas de mejora e identifican los recursos formativos necesarios para su resolución. En el marco del proceso de gestión del rendimiento, se hace partícipe al evaluador del desarrollo profesional del evaluado.

A su vez, el artículo 15.1.c) establece como uno de los fines del Instituto Aragonés de Administración Pública, como órgano responsable de la gestión del desempeño de los empleados públicos, la contribución a la mejora del rendimiento de los empleados públicos *«en el marco de su progresivo desarrollo profesional, mediante la gestión del sistema de evaluación del desempeño»*.

Por otra parte, si bien el ALEPA no incluye ningún precepto exclusivamente destinado a la formación de los empleados públicos, sí que realiza múltiples referencias a la misma como elemento del sistema de desarrollo profesional.

Por una parte, establece expresamente el derecho de todos los empleados públicos *«a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales»* [art. 91.g) ALEPA] y, al mismo tiempo, lo configura como uno de sus deberes profesionales el de *«recibir la formación profesional necesaria en los términos en que se establezca y mantener actualizada su formación y cualificación»* [art. 84.l) ALEPA].

(25) Así, por ejemplo, pueden citarse el ejemplo francés o el comunitario.

Además, confirma al Instituto Aragonés de Administración Pública como organismo proveedor de servicios en materia de formación, estableciendo como uno de sus fines «*desarrollar y ejecutar programas de formación dirigidos al perfeccionamiento y adquisición de nuevas competencias por los empleados públicos que favorezca el desempeño excelente de sus funciones*» [art. 15.1.b) ALEPA].

2. La articulación de la carrera horizontal como modalidad general de carrera profesional

Como hemos señalado, la implantación de la carrera horizontal constituye una de las principales novedades que incorpora el ALEPA. Su exposición de motivos establece que «*el reconocimiento profesional de los funcionarios públicos y el aumento de sus expectativas de progresión profesional es uno de los objetivos de esta ley (...)*» señalando más concretamente que «*la ley apuesta decididamente por un modelo de carrera horizontal tendencialmente universal que (...) permite la progresión sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y pivota sobre la evaluación del desempeño, sobre el buen hacer efectivo del funcionario y no sobre el mero transcurso del tiempo*». Como hemos señalado, la ALEPA afronta un giro copernicano en la concepción vigente de la carrera.

El sistema es definido por la letra b) del artículo 104.3 ALEPA en virtud del cual la carrera horizontal consiste «*en la progresión de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo*» [art. 104.3.b) ALEPA]. De acuerdo con el artículo 105.1 ALEPA «*la carrera horizontal de los funcionarios de carrera se articulará mediante un itinerario formado por tramos que el funcionario de carrera acumulará, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa solicitud del interesado y resolución favorable del órgano competente, a propuesta del órgano técnico*». Este itinerario se conforma por cinco tramos, incluyendo el de entrada.

Tramo IV
Tramo III
Tramo II
Tramo I
Tramo de acceso

a. Por una parte, se articula como un *sistema universal y común* aplicable al conjunto de los funcionarios de carrera de las administraciones públicas

incluidas en su ámbito de aplicación. El ALEPA parece configurar, de facto, a la carrera horizontal como la modalidad común de progresión profesional reduciendo la carrera vertical al acceso a puestos de superior nivel a través de los procedimientos de provisión de puestos previstos en la ley [art. 104.3.a) ALEPA] (26).

El régimen de carrera horizontal, por tanto, persigue otorgar a todos los empleados públicos un itinerario de carrera profesional cierto y efectivo, con independencia de su actividad profesional o de su situación en la estructura administrativa.

b. En segundo lugar, el sistema de reconocimiento profesional sobre el que se fundamenta el modelo de carrera profesional es de carácter *voluntario*. Es decir, el reconocimiento de los diferentes tramos de carrera, como la propia definición legal advierte (art. 105.1 ALEPA), se resolverá «*previa solicitud del interesado*».

No obstante, debe apuntarse una observación. Como se ha señalado anteriormente, el modelo de carrera profesional se fundamenta en la trilogía formada por el rendimiento, el desarrollo y reconocimiento profesional. Pues bien, la voluntariedad sólo se refiere al tercero de estos elementos, el del reconocimiento, no a los restantes. Debe destacarse, en este sentido, que la evaluación del desempeño, tal y como es concebida tanto por el EBEP como por el ALEPA, tiene carácter imperativo (art. 20.5 EBEP y art. 57 ALEPA) y la formación se configura como un deber del funcionario público [art. 84.l) ALEPA, art. 54 EBEP, como principio de conducta]. En atención a esta distinción, si bien el reconocimiento es de carácter voluntario, no lo es así el sistema de desarrollo profesional y de gestión del rendimiento, que tienen carácter imperativo.

c. Por otra parte, el reconocimiento profesional arbitrado por el sistema (y, por tanto, sus efectos) tiene un marcado *carácter personal*: el reconocimiento de un determinado tramo de carrera profesional conlleva el reconocimiento de una condición personal del funcionario con independencia de su puesto de trabajo. Se configura así como una categorización subjetiva del funcionario que acredita la experiencia y nivel de desarrollo profesional y que podría constituir, en atención a los resultados del análisis del puesto de trabajo, un requisito mínimo, en algunos casos, y un elemento de valoración, en todos, para el acceso a otros puestos de trabajo. En este sentido, el artículo 120.1.b)

(26) El Documento de Diagnóstico señala, a este respecto, que «debido a que los puestos de naturaleza vertical (o singularizados) son mayoritariamente propios de los grupos profesionales superiores, serán en estos grupos donde sea más común la progresión simultánea en la carrera profesional horizontal (adquisición de nuevos tramos) y la vertical (ocupación de puestos de responsabilidad. En los grupos de apoyo (grupo de clasificación profesional C), el elemento horizontal debería constituir la fórmula generalizada de carrera profesional».

