

Director del Departamento de Recursos Humanos de la AEAT

C/ Lérida 32-34

Madrid

José Vergara Paños, en nombre y representación del Sindicato UCESHA, con CIF G98012016 y domicilio a efectos de notificaciones en el local sindical de UCESHA sito en calle Lérida 32-34, Madrid.

Por la presente doy traslado de la propuesta de trabajo de UCESHA "PROPUESTA DE CARRERA VERTICAL".



Madrid, 15 de febrero de 2019



Fdo: José Vergara Paños

Secretario General de UCESHA

## PROPUESTA CARRERA VERTICAL UCESHA

*El desarrollo de la carrera profesional consiste en una actividad organizada, estructurada, y en continuo proceso que reconoce a las personas como un recurso vital de las organizaciones (Leibowitz, Z.B.).*

Para entender el modelo de carrera profesional del EBEP, por ORDEN APU/3018/2004, de 16 de septiembre, se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleo Público<sup>1</sup>.

La citada Orden consideraba que el Estatuto debía ser el instrumento legislativo necesario para contar con unas Administraciones Públicas plenamente adaptadas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Asimismo, debía responder a “una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de: apertura, transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”.

Sobre la base de esos principios, es obligación de los poderes públicos, configurar una organización que permita satisfacer el derecho a una -buena administración- de los asuntos públicos, al servicio de los ciudadanos. Esta organización administrativa eficaz, objetiva y bien ordenada es también un elemento clave para mejorar la competitividad de nuestro país en el plano nacional e internacional. Para conseguirla y perfeccionarla, es evidente que el factor humano tiene, entre los que dan vida a la organización, la mayor importancia.

No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía.

En lo que se refiere a “carrera profesional” o “promoción profesional” de los empleados públicos (término más genérico empleado por la Comisión, Capítulo IX) el Informe de la Comisión destaca lo siguiente:

---

<sup>1</sup>PROPUESTA UCESHA DE CARRERA PROFESIONAL. OCUPACIÓN DEL GRUPO B (FEBRERO 2016)



1. En primer lugar, confirma la importancia de la promoción profesional en el empleo público buscando incrementar la motivación y satisfacción de los empleados públicos y con ello mejorar el rendimiento y la productividad de los mismos. En este sentido señala: "...un buen diseño de la carrera permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleo público y, en definitiva, la eficacia de la Administración".
2. Propone enfocar la promoción profesional no solo como una promoción de tipo vertical sino también como un progreso de forma horizontal. Y así, en este contexto, se refiere a que "la promoción profesional de los empleados públicos debe ser abordada como un itinerario de avance o crecimiento profesional en la relación de los empleados públicos con su trabajo y debe comprender tanto el ascenso jerárquico, esto es, la promoción a puestos de rango superior (carrera vertical), como el incremento de reconocimiento obtenido por un empleado sin cambiar de puesto de trabajo (carrera horizontal).
3. La promoción profesional debe ofrecer expectativas de progresión cuya satisfacción dependa de factores objetivos - relacionados con las necesidades de la organización y de factores subjetivos - consistentes en la consecución y acreditación por los empleados de niveles superiores de cualificación y desempeño.

En este sentido señala, además, que la carrera profesional es:

- A. Una necesidad organizativa: La estructura de los puestos de trabajo es algo que interesa a la organización, que en cada momento es la que debe decidir qué puestos de trabajo han de existir, con qué características y cuándo han de cubrirse, todo ello en función de los intereses generales o de sus necesidades objetivas de prestación de los servicios".
- B. Una necesidad personal y profesional de los empleados: La carrera depende también del interés subjetivo de los empleados en progresar profesional y económicamente y en encontrar reconocimiento a su esfuerzo. Esta sería la definición de carrera horizontal.
- C. Una necesidad de hacer confluir ambos conceptos, ambas necesidades: organizativas (carrera vertical) y profesionales (carrera horizontal), sin supeditación de unas a otras.

