

MONOGRAFÍAS DE LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

XIII

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO (Ed.)

**EL EMPLEO PÚBLICO EN ARAGÓN
Y TENDENCIAS DE FUTURO**

Zaragoza, 2011

REGLAS SOBRE EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. Enviar los originales impresos y en documento de Word por correo electrónico (flopez@unizar.es).
2. Los epígrafes que subdividan la exposición responderán a la siguiente secuencia: **I. SUBDIVISIONES PRINCIPALES. 1. Subdivisiones intermedias. A) Subdivisiones finales.** Sólo excepcionalmente se empleará una mayor variedad de subdivisiones.
3. El trabajo irá encabezado por un **SUMARIO** que recogerá seguidas todas las subdivisiones. A continuación del sumario, figurará un **RESUMEN** y la identificación de unas *Palabras clave*, ambos en español y en inglés.
4. Los trabajos han de incorporar la **BIBLIOGRAFÍA** citada al final de los mismos ordenada alfabéticamente conforme a los siguientes modelos (libro, artículo de revista, colaboración en libro colectivo):
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª ed., Madrid, Thomson-Cívitas, 325 pp.
MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1973): «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», en *Revista de Administración Pública*, núm. 71, pp. 423-442.
PRIEUR, Michel (2001): «La tutela comunitaria degli habitat naturali», en Domenico AMIRANTE (ed.), *La conservazione Della natura in Europa*, Milano, Franco Angelli, pp. 13-29.
5. Las citas en el texto y a pie de página se realizarán conforme al modelo: GARCÍA DE ENTERRÍA (2006: p. 25). En caso de citarse varias obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por una letra añadida tras el año: 2006a, 2006b...
6. Los originales se someten a evaluación anónima por parte de especialistas externos antes de su aceptación por el Consejo Asesor y el Consejo de Redacción. La evaluación se refiere a los aspectos formales, metodológicos, de contenido y grado de originalidad de los trabajos. Si la evaluación es favorable, el estudio se publica tras su aceptación por el Consejo Asesor (compuesto por miembros externos al editor) y el Consejo de Redacción (integrado por miembros vinculados al editor). Si la evaluación es negativa, el estudio no se publica, aunque si las razones dadas por el evaluador no resultan plenamente convincentes al director de la revista, el trabajo es sometido a nueva evaluación. Si la evaluación es con reparos, se hacen llegar estos al autor, que puede volver a remitir su estudio con las correcciones pertinentes para someterlo a evaluación complementaria, salvo que se trate de cuestiones de escasa relevancia. En ningún caso se facilita el nombre de los especialistas responsables de una evaluación, aunque periódicamente se publica en la revista una lista de dichos evaluadores.
7. El original de los trabajos irá precedido de una página en la que se indique el nombre del autor o autores, NIF, número de cuenta corriente (20 dígitos), dirección postal, número de teléfono y dirección de correo electrónico.
8. La aceptación de la publicación de un trabajo en la Revista Aragonesa de Administración Pública conllevará la cesión de los derechos de autor a los exclusivos efectos de la inclusión de dicho trabajo en la Biblioteca Virtual de Derecho Público Aragonés (www.derechoaragones.es) si por la temática fuese susceptible de incluirse en ella.

LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO SE IDENTIFICA NECESARIAMENTE CON LAS OPINIONES DE SUS AUTORES

La correspondencia con la Revista debe dirigirse a la Secretaría de la misma: Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Pza. San Francisco, s/n, 50009 Zaragoza. Teléfonos 976 761 396 y 676 900 324

Suscripciones: Revista Aragonesa de Administración Pública, Instituto Aragonés de Administración Pública, Comunidad Autónoma de Aragón, Paseo María Agustín, 26 B, local, 50004 Zaragoza

Precio de la suscripción anual: 21,04 € + IVA

Número suelto: 12,02 € + IVA

PERIODICIDAD SEMESTRAL

Edita: Gobierno de Aragón
Departamento de Presidencia

I.S.S.N.: 1133-4797

Depósito Legal: Z. 730-93

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S.A.

ÍNDICE

	Páginas
<i>Lista de colaboradores</i>	7
PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	13
Relación de abreviaturas utilizadas.....	17
M. SÁNCHEZ MORÓN: <i>El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro</i>	19
M. VILLORIA MENDIETA: <i>El empleo público en tiempos de incertidumbre: ¿continuidad o reforma?</i>	29
K. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA: <i>Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión</i>	53
J. M. RECIO SÁEZ DE GUINOA y L. FERNÁNDEZ-CABALLERO LAMANA: <i>Líneas generales del anteproyecto de la nueva Ley de Empleo Público de Aragón</i>	65
F. CASTILLO BLANCO: <i>El empleo público local: situación actual y perspectivas</i>	97
X. BOLTAINA BOSCH: <i>La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral</i>	129
E. PUERTAS POMAR y Ó. EMBID IBÁÑEZ: <i>Las novedades en la selección de personal como palanca de cambio para las Administraciones Públicas</i>	171
R. JIMÉNEZ ASENSIO: <i>Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional</i>	197
A. PALOMAR OLMEDA: <i>Una reflexión general sobre el contexto de los derechos de los funcionarios y el Anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón</i>	235
J. MAURI MAJÓS: <i>La negociación colectiva en el desarrollo legislativo tras el Estatuto Básico del Empleado Público y, en particular, en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón</i>	271
M. GORRITI BOTIGUI: <i>La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón</i>	297
J. M. RECIO SÁEZ DE GUINOA: <i>Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés</i>	321
A. GARNICA CRUZ: <i>Realidad actual y perspectivas de futuro del Instituto Aragonés de Administración Pública. Configuración en el borrador del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón</i>	357
APÉNDICE: <i>Borrador del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón</i>	383

LISTA DE COLABORADORES

BOLTAINA BOSCH, Xavier:

Director de Recursos Humanos del Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

BRUN MACIPE, Antonio:

Director General de Organización, Inspección y Servicios del Gobierno de Aragón.

