

Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de Función Pública: análisis y propuestas

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. UNA BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.—III. LA CARRERA ADMINISTRATIVA TRAS LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.—3.1. Principales aspectos que contempla la regulación actual.—3.2. Principales inconvenientes que se derivan de la regulación actual.—IV. UN ELEMENTO IMPRESCINDIBLE DE LA CARRERA: LA MOVILIDAD ADMINISTRATIVA.—4.1. Análisis de la regulación contenida en la normativa aplicable a los sistemas de provisión de puestos de trabajo.—4.2. Principales inconvenientes que plantea la regulación actual.—V. HACIA UN NUEVO MODELO DE CARRERA Y MOVILIDAD ADMINISTRATIVA.—VI. CONCLUSIÓN.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La carrera administrativa y la movilidad de los funcionarios públicos son dos de los elementos fundamentales sobre los que se asienta todo su régimen jurídico. Sin embargo, hasta ahora, la regulación que se ha ido generando a lo largo del tiempo en nuestro país no ha sabido dar una respuesta adecuada que permita, en esta materia, conciliar los intereses de la Administración con los de su personal. Así, llegamos al momento actual en el que una grave crisis económica hace tambalear, nuevamente, los cimientos sobre los que se asienta la Función Pública española. Se abre, por tanto, un periodo de reflexión y de rediseño de sus principales elementos configuradores para hacerlos más capaces de responder a las necesidades actuales de la Administración y de sus empleados.

* Funcionario de carrera del Cuerpo de Técnicos Superiores de la Comunidad de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

La carrera administrativa, concebida como el conjunto de mecanismos jurídicos que configuran las posibilidades de progresión o mejora económica y/o profesional de un funcionario público a lo largo de su vida administrativa, ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia, desde su primer reconocimiento a principios del siglo XIX hasta su configuración actual.

La regulación que contiene el actual Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril, en adelante, EBEP) marca un antes y un después en la regulación de la Función Pública en España, porque rompe con el modelo de distribución de competencias previsto en la Constitución Española y refrendado por la doctrina del Tribunal Constitucional, provocando una nueva asimetría en el Estado de las Autonomías.

Y esto es así, porque dicha Ley da a la quiebra con el concepto de norma básica, entendida ésta como el común denominador a todas las Administraciones Públicas que aprueban las Cortes Generales y sobre la cual cada Administración tiene competencia para dictar la correspondiente legislación de desarrollo aplicable a su ámbito específico (MUÑOZ MACHADO).

En este sentido, el EBEP regula tímidamente algunas materias básicas y en otras (como la carrera administrativa, la provisión de puestos de trabajo o el sistema retributivo) difiere su entrada en vigor al momento en el que cada Administración Pública considere oportuno aprobar su normativa de desarrollo. Aplicándosele, mientras tanto, la normativa estatal anterior. Esto supone, en la práctica, que cada Comunidad Autónoma puede decidir, en realidad, qué norma básica se le aplica o incluso si una norma estatal es básica o no.

Por tanto, lo primero que se debe aclarar es si nuestro modelo es un modelo unitario en el que el Estado establece un marco unificado y las Comunidades Autónomas lo perfilan en su respectivo ámbito, de forma que no hay diferencias sustanciales entre los funcionarios públicos con independencia de la Administración pública en la que presten sus servicios (esta es la fórmula que recoge la Constitución Española de acuerdo con la doctrina jurisprudencial). O bien, nos dirigimos hacia un esquema descentralizado en el que cada Comunidad Autónoma es libre para diseñar su propio modelo de función pública con independencia del establecido por las Cortes Generales.

En ambos casos, se exige una reforma legislativa. En el primer caso se exigiría una reforma del EBEP que resolviera, de una vez por todas, su propia indeterminación y su peculiar régimen de entrada en vigor. Y, en el segundo, se precisaría de una reforma constitucional que provocaría un giro copernicano de nuestro actual sistema.

Con independencia del modelo que definitivamente se adopte, es un hecho indiscutible que la carrera administrativa en nuestro país exige una profunda revisión, de manera que el elemento principal de la misma no sea el transcurso de un determinado periodo de tiempo, sino el grado de cualificación adquirido durante dicho periodo de tiempo.