ALEPA articula a la progresión alcanzada en la carrera profesional como factor de valoración imperativo en los concursos de méritos.

En el plano retributivo también se advierte el marcado carácter personal que ostenta el reconocimiento de los tramos de carrera horizontal: el (nuevo) complemento retributivo, denominado «de carrera profesional», se configura como un complemento de carácter subjetivo, que percibe el funcionario en la misma cuantía, con independencia del puesto de trabajo que ocupe [art. 108 y 141.2.b) ALEPA].

d. En cuarto lugar, se trata de un sistema de carácter *progresivo* debido a que el ALEPA establece, como requisito previo para el reconocimiento de los sucesivos tramos de carrera horizontal, un período mínimo de prestación de servicios como funcionario de carrera. En concreto, señala para la adquisición de un tramo superior de carrera la necesidad, además de la valoración mínima de los factores de valoración que reglamentariamente se establezca (cf. art. 106.2 ALEPA), del transcurso de un período mínimo de seis años de servicios prestados como funcionario de carrera desde la fecha de reconocimiento del último tramo acumulado o, cuando se trate del tramo de acceso, desde la adquisición de la condición de funcionario de carrera. Este mismo precepto prevé la posibilidad de que pueda alterarse mediante norma reglamentaria la duración de este período mínimo de experiencia.

El reconocimiento de los sucesivos tramos será consecutivo, de acuerdo con lo previsto en el apartado tercero del artículo 106, si bien el ALEPA permite, en los mismos términos que prevé el Estatuto Básico del Empleado Público, establecer excepciones a la regla general.

e. De acuerdo con el artículo 108.2, los tramos reconocidos son consolidables, es decir, su reconocimiento es irreversible, con la única excepción del tramo IV. No obstante, la irreversibilidad del reconocimiento de los tramos no significa que un comportamiento contrario a la deontología profesional no tenga efecto alguno en la carrera profesional del funcionario. El artículo 176 ALEPA incluye, entre el elenco de sanciones disciplinarias, la de demérito, consistente en la pérdida de tramos de carrera horizontal. En concreto, el artículo 177 ALEPA establece en su apartado primero, que podrá imponerse, por la comisión de faltas muy graves, la pérdida de dos tramos de carrera horizontal [art. 177.1.d) ALEPA] y por la comisión de faltas graves, la pérdida de uno [art. 177.2.c) ALEPA]. En este caso, el período de servicios prestados computados así como los méritos alegados para el reconocimiento de los tramos objeto de sanción no podrán ser valorados para el nuevo reconocimiento de aquéllos (art. 177.4 ALEPA).

f. Como hemos señalado, el reconocimiento de los sucesivos tramos de carrera horizontal produce *efectos retributivos*. Así lo prevería el propio Estatuto

Básico, que propone en su artículo 17 la articulación de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso *«fijándose la remuneración a cada uno de ellos»*. El ALEPA viene a desarrollar tal previsión en su artículo 108, estableciendo los efectos económicos del reconocimiento de los sucesivos tramos.

El establecimiento de los efectos retributivos de la progresión por la carrera horizontal se traduce en la creación en el seno del nuevo sistema retributivo, de un nuevo complemento de carrera profesional. De acuerdo con su artículo 141.2.b) ALEPA, este nuevo complemento *«retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal»* estableciéndose que la cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal serán establecidos por cada órgano de gobierno y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.

La vinculación de la carrera horizontal con el sistema retributivo potencia el «efecto reconocimiento» de la carrera (el tercero de los vértices del triángulo que conforma el sistema) ya que, como hemos señalado anteriormente, en el nuevo sistema la progresión por la carrera horizontal conlleva un incremento cierto y efectivo de las retribuciones del funcionario, a diferencia del sistema actual, que reduce los efectos retributivos de la carrera profesional a una mera garantía retributiva (que, por otra parte, tiene escasa virtualidad para empleados públicos titulares de un puesto obtenido por concurso).

g. Una de las características fundamentales del nuevo sistema de carrera es la intensa relación entre carrera y desempeño. Como hemos señalado, en el actual sistema de consolidación de grado, la antigüedad tiene un peso muy relevante en la progresión profesional (es valorada especialmente tanto en la fase de concurso, presupuesto para la consolidación, como en el requisito impuesto por la ley para la consolidación del grado personal —dos años de prestación de servicios ininterrumpidos o tres interrumpidos—). Por el contrario, el desempeño tiene un papel muy reducido: sólo se valora para los casos —excepcionales— de remoción del puesto de trabajo (art. 31.3 LOFPAr).