En **UCESHA** intentamos traer al presente lo que debió ocurrir en el pasado si lo que realmente pretendemos es una Administración moderna, eficaz, eficiente y sobre todo profesional, por eso, proponemos una asociación entre ambas necesidades, "objetivas" u "organizativas" y "subjetivas" o "profesionales". Sabemos que la carrera profesional

es un elemento central en la arquitectura organizativa que puede abrir a la Agencia Tributaria numerosas posibilidades de gestión y organización de su personal y en la que deben encajar perfectamente el resto de elementos de los sistemas de recursos humanos:

1. La Formación.
2. La Evaluación del Desempeño, siendo este el instrumento fundamental para la articulación efectiva de la carrera.
3. La provisión de puestos de trabajo, como procedimientos a través de los cuales se materializa la carrera.
4. El sistema retributivo y,
5. con la propia estructura de la función pública y, particularmente, con la estructura de puestos de trabajo, pues es en estos donde se debe concretar la carrera profesional.

El **EBEP** articula La carrera profesional en el Título III Capítulo II (Artículos 16 a 20), "Derecho a la Carrera Profesional y Promoción Interna. La Evaluación del Desempeño".

El **artículo 16**, apartado 2º define la carrera profesional como: *"El conjunto de oportunidades de ascenso (vertical) y expectativas de progreso profesional (horizontal) conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad"*.

El EBEP presenta cuatro modalidades de carrera profesional, según se trate de carrera en sentido estricto o promoción, pudiendo verificarse ambas horizontal o verticalmente:

- a). Carrera Horizontal.
- b). Carrera Vertical.
- c). Promoción Interna Vertical.
- d). Promoción Interna Horizontal.

Las modalidades de carrera podrán aplicarse de manera aislada o simultáneamente (Art. 16.3).

En la siguiente propuesta dejaremos en un segundo plano la promoción interna y la carrera horizontal tal y como se contempló en el Acuerdo AEAT-Sindicatos de 14 de noviembre de 2007 que será necesario retomar para impedir que los saltos de tramo de la carrera horizontal tengan que ver con el aumento del complemento específico, reduciendo el número de tramos y creando un nuevo complemento de tramo. Nos centraremos en la carrera vertical para aportar nuestra propuesta a la hora de



desarrollar el Apartado F del documento “Propuesta de criterios objetivos para la aplicación de medidas extraordinarias y singulares de adecuación de los puestos de personal funcionario de la AEAT”

## CARRERA VERTICAL EN LA AEAT

La carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos a través de sistemas de provisión, que forzosamente deben ser concurso o libre designación. El ascenso en la carrera vertical vendrá dado por los méritos, capacidades y aptitudes en un procedimiento de concurrencia competitiva.

Además de estas consideraciones jurídicas, existen unos requerimientos de funcionamiento del sistema a considerar en cuanto en la regulación de una carrera profesional, como son que el modelo de carrera debe responder a un equilibrio entre las necesidades de la organización y las expectativas del funcionario.

Para ello, se piensa en términos de una nueva concepción del puesto de trabajo, entendido como una realidad dinámica capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes de las Administraciones Públicas, superando así la concepción tradicional del puesto como un conjunto acotado de tareas permanentes. Cada puesto vendría definido por las responsabilidades del mismo. Las responsabilidades propias del puesto son las funciones, cuyo cumplimiento se lleva a cabo mediante la realización de unas tareas determinadas, y que por ello explican cómo se desarrolla la responsabilidad en qué consiste la función. El adecuado desempeño de estas tareas precisa de unas habilidades, conocimientos y experiencia que constituyen los requerimientos o perfil del puesto. Con ello se hace referencia tanto al saber (conocimientos, contenidos técnicos directamente exigidos para el desempeño del puesto) como al ser capaz de (aptitudes, capacidades exigibles a quien es titular de un puesto) y al saber hacer (habilidades y destrezas, que se originan al sumar conocimientos, aptitudes y experiencia previa). Resultado final son las competencias, el conjunto de habilidades y destrezas necesarias para un adecuado desempeño de las funciones y tareas asignadas al puesto<sup>2</sup>.

La política de personal de la Agencia tributaria ha de pasar, necesariamente, por una reestructuración del personal que lleve implícito, una definición de tareas, un reconocimiento real de funciones y una integración adecuada de todos los grupos que

<sup>2</sup>Grupo de trabajo sobre carrera Administrativa. Comisión de Coordinación del empleo Público, febrero-julio de 2013.

integran la plantilla funcional y laboral de esta organización, adecuándolo a la retribución necesaria para el desarrollo de la misma.