Pero, además, se debe facilitar la movilidad de los funcionarios públicos que, hoy en día, no es precisamente la nota característica de nuestro sistema de Función Pública. Las fórmulas que se contemplan van de la rigidez más absoluta a la flexibilidad más radical, sin pasar por un deseable sistema intermedio más coherente con las necesidades reales de cualquier organización. La provisión de puestos se completa con una serie de sistemas que, en la mayor parte de los casos, se utilizan para un fin distinto de aquel para el que fueron diseñados, con el solo objeto de cubrir las lagunas de necesidad que dejan las dos grandes formas de movilidad.

II. UNA BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La llegada del siglo XIX rompe con el inmovilismo constitucional y provoca cambios sustanciales en la organización política y administrativa de España. A partir de la Constitución de 1812 los antiguos Secretarios de Estado y de Despacho cobran un nuevo protagonismo al ser los responsables de las órdenes del Rey, las cuales han de refrendar para su validez. De esta forma, pasan de ser “meros delegados y colaboradores de la potestad real” a ser los auténticos responsables de los actos de gobierno y a ejercer la potestad ejecutiva, bajo la autoridad del Rey, configurándose como “los verdaderos rectores de la gobernación pública y los jefes de la Administración Central del Estado”¹.

En este contexto de nuevo poder de los Secretarios de Estado, los puestos de la Administración se convierten en un patrimonio económico que adquiere, además, una dimensión política al ser utilizados como “botín” por los distintos gobiernos, una vez ganadas las correspondientes elecciones². Se generaliza la técnica del *spoils system*, importada del derecho americano, considerándose la Burocracia como un patrimonio político del Gobierno y administrándose con plena libertad atendiendo a criterios de rentabilidad política.

Superado el Estado absolutista, se apuesta firmemente por un modelo de función pública que garantice una adecuada carrera de los funcionarios públicos como mecanismo indispensable para mejorar su rendimiento y productividad y, por tanto, que redunde en una mejora de la eficacia de la Administración.

De esta forma, el resquebrajamiento de las viejas estructuras del Antiguo Régimen supondrá la progresiva implantación de otras más modernas que se

¹ R.M. PÉREZ MARCOS Y M.D. SÁNCHEZ GONZÁLEZ: “Introducción a la Historia de la Administración en España”. UNED. Madrid, 2003.

² Como ha señalado de forma clarísima NIETO GARCÍA “la burocracia se convierte en un instrumento formidable en manos del Poder político, ya que la concesión de empleos es un premio y la amenaza de la cesantía es un estímulo a la fidelidad”. “Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo”. INAP. Madrid, 1986.

sustenten en unos principios nuevos, en los que se garantice que los funcionarios van a contar con la cualificación precisa para llevar a cabo su cometido, exigiéndoles para su ingreso en la Administración estar en posesión de una adecuada formación técnica que, posteriormente, se irá complementando con una necesaria especialización.

Esta nueva situación supo apreciarla con toda nitidez el nuevo Ministro de Hacienda de Fernando VII, Don Luis López Ballesteros y Varela que, al poco tiempo de tomar posesión de su cargo el 3 de diciembre de 1823, estableció reglas para el ingreso y ascenso de los funcionarios de Hacienda, “exigiendo pruebas de capacidad técnica y moralidad reconocida” que constituyeron la base del nuevo régimen jurídico de los Funcionarios Públicos³.

Sin embargo, la convulsa situación económica, política y social de nuestro país a lo largo del siglo XIX y principios del XX no hizo fácil que este reconocimiento de la carrera administrativa se plasmara en las leyes de función pública o que, plasmándose, se pudiera llevar a la práctica. Así, sobre las bases formuladas por los primeros Estatutos de funcionarios (López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell), el Estatuto de Maura (1918) recoge una completa configuración de la carrera administrativa que se sustenta en dos aspectos fundamentales: el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera y la consagración del sistema de oposición como fórmula de ingreso en la Administración. Este Estatuto permaneció en vigor durante más de cuarenta años, a pesar de los tremendos cambios habidos en nuestro país (dos dictaduras, una república y una guerra civil), siendo sustituido por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en 1964. A partir de aquí se produce un cambio de tercio en la configuración de nuestra Función Pública, dejando atrás el sistema de categorías de los estatutos precedentes y articulando el sistema sobre la base del puesto de trabajo, en un claro guiño hacia el modelo abierto o de empleo propio de los países anglosajones. Sin embargo, no se lograron llevar a la práctica, en toda su extensión, los postulados que recogía la Ley, provocando un fortalecimiento de los Cuerpos de funcionarios que no hizo sino acentuar un corporativismo incipiente y muy perjudicial para el conjunto de la Administración.