El modelo de carrera profesional que prevé el EBEP y que el ALEPA desarrolla se conforma especialmente sobre el desempeño. Ya hemos hecho referencia a la importancia de la evaluación del desempeño en el ámbito del desarrollo profesional; no obstante, la evaluación busca, además, gestionar el rendimiento, promoverlo y valorarlo a través de la carrera profesional: el artículo 57.2 ALEPA dispone expresamente que *«la evaluación del desempeño contribuirá (...) a la mejora del rendimiento»*. La vinculación entre carrera profesional y evaluación del desempeño es tan estrecha que el EBEP impide legalmente la implantación de aquélla sin la puesta en marcha de la evaluación (art. 20.5 EBEP). Se trata, en este mismo sentido, de una de las pocas previ-

siones imperativas que contiene el régimen de carrera profesional del EBEP. El ALEPA incorpora la misma previsión, señalando que *«la aplicación de la carrera profesional horizontal (...) requerirán la regulación y aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño»* (art. 57.4 ALEPA). El propio Documento de Diagnóstico del año 2009 enfatizaba la relevancia de la evaluación en el nuevo modelo de empleo público previsto por el EBEP, cuando advierte que *«la evaluación del desempeño es, sin duda, la clave de todo el sistema de empleo público»*

El nuevo modelo de carrera profesional, por ello, pretende superar anteriores sistemas de carrera basados fundamentalmente en la antigüedad y en el mero paso del tiempo y articular la progresión profesional sobre el desempeño real y efectivo del funcionario. En este sentido, la propia exposición de motivos del ALEPA enfatiza esta cuestión, cuando señala que *«la ley apuesta decididamente por un modelo de carrera horizontal tendencialmente universal que, para evitar las disfuncionalidades provocadas por el sistema de consolidación del grado personal anterior, permite la progresión sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y pivota sobre la evaluación del desempeño, sobre el buen hacer efectivo del funcionario, y no sobre el mero transcurso del tiempo»*.

El papel de la evaluación del desempeño en la progresión profesional se concreta principalmente en dos aspectos:

- En primer lugar, la evaluación actúa como criterio de cómputo de la experiencia profesional mínima necesaria para la adquisición de los sucesivos tramos de carrera profesional (seis años de servicios prestados como funcionario de carrera, art. 106.1 ALEPA). En concreto, el ALEPA incluye la concepción de la experiencia como los servicios evaluados positivamente, superando la visión clásica de la antigüedad tradicional, no sólo en la carrera profesional, también en el ámbito de la selección (para los supuestos de concurso-oposición y concurso) y en el de la provisión de puestos (para la valoración de la experiencia en el concurso de méritos). Así, el artículo 58.2 ALEPA dispone que *«el resultado negativo de la evaluación del desempeño dará lugar a la no valoración del mérito de experiencia durante el período evaluado en los procesos de selección, provisión y promoción profesional»*.
- En segundo lugar, se configura como elemento de valoración para el desarrollo de carrera: así, el propio artículo 106.2 ALEPA prevé a *«los resultados de la evaluación del desempeño»* como uno de los factores de valoración para la adquisición de cada uno de los tramos de carrera horizontal.

h. Por otra parte, si bien el sistema de carrera horizontal se estructura en grupos o, en su caso, subgrupos profesionales (art. 108.3 ALEPA), promueve

la permanencia del funcionario en la misma área de especialización: como hemos señalado, el sistema de carrera horizontal pretende promover la especialización profesional fomentando el desarrollo profesional en el propio puesto de trabajo, y eliminando la necesidad de cambiar de puesto como exigencia para la promoción profesional. Con ello se pretende evitar la pérdida de valor que supone la movilidad artificial provocada por una visión excesivamente vertical de la carrera profesional. Con el objetivo de cohesionar los dos intereses concurrentes (por una parte, permitir al funcionario que pueda, si así le conviene o lo desea, cambiar de puesto de trabajo, y al mismo tiempo evitar la pérdida de valor añadido que supone la movilidad a puestos radicalmente diferentes), el ALEPA ha incorporado, entre los factores de valoración, *«la permanencia en el mismo área de especialización»* [art. 106.2.d) ALEPA]. Así, el funcionario podrá cambiar de puesto de trabajo pero se valorará especialmente la permanencia en el mismo área de especialización, aprovechándose así la experiencia y el conocimiento acumulado en el desempeño de los puestos anteriores. Si bien, el peso de este factor en la progresión en la carrera horizontal se concretará en el marco del desarrollo reglamentario, lo cierto es que el ALEPA configura al área de especialización como el ámbito natural de la movilidad funcional. Así, el artículo 42 ALEPA establece que *«los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características, a través de áreas de especialización, para ordenar, entre otros, la selección, la formación, la movilidad y la promoción profesional (...)»*. Con esta solución, el ALEPA busca promover la especialización de los funcionarios por áreas materiales de la actividad administrativa y aprovechar, en la mayor medida posible, esta especialización en el ámbito de la movilidad funcional.

No incluye el ALEPA definición alguna de área de especialización, más allá de considerarla como «agrupaciones de puestos de trabajo» (en la misma línea que el artículo 73.3 EBEP); no obstante, las áreas de especialización están llamadas a ser un elemento clave en la estructuración de la función pública. Debe advertirse, en este sentido, que el concepto de área de especialización no es una novedad en el ámbito de la función pública aragonesa; este concepto es equivalente al ya incorporado por el Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, bajo la denominación de «áreas funcionales» (art. 6 y art. 14.c), estableciéndose como elemento de valoración de la especialización del funcionario en el concurso de méritos.

i. Finalmente, se trata de una carrera profesional que pretende adaptarse a las características propias de cada profesión. Podría hablarse, por tanto, más que de «carrera» de «carreras» debido a que, si bien existe un marco común de regulación, es necesario modular los diferentes extremos del sistema

para adaptarlo a las peculiaridades de cada actividad profesional. El propio artículo 106.2 ALEPA, que regula los factores de valoración para la progresión por la carrera profesional, dispone tales factores «se valorarán de acuerdo con la naturaleza de cada actividad profesional». El propio precepto no impone que deban valorarse todos los factores previstos en la enumeración, y destina al desarrollo reglamentario la valoración de cuáles deberán ser valorados en función de «cada actividad profesional» y en qué medida deben valorarse.