La carrera vertical consiste en la progresión de unos puestos de trabajo a otros, incrementándose la complejidad funcional, la dificultad, el nivel asignado en función de una serie de parámetros evaluadores de los propios puestos de trabajo y, por consiguiente, una reclasificación y adecuación de los complementos específicos y de destinos más acorde con los puestos realmente desempeñados a través de concursos de carrera vertical.

Actualmente, en la AEAT, la indefinición de funciones hace que se desempeñen tareas muy por encima de las atribuidas sin que exista distinción por razón de nivel ni de tramo de carrera, lo que conlleva a una ausencia absoluta de criterios en cuanto al reparto de las cargas de trabajo y por ende, una falta de reconocimiento retributivo.

Por tanto, se hace necesario:

- 1º. Una redefinición, actualización y publicación de las **RPT** y del **CATÁLOGO** de puestos para evitar reclasificaciones encubiertas. A diferencia del Grupo A (A1 y A2) **NO existe** carrera vertical para el Grupo C (C1 y C2) en la AEAT y por tanto se hace necesario diseñarla.

Según el *“Acuerdo sobre planificación de la política de Recursos Humanos para el desarrollo del Documento Agencia 2005, de 25 de febrero del 2004”*... la RPT, las condiciones específicas del puesto de trabajo se basarán, entre otros, en los principios de simplificación y adecuación de la estructura de niveles por tipos de centros de trabajo, así como en la consecución de un mayor grado de integración de las estructuras en la distribución por niveles de puestos de trabajo que favorezca la progresiva aplicación de una proporcionalidad más adecuada”. Además “...los puestos de trabajo que se vayan a crear tendrán un incremento retributivo adecuado para responder a estos nuevos requerimientos y en este sentido contribuirán a la mejora de la estructura de niveles y complementos específicos que conformará la carrera profesional de los distintos Grupos de personal funcionario. Del mismo modo estas medidas contribuirán a mejorar la carrera profesional del personal laboral”.

- 2º. Se deben **adecuar los complementos específicos** al puesto realmente desempeñado.



- 3º. Cada salto dentro de la carrera vertical implica un cambio de puesto con unas funciones diferentes que se han de definir por áreas de forma que, a **igual trabajo, igual retribución**.

Existe reiterada jurisprudencia que declara la identidad de funciones y de trabajo en la AEAT atendiendo a un grupo. Se reconoce la igualdad retributiva sin diferencia de tratamiento retributivo entre los puestos de trabajo declarando que “el distinto nivel carecía de justificación objetiva y razonable entre puesto de trabajo que tienen el mismo cometido”.

Con la agrupación de los puestos de trabajo en áreas funcionales de lo que se trata es de crear familias de puestos de trabajo conectados por una descripción común de funciones. El establecimiento de las áreas funcionales tiene un papel clave al permitir la articulación de itinerarios de desarrollo profesional más vinculados a cada una de las áreas de especialización técnica, favoreciendo la sistematización y la efectividad tanto del modelo formativo como de desarrollo profesional, la provisión de puestos en áreas concretas. Especialización que no debe impedir contar con mecanismos para que el empleado público que así lo desee pueda pasar de un ámbito a otro. Además, las agrupaciones de puestos y su vinculación a las áreas funcionales permiten incentivar el buen desempeño del puesto y la adquisición de formación<sup>3</sup>.

- 4º. Los concursos han de tener bases de **convocatorias uniformes y consensuadas**. Con bases negociables y objetivas que impidan cualquier adjudicación discrecional.

### **Elementos de progresión en la carrera: La experiencia profesional**

Si se parte de que la delimitación de áreas funcionales permite organizar carreras administrativas o itinerarios profesionales vinculados a las mismas, la experiencia “evaluada” referida al desempeño de funciones propias de esa área debiera tener una cierta preponderancia.

Esto sin perjuicio de que un mínimo de periodo de tiempo en cada tramo resulta imprescindible para la ordenación de las carreras. Es decir, el mero transcurso del tiempo puede ser requisito necesario, pero no suficiente y ha de venir unido a la acreditación de otras facultades competenciales.

<sup>3</sup> Grupo de trabajo sobre carrera Administrativa. Comisión de Coordinación del empleo Público, febrero-julio de 2013.

Es necesaria una carrera vertical efectiva en al AEAT, las comisiones de servicio discrecionales no generan derechos al personal y los deja en situación irregular. El complemento específico debe estar estrechamente relacionado con las tareas que cada uno desempeña, al margen del grupo de pertenencia.