Con la Constitución de 1978 tras unos intentos fallidos de regulación de la carrera administrativa de los funcionarios⁴, se llega a la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 que, con una clara vocación de provisionalidad y de experimentación⁵, no dejará indiferente a ningún sector

³ N. RIVAS SANTIAGO: “Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII”. Mediterráneo. Madrid.

⁴ Véase el Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979 y el Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981.

⁵ Esta vocación de provisionalidad hasta la aprobación del definitivo Estatuto de los Funcionarios Públicos fue destacada por el Ministro Moscoso del Prado en su comparecencia ante el

de la Administración. Esta norma introduce el concepto de grado personal⁶ como eje vertebrador de la carrera administrativa, condicionando el ascenso en la misma al desempeño de un puesto de trabajo de nivel correspondiente y durante un determinado periodo de tiempo. Asimismo, delimita con claridad los grupos de clasificación en atención al nivel de titulación exigido para su ingreso y perfecciona las fórmulas de promoción interna ya previstas en su antecesora, la Ley del 64.

Después de más de veinte años de aplicación de la Ley de Medidas de 1984, tras varios intentos infructuosos de lograr la aprobación de un Estatuto de los funcionarios públicos y previa constitución de una Comisión específica de estudio y preparación, en el año 2007 se aprueba finalmente la Ley 7/2007 por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público.

III. LA CARRERA ADMINISTRATIVA TRAS LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

La aprobación de tan ansiada norma no produce grandes cambios en el sistema de carrera administrativa vigente en ese momento, ya que se limita a señalar un conjunto de referencias y determinaciones para que sean las distintas administraciones públicas las que establezcan sus propios sistemas de carrera. Esta indeterminación del Estatuto, debida, en parte, a la necesidad de buscar consensos para su aprobación⁷, hace que continúe aplicándose el sistema de carrera previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

3.1. Principales aspectos que contempla la regulación actual

En la actualidad el EBEP regula dos formas de carrera administrativa⁸ sin cambiar de grupo de clasificación: la vertical, a través del desempeño de puestos de trabajo y la horizontal, a través del cumplimiento de objetivos específicos. Sin embargo, en la práctica sólo se utiliza la primera de ellas.

También forma parte de la carrera administrativa de un funcionario la posibilidad de acceder a otro cuerpo o escala del mismo o de superior grupo

Congreso de los Diputados. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 91, 14 de febrero de 1984.

⁶ Aunque el mismo ya fuera apuntado por el Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981.

⁷ Es preciso señalar que el partido que gobernaba en España en ese momento no contaba con la mayoría absoluta del Parlamento por lo que se vio obligado a pactar con otros grupos parlamentarios, en especial con los grupos nacionalistas, para obtener la mayoría necesaria para sacar adelante su iniciativa legislativa.

⁸ Artículo 16 de la Ley 7/2007 (EBEP).

de titulación, mediante la superación de las pruebas correspondientes y siempre que se reúnan los requisitos necesarios. Es lo que se conoce como promoción interna, ya sea horizontal o vertical⁹.

Centrándonos en la carrera vertical, consistiría en la posibilidad de consolidar un determinado grado personal mediante el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Entendiendo que, el grado personal, es la acreditación que recibe un funcionario en virtud de la cual obtiene una serie de prerrogativas como la garantía del puesto¹⁰ o el derecho a la percepción, como mínimo, del mismo nivel de complemento de destino que venía recibiendo en caso de pasar a desempeñar un puesto de nivel inferior.

Este tipo de carrera se articula a través de un complejo régimen jurídico en el que se tienen en cuenta diversos factores. Así, no se podrá consolidar de una sola vez el grado superior en más de dos niveles al que ya tenga consolidado el funcionario y, en caso de que se modifique el nivel del puesto de trabajo mientras se está en proceso de consolidación, se entiende que todo el tiempo de desempeño del puesto lo ha sido en el nivel más alto en el que el puesto ha estado clasificado.

Además, algunas administraciones (como la estatal) contemplan reglas específicas de consolidación como, por ejemplo, la necesidad de consolidar como grado inicial el correspondiente al nivel del puesto obtenido tras la superación del proceso selectivo, salvo que voluntariamente el funcionario pase a desempeñar un puesto de nivel inferior¹¹. Algo que no ocurre en la normativa de algunas Comunidades Autónomas¹², donde el funcionario consolidará como grado inicial el correspondiente al nivel del puesto en el que permanezca, al menos, dos años desde su ingreso en el Cuerpo o Escala correspondiente.