3. La ampliación de los cauces de promoción interna

El ALEPA también incorpora múltiples novedades en materia de promoción interna. El Documento de Diagnóstico previo al proceso de elaboración del ALEPA ya advertía la necesidad de profundizar y mejorar las posibilidades de promoción interna de los empleados públicos de la Administración autonómica:

«Puede señalarse que la promoción interna en la Administración de la Comunidad Autónoma sigue siendo un medio minoritario de promoción a pesar de las medidas incentivadoras de esta forma de carrera profesional (previsión en las Ofertas de Empleo público de turnos independientes, eliminación del período de prácticas, reducción de temarios). Ello es especialmente significativo en un contexto en el que la formación universitaria es cada vez más frecuente entre los funcionarios públicos de los grupos profesionales donde ésta no se exige para el ingreso en los Cuerpos o Escalas correspondientes. La motivación de una carrera profesional de un mayor recorrido, la promoción de la formación reglada entre los empleados públicos así como la experiencia adquirida en el desempeño de las funciones del Cuerpo o Escala de procedencia es un interés que la organización en su conjunto debe perseguir. La promoción interna, en cualquier de sus modalidades, permite aprovechar el potencial de las personas que ya están prestando sus servicios en la Administración al tiempo que permite articular una carrera profesional de mayor recorrido.»

De acuerdo con este diagnóstico, el ALEPA ha venido a profundizar e incrementar las posibilidades de promoción interna a través de múltiples previsiones.

Por una parte, el ALEPA ha previsto novedosamente la posibilidad de convocar turnos independientes de promoción interna. Si bien es cierto que, en las últimas ofertas de empleo público de la Administración autonómica se han venido realizando convocatorias independientes de promoción interna, superándose el modelo tradicional de reserva de puestos del turno libre a favor del turno de promoción interna, esta posibilidad se ha incorporado definitivamente en el texto ALEPA.

Otra de las grandes novedades que incorpora el ALEPA es la regulación de una nueva modalidad de promoción interna, la denominada promoción

interna temporal. Si bien existen otros regímenes especiales de función pública (como el régimen del personal estatutario o el del personal laboral) donde se contempla esta modalidad, la promoción interna temporal se configura como una auténtica novedad en el ámbito del régimen común. El ALEPA articula la promoción interna temporal al modo de un nombramiento temporal del funcionario para la provisión de puestos de trabajo correspondientes a escalas o clases de especialidad del mismo subgrupo profesional o grupo profesional si no existe subgrupo, o del inmediato superior al del funcionario promocionado, siempre que concurren los requisitos generales previstos para la promoción interna. Debido a que se trata de un nombramiento temporal (equivalente al que se produce en el caso del régimen de interinidad), el ALEPA prevé que *«durante el tiempo en que realice funciones en promoción interna temporal, el interesado pasará a la situación de servicio activo en el cuerpo, escala o clase de especialidad a la que hubiera promocionado temporalmente y permanecerá en excedencia voluntaria por incompatibilidad en la escala o clase de especialidad de origen»*. Se contempla expresamente la reserva del puesto. La promoción interna temporal está sometida a los plazos máximos previstos para las comisiones de servicios de carácter voluntario (art. 128.5 ALEPA).

Existen otras novedades de carácter secundario en el ámbito de la promoción interna, tales como la previsión expresa de la posibilidad de acceso directo por promoción interna desde el grupo C, subgrupo C1 al grupo A, subgrupo A2, sin necesidad de pasar por el grupo B y la eliminación de los límites previstos por la legislación vigente para la promoción interna cruzada. Respecto a esta última novedad, debe señalarse que la actual LOFPAr restringe, en su Disposición Adicional Octava, segundo párrafo, la posibilidad de acceso a través de pruebas de promoción interna a las categorías profesionales del Grupo E del Convenio colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y, exclusivamente, para el acceso a la Escala Auxiliar Administrativa. Si bien, se sigue considerando esta modalidad de promoción interna como excepcional, se han eliminado tales límites.

V. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE SU IMPLANTACIÓN Y RIESGOS DEL PROCESO

La articulación de un nuevo sistema de carrera profesional basado en un modelo de carrera horizontal, articulado sobre la evaluación del desempeño y conformador de un auténtico sistema de desarrollo profesional supone, como hemos señalado, un auténtico reto para la organización en su conjunto. Es un proceso complejo y que, con seguridad, se dilatará en el tiempo, pero constituye, sin duda, una de las claves de bóveda de la reforma que el Estatuto Básico del Empleado Público pretende encauzar en el conjunto de las Admi-

nistraciones Públicas españolas y que el ALEPA, si finalmente se transforma en derecho positivo, persigue catalizar en el ámbito aragonés.

No obstante, el éxito de este proyecto depende, en nuestra opinión, de múltiples condicionantes.

Por una parte, la implantación de un modelo de carrera profesional de carácter horizontal, que supere la tradicional visión vertical de la carrera administrativa, exige una profunda revisión de las estructuras organizativas actuales. El proceso transferencial, la propia dinámica de la actual carrera administrativa (que provoca, como hemos visto, una permanente presión vertical en la organización), la cultura administrativa y la ausencia prácticamente generalizada de instrumentos de valoración de puestos, ha dado como resultado una estructura de puestos de trabajo excesivamente vertical que casa con dificultad con las necesidades de las nuevas organizaciones públicas.