La cuantía, en cómputo anual, del complemento específico ha de definirse en función de las áreas de trabajo.

Desde **UCESHA** proponemos que la estructura organizativa futura de la AEAT quede definida en tres subgrupos: A1, A2 y B. Y nuestra propuesta actual, adaptada a la RPT, sería:

#### **PROPUESTA INMEDIATA:**

1. **Una modificación y redefinición de las RPT** reservando para la carrera vertical, del total de puesto de Trabajo adscritos a los Gr/Sb C1-C2 (*fuentes: Portal Transparencia Administración General del Estado, 05-12-2018*), un mínimo del 30% para plazas definidas por áreas (3.500 aprox.), siendo este porcentaje independiente de las plazas reservadas a cada especialidad.
2. Que las **funciones** han de quedar **definidas por Áreas de trabajo** de forma que sea la carga de trabajo la que determine el Específico.
3. **Puestos a crear:**

#### **3.1 GENERALES POR ÁREAS:**

##### **SUBGRUPO C2:**

- |                            |                                       |
|----------------------------|---------------------------------------|
| I. Coordinador.            | Nivel 18. C. Específico: 7.153,86 €.  |
| II. Coordinador Ejecutivo. | Nivel 18. C. Específico: 9.153,86€.   |
| III. Jefe coordinador.     | Nivel 18. C. Específico: 11.153,86 €. |

##### **SUBGRUPO C1:**

- |                                |                                      |
|--------------------------------|--------------------------------------|
| I. Coordinador Técnico.        | Nivel 22. C. Específico: 9.656,92€.  |
| II. Coord. Técnico Ejecutivo.  | Nivel 22. C. Específico: 11.656,92€. |
| III. Jefe Técnico Coordinador. | Nivel 22. C. Específico: 13.656.92€. |

**Nota 1:** Se adecuará en la misma proporción el complemento específico en relación con Área de Informática.



### 3.1.1 Vigilancia Aduanera:

Subgrupo C1 INVESTIGACIÓN.

- I. Coordinador Técnico. Nivel 22. C. Específico: 13.243€.
- I. Coord. Técnico Ejecutivo. Nivel 22. C. Específico: 15.243€.
- II. Jefe Técnico Coordinador. Nivel 22. C. Específico: 16.743€.

Subgrupo C1 NAVEGACIÓN.

- II. Coordinador Técnico. Nivel 22. C. Específico: 14.029€.
- III. Coord. Técnico Ejecutivo. Nivel 22. C. Específico: 16.029€.
- IV. Jefe Técnico Coordinador. Nivel 22. C. Específico: 17.529€.

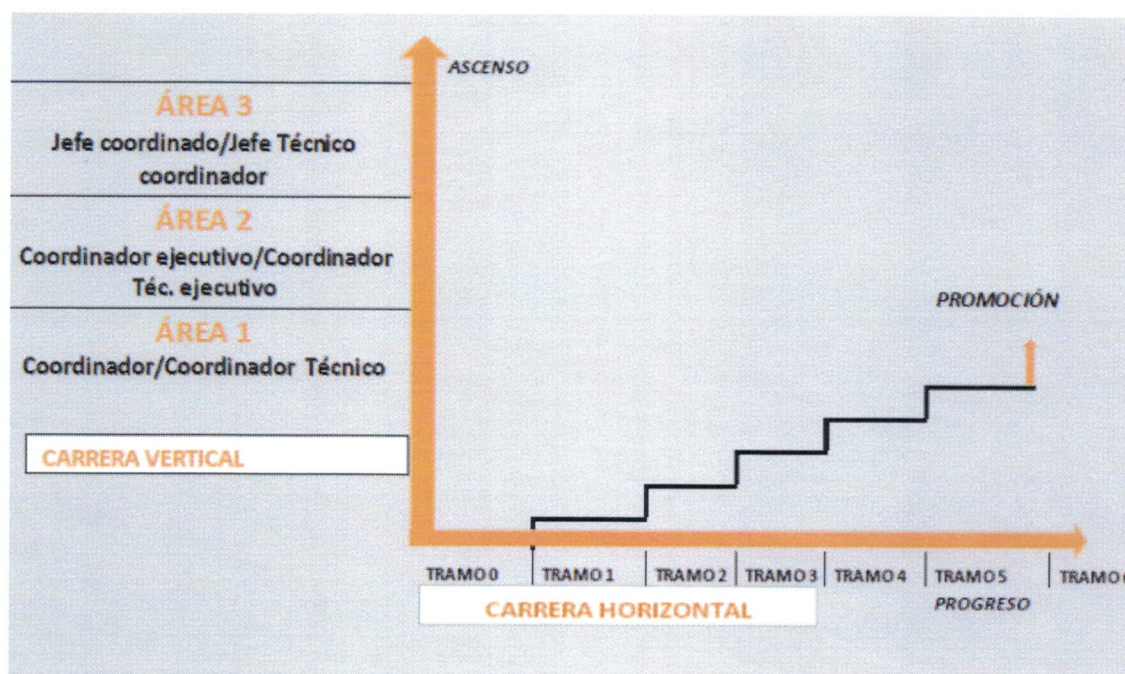
**Nota 2.** En zonas deficitarias y de especial singularidad (Estrecho) se incrementarán en un 25% los complementos específicos propuestos para V.A.