Por otra parte, la consolidación sólo opera de forma automática cuando los funcionarios ocupan puestos con carácter definitivo, ya que en los supuestos de la comisión de servicios o de la adscripción provisional sólo se les computará el tiempo en función de lo que obtengan después con carácter definitivo¹³.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ La garantía del puesto, tal y como está configurada en la normativa en vigor, supone que, en caso de cese o remoción del funcionario en su puesto de trabajo, no puede ser destinado a un puesto inferior en más de dos niveles a su grado personal (artículo 72 del RD 364/1995 por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, en relación con los artículos 50 y 58 del mismo).

¹¹ Vid. RD 364/1995 por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso...

¹² Véase por ejemplo Madrid. Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

¹³ La regulación vigente de la carrera administrativa sigue siendo la prevista en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública ya que el EBEP establece en su Disposición final cuarta que lo establecido en el Capítulo II del Título III relativo a la carrera administrativa no

En cuanto a la carrera horizontal de los funcionarios, el EBEP establece unas previsiones que amplían considerablemente la regulación que, de esta forma de promoción, se recogía en la Ley 30/1984. Así, el artículo 17 de la Ley 7/2007 señala que serán las distintas Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto por cada Administración las que podrán regular esta suerte de carrera horizontal, atendiendo a dos reglas:

- 1) Se deberá articular un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Además, salvo supuestos excepcionales, los ascensos deberán ser consecutivos.
- 2) Para conceder el ascenso se deberán valorar determinados aspectos como: la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos o el resultado de la evaluación del desempeño. Además, en virtud de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia previa podrán incluirse como objeto de valoración otros méritos y aptitudes.

Ni que decir tiene que esta última forma de promoción, si llegara a ponerse en práctica, ampliaría considerablemente las posibilidades que tienen los funcionarios para ir progresando en su vida administrativa, con la ventaja añadida de no tener que cambiar de puesto de trabajo cada vez que quieran ascender.

Finalmente, en lo que se refiere a la promoción interna, el EBEP regula dos formas: la promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo o Grupo de clasificación profesional (en el supuesto de que éste no tenga subgrupo) a otro superior de acuerdo con lo establecido en el artículo 18¹⁴; y, por otro lado, la promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional de acuerdo, también, con lo dispuesto en el referido artículo¹⁵.

No hay que olvidar que el EBEP es una norma que nace con la vocación de aplicarse por igual a los funcionarios y a los empleados sujetos al régimen

entrará en vigor hasta la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

¹⁴ Véase que en la regulación actual del EBEP no se exige expresamente, como en la regulación anterior, que el ascenso por promoción interna vertical tenga que ser al Grupo o Subgrupo *inmediatamente* superior a aquél al que pertenece el funcionario.

¹⁵ El artículo 18 establece que la promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 del EBEP. Además, señala que los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio efectivo en el inferior Grupo o Subgrupo y superar las correspondientes pruebas. Por último, delega en las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto la regulación de los sistemas para realizar la promoción interna, así como los Cuerpos o Escalas a los que se podrá acceder de forma horizontal.

laboral aunque, en este último caso, remite la regulación de la carrera administrativa directamente a la legislación laboral¹⁶.

Por último, es preciso hacer una mención, aunque sea breve, al nuevo sistema de evaluación del desempeño que contempla el EBEP. Entendiendo por éste “el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”¹⁷ el Estatuto Básico obliga a las Administraciones Públicas a su establecimiento de acuerdo con criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, siempre que no menoscabe los derechos de los empleados públicos¹⁸.

La evaluación del desempeño constituye una de las principales innovaciones del EBEP pero, si bien en su formulación teórica puede aportar innumerables ventajas a la Administración, su aplicación práctica es harto complicada por cuanto exige el establecimiento (por cada Administración Pública) de un sistema objetivo de valoración, lo que desde luego no parece una tarea fácil¹⁹.

3.2. Principales inconvenientes que se derivan de la regulación actual

De lo expuesto anteriormente se desprende que la única manera que tienen los funcionarios, hoy por hoy, para ascender en su carrera dentro de su cuerpo o escala de origen consiste en ir desempeñando puestos de superior nivel al que ya tenían para, progresivamente, ir consolidando un grado personal correspondiente a dicho nivel, una vez transcurrido un determinado periodo de tiempo. Pero ello, con independencia de las funciones que en cada puesto han realizado y de las aptitudes que, en su caso, han adquirido.