Los objetivos de la reforma de la carrera administrativa quedarán inéditos si, simultáneamente al proceso de implantación de la nueva carrera horizontal, no se afronta un proceso de racionalización de la estructura de puestos a través de una simplificación de la estructura de niveles y de una homogeneización de los niveles de los puestos. En caso contrario, el resultado se reducirá a una mera superposición de la carrera horizontal en el sistema actual de carrera jerárquica, malogrando muchos de los objetivos que la reforma persigue (promover el desarrollo profesional en el puesto, evitar una movilidad puramente artificial o garantizar similares expectativas de progresión profesional al conjunto de colectivos de personal que integran la organización).

Por otra parte, la implantación del nuevo modelo de carrera profesional deberá venir acompañado de esfuerzos constantes en el campo de la cultura administrativa. La cultura organizativa es una realidad, quizás, la más compleja y sutil. Se configura como un conjunto de valores compartidos y creencias relativas a los miembros de la organización, a las estructuras y los sistemas de control, a las formas de trabajo y a los papeles organizativos. Siguiendo la famosa frase de CROZIER, «la sociedad no se cambia por decreto» (27), la renovación normativa debe ir acompañada de un gran esfuerzo en comunicación interna, en transmisión de valores proclives al desarrollo profesional, al compromiso organizativo y a la calidad del servicio. LEIBOWITZ, FARREN y KAYE han sistematizado los seis elementos de una cultura organizativa proclive al desarrollo profesional de sus funcionarios: la publicidad de los planes organizativos, un fácil acceso a la información relativa a los puestos de trabajo, la creación de redes de fomento de la innovación y alto rendimiento, la valoración de la asunción de nuevas responsabilidades y del desarrollo profesional, el

(27) CROZIER (1984).

apoyo mutuo entre directivos y colaboradores, y una conexión óptima entre la cultura organizativa y las personas (28). Si no existe una verdadera cultura del desarrollo profesional, que incorpore entre las prioridades, tanto de los directivos como de los propios empleados públicos, la necesidad de la constante innovación y del desarrollo profesional, las normas no serán eficaces. Y la cultura se construye con la promoción de principios comunes (los presupuestos básicos y la forma de funcionamiento de la organización) basados en la creatividad y el compromiso, con acciones (pautas de conducta, flujos y formas en la comunicación, relaciones con otros actores, compensaciones, prácticas, procedimientos...) con discurso (en la descripción de la misión de la organización, la formulación de las políticas, los eslóganes publicitarios, las metáforas e historias organizativas) e incluso a través de las formas externas (el mobiliario o los espacios de trabajo...). En última instancia, como señala TICHY, la cultura constituye «la influencia más omnipresente en la efectividad organizativa» (29).

Otro de los elementos clave del proceso consiste en el fortalecimiento del nivel directivo profesional. Como hemos señalado, el papel de los directivos públicos es crítico en el funcionamiento efectivo de un verdadero sistema de carrera y desarrollo profesional. Como se ha demostrado en las experiencias comparadas y se ha puesto de manifiesto por los expertos, el directivo debe acompañar al empleado en su desarrollo profesional, debe orientarle y conformar con él un diagnóstico compartido sobre sus fortalezas y sus carencias, consensuando las posibles vías para su solución; es también clave en la gestión del rendimiento (30). En la mayoría de los sistemas comparados de evaluación del desempeño, la participación del supervisor o directivo en la evaluación se torna imprescindible o muy necesaria. Aunque, normalmente, se establecen mecanismos de contención de sesgos y de estandarización de las valoraciones, lo cierto es que el papel de evaluador es asumido principalmente por los supervisores y directivos (31). Por ello, la profesionalización del nivel directivo se configura así como un presupuesto necesario para el éxito de la implantación del modelo.

Por otra parte, se requiere la implantación de herramientas fiables que hagan posible un correcto funcionamiento del sistema y que sean merecedoras de la confianza de los diferentes actores del proceso (los propios empleados,

(28) LEIBOWITZ, FARREN y BEVERLY: (1986: p. 46).

(29) TICHY (1982: p. 59).

(30) WERNER y DE SIMONE (2006: p. 15).

(31) En algunos sistemas comparados, se ha implantado sistema de evaluación de 360 grados, en el que participan en la evaluación del empleado no sólo los superiores jerárquicos, sino también los compañeros, subordinados y los usuarios.

los directivos públicos, los ciudadanos, las organizaciones sindicales,...). Esta confianza se verá acrecentada a través del reforzamiento de una visión participativa del proceso, en el seno del cual los empleados puedan intervenir y participar en el diseño e implementación de tales herramientas, configurándose así como un auténtico proyecto colectivo (32).

Ya hemos señalado que cualquier sistema de desarrollo profesional se conforma a través de múltiples elementos, tales como los puestos de trabajo, la carrera horizontal, la evaluación del desempeño, la política formativa, las técnicas de provisión de vacantes o el sistema retributivo (*vid. supra*). Tal y como se advertiría por la Comisión de Expertos EBEP, el grado de desarrollo de todos estos elementos en las Administraciones Públicas españolas dista de poder considerarse completamente satisfactorio. Sin el perfeccionamiento del sistema de descripción de los puestos de trabajo, que refuerce su vinculación con el sistema de desarrollo profesional, la flexibilización del sistema retributivo o la mejora de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, especialmente, del concurso de méritos, como procedimiento normal de provisión (aunque sin olvidar el sistema de libre designación que afecta una importante parte de los puestos de mayor valor estratégico en la organización), el sistema de desarrollo profesional no podrá llegar a ser verdaderamente eficaz.