**3.2 Puestos EXCLUSIVOS.** Dada la realidad cambiante de tareas existentes en la AEAT: Puestos de Secretarías de Dirección, Scanner, UAI, y de aquellos otros puestos que por su nueva implantación o transformación en sus funciones sea necesario reservar a la carrera vertical, adaptando su específico a cada puesto siempre al alza sobre los específicos contemplados en el punto 3.1 de la propuesta. En particular los puestos de Secretarías de Dirección cuyas funciones son idénticas y compartidas por los Subgrupos C1 y C2, en Específico ha de ser el mismo para ambos subgrupos: en concreto nivel 18 o 22 y C.E. de 9.656,92€. Como tramo inicial en su carrera.

- 4. **Sistema de concurso de méritos de carácter abierto y permanente** para la provisión de puestos de trabajo adscritos a la AEAT, de tal forma que las vacantes que se vayan generando se cubran de forma efectiva con dos adjudicaciones de plazas vacantes al año (una por semestre). Previa negociación y acuerdo de los méritos a exigir en cada tramo.



Esquema de carrera vertical sobre una carrera horizontal por diseñar.



### CONCLUSIONES

Las Administraciones Tributarias tienen en el uso de los recursos humanos el principal activo para la consecución de sus objetivos, teniendo un papel determinante en el cumplimiento de sus fines...al ser el campo de actuación de estas Administraciones la recaudación de impuestos, esto se convierte en una cuestión determinante para la consecución de los objetivos planteados por cualquier gobierno.

En cuanto a los resultados cuantitativos que ofrezcan estas administraciones, la aplicación efectiva de la norma tributaria dependerá de la eficiencia de todos los recursos utilizados, en especial los recursos humanos. El nivel de eficacia alcanzado por la Administración Tributaria respecto de sus objetivos vendrá determinado, en parte, por el grado de eficiencia mostrado en su comportamiento organizativo (ONRUBIA, 2010). Si esta organización no es efectiva, puede socavar la política fiscal (FARIA&YUCELIK, 1995) pues en la medida en cómo se administre el sistema tributario, afectará a su eficiencia y, desde luego, a su recaudación (Rubio, 2010).

Un sistema fiscal no debe ser estudiado exclusivamente desde la óptica de la estructura impositiva y de la cuantificación del hecho imponible. Además, debe ser analizado desde la vertiente de la eficiencia y eficacia de la Administración Tributaria, que como organización lo gestiona (Jiménez & Barrilao, 2001). Dado que el gran activo de



ésta es el personal que las componen, los resultados que ofrezcan dependerán en gran medida de la motivación que sus recursos humanos presenten, de la implicación, de los sistemas utilizados y de la forma organizativa que adopten.

No se puede luchar contra el fraude fiscal sin la necesaria implicación del personal encargado de perseguirlo, de ahí que a priori sea determinante la apreciación que estos empleados tengan de la organización que tiene por objeto la lucha contra el fraude fiscal<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Pedro Barrilao González. El presupuesto de la Agencia Tributaria para la Lucha contra el Fraude Fiscal. Análisis de los gastos de funcionamiento. Revista quincena fiscal número 17, octubre 2014.