Sin embargo, esta forma de carrera administrativa no opera igual respecto de los funcionarios que se mueven en la franja de puestos dominados por el concurso de méritos como forma de provisión, que respecto de los funcionarios que participan, normalmente, en sistemas de libre designación. Para los primeros el ascenso en su carrera es lento pero mucho más objetivo, ya que va a depender no sólo de su antigüedad en la Administración sino, sobre todo, de los méritos que hayan ido acumulando (experiencia, cursos de formación, otras titulaciones...). Por el contrario, para los segundos el ascenso se produce de forma mucho más arbitraria ya que con poca experiencia pueden acceder a

¹⁶ Artículo 19.

¹⁷ Artículo 20.

¹⁸ En este sentido, la evaluación del desempeño se configura aparentemente como un mecanismo que sólo podrá reportar beneficios a los empleados públicos y nunca perjudicarles. Sin embargo, esto no será siempre así ya que como se establece en el apartado 4 de este mismo artículo, la evaluación del desempeño también se utilizará para saber si un determinado funcionario debe continuar o no en un puesto obtenido por concurso.

¹⁹ A. PALOMAR OLMEDA: “Derecho a la carrera y promoción interna” en VV.AA: “Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público” Coord. M. SÁNCHEZ MORÓN. LEX NOVA. Valladolid, 2007.

los puestos más altos de la Administración y consolidar rápidamente los grados superiores. O bien, en el peor de los casos, estancarse en un determinado puesto y no conseguir acceder a un grado superior, por muchos méritos que logren acumular.

Además, el sistema actual de carrera plantea un problema añadido y es que una vez consolidado un determinado grado, no se pierde nunca. Y eso, a pesar de que el funcionario desempeñe su tarea de manera absolutamente desastrosa.

De esta forma, el funcionario que accede a un nuevo puesto se plantea como objetivo prioritario acumular el tiempo necesario en el mismo para lograr consolidar el grado deseado. Ahora, una vez conseguido, y en el peor de los casos, irá rebajando su rendimiento inicial de forma casi instintiva.

IV. UN ELEMENTO IMPRESCINDIBLE DE LA CARRERA: LA MOVILIDAD ADMINISTRATIVA

4.1. Análisis de la regulación contenida en la normativa aplicable a los sistemas de provisión de puestos de trabajo

En la actualidad la Administración cuenta con una extensa regulación que contempla rígidos sistemas de movilidad que se pueden englobar en tres grandes grupos: movilidad voluntaria, movilidad forzosa y movilidad mixta.

Dentro del primer grupo se encuentran las dos formas de provisión de puestos de trabajo por excelencia: el concurso de méritos y la libre designación. El primero tiene un carácter más objetivo y se utiliza para cubrir la mayor parte de los puestos en las administraciones públicas. Requiere de un proceso largo y complicado con objeto de garantizar la objetividad y transparencia en el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. Además otorga una estabilidad al adjudicatario que se prolonga, en ocasiones, a lo largo de toda su carrera. Por el contrario, el sistema de libre designación se sitúa en el polo opuesto, caracterizándose por su enorme subjetividad. A través de este sistema se podría seleccionar para un puesto a aquel que considerase oportuno el responsable del departamento sin tener en cuenta otras consideraciones, salvo el cumplimiento de unos mínimos requisitos legales. Es cierto, que este segundo sistema está pensado para cubrir los puestos más elevados de la Administración o los de confianza política pero, sin embargo, la realidad es que cada vez se hace un uso más frecuente del mismo. Como contrapartida, a los nombrados por este sistema se les puede cesar en cualquier momento en virtud de la discrecionalidad de la Administración.