En este sentido, se requiere una profunda renovación del modelo formativo, superando el modelo tradicional de la política formativa basada en una oferta voluntaria para el funcionario, con una reducida conexión con los objetivos organizativos, y volcada exclusivamente en la movilidad (33). Francisco LONGO ha puesto de manifiesto las desviaciones más comunes del sistema formativo en las Administraciones Públicas españolas: por un lado, cuando reduce «a un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales» y, por otro, cuando la formación «se convierte en una política que se utilizara para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquellos para los que no es el instrumento más adecuado». En este sentido, las Normas de Organización y Recursos Humanos del Gobierno Vasco (2006) (34), ya clásicas en esta materia, sistematizarían los principios elementos de una política formativa realmente eficaz:

«— La necesidad de proceder a planificar la formación en función de la estrategia global de la organización y de sus políticas de recursos humanos.

(32) LEIBOWITZ, FARREN y BEVERLY (1986: p. 173).

(33) JIMÉNEZ MEROÑO, SÁNCHEZ MERENO y SÁNCHEZ MERENO (2009).

(34) GORRITI y TOÑÁ (2006).

- La coherencia de utilizar la formación para aquello a lo que realmente puede contribuir: a mejorar el desempeño presente o futuro de un puesto y a facilitar el desarrollo y la promoción profesional
- La distinción entre las actividades formativas de aprendizaje (que tienen por finalidad la adquisición de conocimientos, destrezas, actitudes, etc., mediante un programa específico en que se evalúan los objetivos de aprendizaje propuestos) y las actividades de información (que tienen como objetivo la transmisión o intercambio de contenidos y experiencias y carecen de una programación y evaluación sistemáticas).
- La identificación de objetivos formativos, entendidos como los comportamientos, actitudes y valores que mejoran el servicio público y que identifican y describen aquello que el participante debería ser capaz de hacer en un puesto de trabajo después de haber acreditado la superación del correspondiente proceso de formación
- El análisis de los contenidos formativos, que deben estar diseñados para la adquisición o incremento de conocimientos, destrezas observables, capacidad de resolución de problemas y cambio de actitudes.
- El análisis de las necesidades de formación, entendido como la diferencia entre lo que el trabajador sabe y lo que debe saber en relación a los objetivos formativos
- Conviene distinguir entre formación de entrada o acceso, formación para el puesto y formación para la carrera profesional (que tiene por objeto la capacitación y desarrollo profesional para la mejora del desempeño de tareas de cualquier otro puesto diferente a l que se está desempeñando o para la profundización en el mismo —exigencia no estándar de funciones).
- Toda formación debe ser evaluada por medidas fiables que predigan el desempeño eficaz de un puesto o de un equipo. La formación para ser eficaz debe transferirse al desempeño de un puesto y tal transferencia debe medirse de acuerdo a los objetivos de formación y a los criterios de éxito de dicho puesto. Cualquier programa formativo deberá responder a unos determinados estándares de utilidad, viabilidad, propiedad y precisión. Los estándares de *utilidad* se refieren al carácter práctico y a las necesidades de información para una audiencia determinada. La *viabilidad* del programa tiene que ver con el realismo, prudencia y eficiencia del mismo. Los estándares de *propiedad* se refieren a los derechos de las personas afectadas por la evaluación. Los estándares de *precisión* determinan las características de validez del programa, sus instrumentos y sus conclusiones.»

Deben reconocerse los esfuerzos invertidos durante todos estos años en la mejora de la oferta formativa en el ámbito público; no obstante, tales esfuerzos deben redoblar para alcanzar una política formativa realmente efectiva y vinculada a las necesidades reales de la organización.

En este mismo sentido, la renovación de los sistemas de análisis y descripción de los puestos de trabajo permitirá reforzar el papel del puesto de

trabajo en el marco del sistema de desarrollo profesional. Tradicionalmente, este papel ha sido muy reducido y ello ha provocado una escasa vinculación entre el puesto de trabajo y el sistema de desarrollo profesional. La descripción de los puestos de trabajo, a través de la incorporación de perfiles competenciales o la adscripción a áreas de especialización y su vinculación con itinerarios formativos, pueden aportar múltiples ventajas en este ámbito, especialmente en el marco de la evaluación del desempeño. La formulación de un sistema de descripción de puestos de trabajo que incluya informaciones relevantes en el ámbito del desarrollo profesional permitirá articular a éste en torno a las necesidades reales del empleado en relación con las funciones y las competencias concretas exigidas para el desempeño eficaz del puesto de trabajo, tanto del actual como de los futuros, posibilitando así un sistema realmente eficaz, volcado directamente en las necesidades reales y efectivas de capacitación.

En este sentido, la metodología de una gestión basada en competencias puede resultar de gran utilidad. El Departamento de Presidencia inició en el año 2009 un proyecto de implantación de gestión basada en competencias en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma. La gestión por competencias ha sido incorporada a la mayoría de los sistemas comparados de función pública más avanzados (35) y reporta múltiples ventajas en la articulación de la carrera como sistema de desarrollo profesional. Por una parte, la gestión basada en competencias permite mejorar el modelo formativo de la Administración Autonómica, articulando, en el marco de la carrera profesional, itinerarios formativos para la adquisición y mejora de aquellas competencias necesarias para el desempeño eficaz del puesto. Como hemos señalado, una descripción de los puestos por competencias y la inclusión de este modelo en los itinerarios de desarrollo profesional permitirán adoptar una oferta formativa más conectada con las funciones y responsabilidades concretas de los empleados aumentando la eficacia y utilidad de la política de perfeccionamiento profesional de la Administración Autonómica. Además, una gestión basada en competencias permitirá vincular la formación con la evaluación del desempeño. La articulación de la política formativa con base en las competencias posibilitará adaptar la oferta formativa a las necesidades de mejora y carencias competenciales diagnosticadas por el sistema de evaluación del desempeño y constituirá un elemento clave para la superación de las carencias formativas puestas de manifiesto en las evaluaciones profesionales. Además, la implantación de un modelo formativo basado en competencias posibilitará evaluar con mayor rigor la eficacia concreta de la formación recibida por el empleado ya que, a través de la evaluación del desempeño, podrá evaluarse

(35) HORTON, HONDEGHEM y FARNHAM (2002).

de forma fiable la mejora real y efectiva del nivel de competencias producida por la formación recibida. Ello posibilitaría la mejora continua de la oferta formativa para hacerla más efectiva y útil.

En el plano de la evaluación del desempeño, la gestión basada en competencias también produce múltiples beneficios. Por una parte, aporta una mayor objetividad y equidad al sistema ya que se articula sobre una realidad que es susceptible de medición cualitativa y que escapa a opiniones o impresiones subjetivas por parte del evaluador: cada competencia se divide en niveles de adquisición y, cada uno de estos niveles, lleva asociados unos indicadores o comportamientos clave que permiten identificar el grado en el que el empleado ostenta la competencia respectiva. Ello posibilita evaluar, con un alto grado de fiabilidad, el nivel adquirido por el empleado en relación con los niveles de la competencia exigidos para el correcto desempeño del puesto y diagnosticar posibles carencias o áreas de mejora. Por otra parte, la información que resulta del balance de competencias efectuado por la evaluación es relevante, ya que refleja realmente las competencias clave del desempeño eficaz. Se trata de una herramienta fiable, en cuanto el sistema de medición del nivel de competencia es unívoco y homogéneo, común a todos los empleados de la organización.

Finalmente, la planificación en materia de recursos humanos en la Administración Pública es otro de los presupuestos básicos para la implantación de un sistema de carrera y desarrollo profesional realmente eficaz. Si bien debe reconocerse que no existe en la realidad actual del empleo público una práctica consolidada de planificación de los recursos humanos, se trata de un presupuesto imprescindible para la efectividad del modelo en su conjunto y, en particular, para la del sistema de desarrollo profesional. El artículo 69 EBEP recoge los instrumentos de planificación en materia de recursos humanos, renovando el régimen antecedente de los planes de empleo. El ALEPA ha incorporado tal regulación —desarrollándola— y prevé como principales instrumentos de planificación en la materia, a los planes estratégicos, cuatrienales, y a los planes operativos. Cualquier sistema de desarrollo profesional debe fundamentarse en un correcto diagnóstico de necesidades, basado tanto en la visión estratégica de la organización (que, en el modelo ALEPA, debe concretarse en el plan estratégico), en el propio puesto de trabajo (a través, como hemos señalado, de un correcto análisis de aquél) y en la persona (mediante la evaluación del desempeño) (36). En este sentido, los nuevos planes de ordenación de recursos humanos que el ALEPA incorpora están llamados a concebir un modelo de carrera y desarrollo profesional realmente planificado que permita cohesionarlo con la estrategia general de la organización. La planificación

(36) WERNER y DESIMONE (2006: p. 15)

de las carreras verticales y de la movilidad [art. 51.1.c) y d) ALEPA] (37) así como la planificación de la oferta formativa [art. 51.1.d) ALEPA] en atención a las necesidades puestas de manifiesto por un diagnóstico periódico previo son requisitos imprescindibles para la efectividad del sistema (38).

Una vez señaladas las principales condiciones que deben concurrir para atisbar el éxito de la reforma de la carrera profesional, deben advertirse también algunos riesgos en este proceso.

En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, se trata de un proceso a largo plazo, de marcado nivel estratégico, que requiere un impulso político renovado y permanente que permita superar obstáculos y tomar decisiones, en numerosos casos, anticulturales. Sin un liderazgo político fuerte, el éxito del proceso será prácticamente inviable. Por ello, el resultado final del proceso dependerá, sin duda, del compromiso real que los responsables políticos adquieran en la realización efectiva de los objetivos que la reforma encarna.

La reducción de la carrera profesional a un mero incremento retributivo que resuelva perentoriamente un problema de oportunidad puntual pero que posponga, de forma prácticamente irremediable, la consecución del verdadero espíritu del modelo incorporado en el EBEP y en el ALEPA, se torna como otro de los riesgos ciertos en el proceso. La implantación de la evaluación del desempeño, la articulación de una política formativa realmente eficaz y la conformación de una carrera profesional basada en el rendimiento constituye, sin duda, un proceso de gran envergadura, con alto riesgo, especialmente en tiempos de bonanza económica, de buscar atajos y compromisos de corto alcance que invaliden definitivamente los objetivos últimos del proceso. Afortunadamente, la crisis que las haciendas públicas atraviesan actualmente ha amortiguado sensiblemente este riesgo, patente desde el inicio del proceso (se trata de uno de los pocos efectos positivos que la crisis fiscal ha provocado en este campo), permitiendo además disponer de mayor tiempo para afrontar una reforma realmente efectiva. El obligado «*impasse*» por el que transcurre el ritmo general de la reforma del empleo público en España permite afrontarla con mayor serenidad y hacer todos los esfuerzos necesarios (metodológicos, culturales, organizativos...) para aprovechar la oportunidad de llevar a cabo un cambio realmente cualitativo y efectivo.