Dentro de las formas de movilidad forzosa se aprecian tres: el traslado o redistribución de efectivos, la reasignación de efectivos y la movilidad por cambio de adscripción de puesto de trabajo. El primero de ellos consiste en la posibilidad de destinar a un funcionario a otro puesto de trabajo por necesidades del servicio y con carácter definitivo. Está sujeto a una serie de requisitos y, en ningún caso, puede suponer una alteración de las retribuciones que viene

percibiendo el empleado. El caso de la reasignación de efectivos es distinto, ya que sólo se produce cuando se suprime el puesto de trabajo que viene desempeñando el funcionario a raíz de un Plan de Ordenación de los Recursos Humanos. Esta forma de provisión consiste en adjudicar otro puesto de trabajo a través de un proceso en el que se garanticen una serie de derechos al funcionario como las retribuciones, el municipio o la provincia de destino y, en ocasiones, el departamento en el que estaba prestando su función. Por último, la movilidad por cambio de adscripción del puesto de trabajo no supone un cambio de éste sino sólo del órgano o unidad administrativa del que dependía. El funcionario sigue manteniendo intactos todos sus derechos y obligaciones.

Finalmente, el tercer grupo de sistemas de provisión está constituido por la comisión de servicios y la adscripción provisional. A estos dos sistemas se les conoce doctrinalmente como formas de movilidad mixta ya que pueden producirse de forma voluntaria o forzosa. El primero, la comisión de servicios, es muy utilizado por la Administración Pública dada su flexibilidad y su rápida consecución. Consiste, muy resumidamente, en destinar provisionalmente a un funcionario, por razones de necesidad y urgencia, a un puesto de trabajo distinto del suyo de origen, manteniendo éste en reserva durante todo el tiempo que dure la comisión (en principio, un año prorrogable como máximo por otro). Por su parte, la adscripción provisional se utiliza en los casos en que un funcionario pierde su puesto de trabajo bien por cese (libre designación) o por remoción (concurso de méritos), o cuando se ha suprimido el mismo sin que haya mediado la aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos. El funcionario afectado se mantendrá en esta situación hasta que se le adjudique un nuevo puesto con carácter definitivo.

Hay otras formas de movilidad por motivos específicos como son la provisión para mujeres víctimas de violencia de género, la adscripción por motivos de salud o rehabilitación o las misiones de cooperación internacional que cierran el elenco de posibilidades que tiene un funcionario público para moverse de un puesto a otro a lo largo de su carrera administrativa.

4.2. Principales inconvenientes que plantea la regulación actual

La prolija normativa que regula estas formas de movilidad o provisión que, muy escuetamente, se acaban de describir, no termina de resolver las necesidades que tiene la Administración de contar con el funcionario indicado en el momento preciso y en el lugar deseado. Muy al contrario, suelen suponer un impedimento y un retraso al ejercicio de la potestad de autorganización que le corresponde a la Administración, en virtud del vínculo de supremacía especial que liga al funcionario.

Por ello es incontestable la necesidad que tiene la Administración de flexibilizar la movilidad de sus funcionarios tanto en el ámbito de una administración específica como entre todas ellas. Y eso, aunque para ello haya que reconfigurar el derecho al cargo reconocido en la Constitución.

Hay que entender que el derecho a la inamovilidad del empleado público, sustentada en su objetividad e independencia, no puede estar por encima de las necesidades reales de la Administración. Esto sería tanto como decir que también están por encima de las necesidades del ciudadano, cuando son precisamente éstas las que justifican la existencia del empleado público.

La objetividad e independencia no tienen que verse perjudicadas por la introducción de mecanismos que tengan como único objetivo flexibilizar la gestión de las administraciones públicas para ofrecer al ciudadano un mejor servicio público. Y esto implica, necesariamente, que la Administración pueda mover a su personal allí donde lo necesite sin tener que pasar por largos y complejos procesos de movilidad que incentivan al gestor a contar con personal externo antes de acudir a los mismos, provocando un crecimiento innecesario y, a la larga, muy perjudicial para la Administración.

Es preciso, por tanto, flexibilizar los procesos internos de movilidad y, de esta forma, trasladar efectivos de donde no son necesarios a aquellos lugares donde sí lo son. De esta manera, garantiremos que la Administración siga cumpliendo sus fines con total eficacia pero con mayor eficiencia.

Se ha demostrado con el paso del tiempo que los dos principales sistemas de provisión de puestos de trabajo que recoge la normativa (concurso y libre designación) no son del todo eficaces. Uno por su gran rigidez y otro por su excesiva laxitud. En el caso del concurso el funcionario adquiere un estatus de permanencia que, prácticamente, obliga a la Administración a mantenerle en el puesto todo el tiempo que él quiera aunque ya no desempeñe su función correctamente. Así, el funcionario puede llegar a enroscarse en su puesto siendo un verdadero obstáculo a la gestión pública. En estos casos, las armas que tiene la Administración son escasas y difíciles de llevar a la práctica provocando, a la postre, un abandono del funcionario en cuestión y la asignación de la tarea a un nuevo empleado que pasa a engrosar la ya de por sí abultada plantilla administrativa.