En este sentido, los posibles regímenes transitorios que puedan articularse en el período de transitoriedad entre el sistema actual y el futuro adquieren

(37) Como experiencia de planificación de carreras verticales puede citarse: NOGUER PORTERO y GUZMÁN VALVERDE (2007).

(38) FÉREZ FERNÁNDEZ (2006:81).

una importancia crucial para el éxito a medio plazo del proceso. Se trata de una cuestión compleja, cuya resolución exige el reconocimiento general de los derechos consolidados de los funcionarios y, al mismo tiempo, previsiones que no inhabiliten o pospongan a medio y largo plazo las bondades del nuevo modelo de carrera profesional. La ALEPA ha incorporado un régimen transitorio de carrera profesional en su disposición transitoria décima en virtud del cual cada Administración Pública decidirá el plazo y el inicio del proceso de implantación del nuevo modelo de carrera profesional. Hasta que tal implantación sea efectiva, continuará en vigor el actual régimen de consolidación de grado personal (DT 10°.1.a), previéndose una cláusula de garantía de los derechos consolidados bajo el régimen anterior de consolidación de grado personal. El régimen transitorio regula, con carácter general, el proceso de implementación de la nueva carrera profesional sobre el régimen anterior. En concreto, establece para la Administración de la Comunidad Autónoma, un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley para la regulación del régimen definitivo de carrera. Por tanto, en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley, deberá haberse implantado un sistema objetivo de evaluación del desempeño, en cumplimiento de lo que prevé el artículo 20.5 EBEP (39). Por otra parte, se realizan previsiones para la absorción en el futuro sistema, de aquellos componentes del complemento específicos vinculados al actual sistema de carrera profesional [DT 10°.a) y b) ALEPA]. Finalmente, no se prevén efectos retributivos directos del reconocimiento, en aplicación del régimen transitorio, sino que, con independencia de la fecha de los efectos administrativos del reconocimiento, se pospone su devengo a lo que se prevea por acuerdo del Gobierno de Aragón en los términos dispuestos en las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. No obstante, queda sin concretar cuáles serán los «plazos, términos y requisitos» para la adquisición de los sucesivos tramos de carrera horizontal por los funcionarios de carrera durante el régimen transitorio, cuya determinación corresponderá al Gobierno de Aragón, quedando abierta así una de las claves de esta cuestión.

En tercer lugar, otro riesgo que puede presentarse, con mayor crudeza si cabe que el anterior, es una posposición indefinida, quizás definitiva, de la implantación y consumación de la reforma, derivada de las dificultades económicas. No obstante, debe advertirse, una vez más, que la profesionalización de la función pública y la promoción de su eficiencia, competitividad y productividad, se configura, sin duda, como un presupuesto para la sostenibilidad

(39) La Disposición Transitoria Séptima ALEPA dispone para el resto de Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley un plazo máximo de seis años a partir de su entrada en vigor para la implantación de los sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

de un modelo de sector público de calidad, básico para el fortalecimiento de la cohesión social y del estado del bienestar.

Se trata, sin duda, de una empresa de calado, pero, en última instancia, posible. Constituye la oportunidad de posicionar a la función pública y al empleado público en la corazón de la reforma de las Administraciones públicas; reforma que, constituye, hoy más que nunca, una condición irrenunciable para la supervivencia de un modelo social que tanto tiempo y tanto esfuerzo ha costado construir entre todos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M. (1994): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch,
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2002): *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons.
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (2005): *Informe sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- DGFPA: «Documento de Análisis y Diagnóstico de la Función Pública en la Administración de la Comunidad Autónoma», comparecencia del Director General de la Función Pública ante la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón, 28 de septiembre de 2009, *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* nº 169.
- JIMÉNEZ MEROÑO, S., SÁNCHEZ MERENO, R. y SÁNCHEZ MERENO, G. (2009): *Los institutos de administración pública en España: programas de formación para el personal al servicio de la Administración (1999-2005)*, ponencia presentada al IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Málaga.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (2006): *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- GORRITI, Mikel y TOÑA, Fernando (2006): «El nuevo modelo de organización y recursos humanos e la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco» en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 41.
- HORTON S., HONDEGHEM A. y FARNHAM D. (2002): *Competency management in the public sector: European variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press.

- MAYO, A. y LANK, E. (2000): *Las organizaciones que aprenden*, Madrid, Gestión
- NIETO GARCÍA, A. (1993): «La carrera administrativa», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 7, pp. 11-44.
- NOGUER PORTERO, M. C. y GUZMÁN VALVERDE, N. (2007): *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*, Barcelona, Escola de Administració Pública de Catalunya.
- LEIBOWITZ, Z. B., FARREN, C. y BEVERLY, L. F. (1986): *Designing Career Development Systems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2007): *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.
- TICHY, N. M. (1982): «Managing Change Strategically: The Technical, Political and Cultural Keys», en *Organizational Dynamics*, pp. 59-64.
- WERNER, J. M. y DESIMONE, R. L. (2006): *Human Resource Development*, Mason, South-Western Cengage Learning.