Por este motivo, la Administración recurre siempre que puede al otro sistema de movilidad voluntaria: la libre designación. Ésta es una forma de provisión mucho más ágil y rápida en la que el gestor público puede contar con el funcionario que quiera siempre que éste reúna una serie de requisitos legales (grupo, cuerpo o escala y administración). La contrapartida es que se pierden los criterios de objetividad e independencia que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos. Algo que se agrava cuando se generaliza esta forma de provisión en los puestos altos de la Administración²⁰.

²⁰ Efectivamente, el artículo 51.2 del citado RD 364/1995 establece que “sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos Ministeriales, de sus Organismos Autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo”.

V. HACIA UN NUEVO MODELO DE CARRERA Y MOVILIDAD ADMINISTRATIVA

Desde hace algún tiempo se viene observando que el sistema de carrera administrativa en nuestro país se ha quedado obsoleto. Y, desde luego, a ello ha contribuido en no poca medida la indeterminación provocada por el Estatuto Básico del Empleado Público.

Es necesario acometer una reforma en un doble sentido. Por un lado, poner en práctica la carrera horizontal ya prevista en la normativa, aunque esto exija un complejo desarrollo para garantizar su total objetividad. Con ello se conseguiría que un funcionario no viera perjudicadas sus posibilidades de carrera administrativa por el hecho de quedarse en el mismo puesto, cuando se acreditase, por su parte, una mejora de su cualificación²¹. Esto, sin duda, redundaría en una mejor prestación del servicio público que tuviera encomendado.

Pero, por otro lado, se debería abordar una reforma en el actual sistema de carrera vertical de manera que el elemento principal no sea el transcurso de un determinado periodo de tiempo sino el grado de cualificación adquirido durante dicho periodo de tiempo. Esto implicaría un sistema más equitativo, que tendería a la especialización de su personal y, por tanto, a su mayor competencia.

En lo que a la movilidad respecta, se podría plantear la posibilidad de sustituir las dos principales formas de provisión (concurso y libre designación) por una sola en la que se combinaran aspectos de ambas. De esta manera, todos los puestos reservados a funcionarios se cubrirían de la misma forma y la libre elección quedaría circunscrita únicamente a los puestos eventuales que, en puridad, son los únicos de confianza política.

Para hacer esto, habría que flexibilizar el procedimiento de selección en el concurso de méritos otorgando una mayor discrecionalidad al responsable del centro gestor. Además, debería ser él quien otorgase la puntuación de conformidad con el baremo previamente establecido, prescindiendo de las Comisiones de Valoración o Juntas de Méritos que sólo retrasan el proceso sin aportar grandes ventajas al mismo. En todo caso, la designación siempre quedaría a expensas de la conformidad del órgano competente en materia de personal, quien adoptaría la resolución definitiva. De esta forma, se reducirían de cuatro

²¹ En este sentido, véase el “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”. INAP. Madrid, 2005. En dicho Informe se pone de relieve la importancia de la carrera horizontal, señalando que el EBEP deberá permitir que las distintas Administraciones Públicas puedan implantar, si así lo desean, sistemas de carrera que no “descansen en la movilidad jerárquica o vertical de ascenso a puestos de trabajo de nivel superior, sino en el reconocimiento de los conocimientos técnicos y de trabajo desarrollado por el empleado público, mediante la determinación de las distintas categorías (o modalidades equivalentes), fijando el número de categorías, los criterios de progresión de una a otra y la compensación retributiva correspondiente a cada una”.

a dos los actores que, conforme a la legislación vigente, intervienen hoy en la provisión de un puesto por concurso.

Pero también sería necesario flexibilizar la remoción o cese. Así, sin llegar a la total discrecionalidad que otorga el procedimiento de libre designación, habría que permitir que el titular del centro gestor, con la supervisión del responsable de personal, pudiera poner fin a la prestación de un empleado, siempre que el mismo incurriera en alguna de las causas que contempla la norma (alteración de la naturaleza del puesto, supresión del mismo o falta de capacidad manifestada por un rendimiento insuficiente).

Esto puede parecer algo atrevido y alguno lo podría tachar, incluso, como un ataque a la independencia y objetividad que deben caracterizar a la función pública. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Al no existir puestos de libre designación desterramos el clientelismo político que, en el peor de los casos, puede llegar a contaminar este tipo de nombramientos y que, desde luego, nada tiene que ver con la independencia que debe presidir la actuación de cualquier funcionario. Pero, al mismo tiempo, al flexibilizar la remoción en los puestos obtenidos por concurso nos alejamos de esa mal entendida inamovilidad del funcionario que, en ocasiones, paraliza el correcto funcionamiento de la Administración. Se lograría así una fórmula intermedia muy beneficiosa para el conjunto de la Administración y, por tanto, de los ciudadanos.

Hecho esto, los restantes sistemas de provisión de puestos que, en esencia, responden perfectamente a los objetivos para los que fueron creados, se utilizarían única y exclusivamente para la consecución de los mismos y no, como ahora viene siendo habitual, como atajos para eludir los procesos de movilidad ordinarios.

VI. CONCLUSIÓN

Nos encontramos en un momento crucial en la evolución de la Función Pública española. La actual crisis económica que ha afectado a casi todos los países y de forma especialmente cruenta al nuestro, ha puesto en tela de juicio la mayor parte de las estructuras políticas, económicas y sociales de nuestro país. Y, lógicamente, la Administración Pública no ha pasado inadvertida.

Como en otras ocasiones, la Función Pública se ha colocado en el punto de mira de las reformas pendientes a realizar en la Administración. Sin embargo, lejos de intranquilizarnos, debemos aprovechar esta oportunidad para hacer una revisión de los principales elementos que configuran el modelo español de Función Pública. Y, dentro de ellos, es preciso prestar una atención especial a la carrera y la movilidad administrativa.

Hay que asumir que el sistema de carrera administrativa y de provisión de puestos de trabajo que se configuró en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública en el año 84 ha quedado obsoleto. Y lo demuestra el enorme crecimiento que han experimentado las administraciones públicas en los

últimos años fruto, en la mayor parte de los casos, de la incapacidad para sacar el partido suficiente a los efectivos de personal disponibles. Esto ha sido así debido, fundamentalmente, a la rigidez con la que nuestro sistema normativo regula la movilidad de los funcionarios públicos y por las escasas expectativas que genera el actual sistema de carrera administrativa.

A lo largo de este estudio se ha pretendido centrar el estado de la cuestión analizando la regulación que contiene la normativa vigente. Pero, además, se ha intentado arrojar un poco de luz sobre las distintas posibilidades que se perfilan en el horizonte de la Función Pública en nuestro país. Éstas, necesariamente, deben dirigirse hacia una flexibilización de las fórmulas vigentes con el fin de permitir una mayor agilidad de la Administración en la consecución del interés general.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Tirant Lo Blanch. Valencia 1994.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C.: *La carrera administrativa*. Revista Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 199-210. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2005.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1984): Diario de Sesiones. Comparecencia del Ministro de la Presidencia. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 91, 14 de febrero de 1984.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. En Estudios de Relaciones Laborales. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2006.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La movilidad en la Función Pública: entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*. CINCA. Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ ANTÓN, R.: *Estatutos históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*. MAP. Madrid, 1996.
- GUTIERREZ REÑÓN, A.: *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*. Revista Documentación Administrativa 210-211. INAP. Madrid 1987.
- INAP (2005): *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, 2005.
- NIETO GARCÍA, A.:
— *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. INAP. Madrid, 1986.
— *La carrera administrativa*. Cuadernos de Derecho Judicial nº 7. CGPJ. Madrid, 1993.
- OLIAS DE LIMA, B. (Coord): *La gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. COMPLUTENSE. Madrid, 1995.

PALOMAR OLMEDA, A.:

— *Derecho a la carrera y promoción interna en VV.AA: Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Coord. M. SÁNCHEZ MORÓN. LEX NOVA. Valladolid, 2007.

— *El nuevo Estatuto del empleado público*. ARANZADI. Pamplona, 2007.

PÉREZ MARCOS, R.M. Y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M.D.: *Introducción a la Historia de la Administración en España*. UNED. Madrid, 2003.

RIVAS SANTIAGO, N.: *Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII*. Mediterráneo. Madrid.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. TECNOS. Madrid, 1995.

SÁNCHEZ MORÓN, M.:

— *Derecho de la Función Pública. Tecnos. Madrid 2008*.

— *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Dir. LEX NOVA. Valladolid, 2007.