CASTILLO BLANCO, Federico:

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo

Gerente General de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Profesor visitante de ESADE.

EMPID IBÁÑEZ, Óscar:

Jefe de Servicio de Clasificación y Provisión de Puestos de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Aragón.

FERNÁNDEZ-CABALLERO LAMANA, Luis:

Administrador Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asesor técnico de la Dirección General de Función Pública.

GARNICA CRUZ, Agustín:

Director del Instituto Aragonés de Administración Pública.

GORRITI BONTIGUI, Mikel:

Responsable de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael:

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra.

MAURI MAJÓS, Joan:

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

PALOMAR OLMEDA, Alberto:

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo, Doctor en Derecho y Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

LISTA DE COLABORADORES

PUERTAS POMAR, Esperanza:

Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón. Asesora del Justicia de Aragón.

RECIO SÁEZ DE GUINOA, José María:

Administrador Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asesor técnico de la Dirección General de Función Pública.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel:

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá. Presidente de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

VILLORIA MENDIETA, Manuel:

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos. Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

PRÓLOGO

ANTONIO BRUN MACIPE

Al presentar el resultado de la reflexión realizada, en torno a la elaboración del borrador de Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón, queremos reconocer el trabajo de numerosas personas que han participado en dicho proceso.

Han sido muchas las sesiones de trabajo del equipo redactor y numerosas las reuniones mantenidas con los principales líderes de opinión de las Administraciones Públicas de Aragón. Los seminarios mantenidos con expertos de otras Comunidades Autónomas, Universidad y de diferentes administraciones ayudaron a completar la visión que trata de encarnar este proyecto.

Las reuniones de trabajo se programaron con entrega previa de materiales, debate de las propuestas y sesión de retorno para cada uno de las siete áreas en que distribuimos el trabajo. Esta dinámica se siguió con cada uno de los grupos clave: Polo político, Polo Sindical, Administración Local, Responsables de Personal, Universidad y Alta Dirección Pública.

Dedicamos especial atención a recabar la opinión de la Administración local, que por las características de nuestra Comunidad, requería diversificar y ampliar el número de interlocutores. La FAMP, los Ayuntamientos de las tres capitales, las tres Diputaciones provinciales, Colegios Profesionales y la DG de Administración Local nos ayudaron y animaron en el trabajo.

Cuando llegado el final de esta última legislatura 2007-2011 se consideró conveniente posponer a la siguiente su remisión a las Cortes, en aras de la búsqueda de una ley consensuada y con vocación de ayudar a construir una Administración digna de su tiempo, nos propusimos publicar este debate que ahora presentamos.

Nos dirigimos a algunas de las personas más preparadas de nuestro país, y hemos tenido el privilegio de que aceptaran participar en este libro. Con varios de ellos tuvimos la fortuna de trabajar durante los debates y en todos los casos son referentes nacionales e internacionales en los temas que tratan.

Les pedimos una visión crítica sobre un borrador que entendemos que es posibilista para su tiempo y con estos agentes. La multiplicidad de intereses y la complejidad alcanzada por la Administración exigía buscar equilibrios y renuncias a todas las partes.

Y así lo han hecho los autores. Han apreciado puntos fuertes y débiles, contribuyendo a una visión rica y plural sobre un debate, que queda en la mesa para que un nuevo legislativo encuentre el camino hacia una ley, que es esencial para dar respuesta a los retos que los ciudadanos exigen de los servicios públicos.

La idea central es la búsqueda de un empleado público consciente y consecuente con la imagen de SERVIDOR PÚBLICO. La legitimación social alcanzada por nuestra administración solo vendrá del reconocimiento de los ciudadanos a los servicios que reciben y del esfuerzo compartido en mejorarlos cada día.

Con esta mirada y conscientes de que el nivel alcanzado por el conjunto de las Administraciones es una de nuestras fortalezas como país, así como una palanca principal para el desarrollo económico y social, quiero señalar como puntos clave de este borrador los siguientes:

a) *Apostar por el primer modelo global, completo y sistemático de empleo público de Aragón.* Configurar el régimen común del empleo público del conjunto de Administraciones Públicas de Aragón, incluyendo en su ámbito de aplicación el personal de la Administración Autonómica, Entidades Locales y de la Universidad de Zaragoza así como de las entidades institucionales dependientes de las anteriores.

b) *Potenciar la coordinación y la colaboración entre las Administraciones Públicas.* Se trata de un modelo que fomenta unar esfuerzos entre las Administraciones Públicas competentes en la materia, promoviendo y potenciando los cauces institucionales, que hace posible la coordinación y la colaboración en materia de empleo público, propiciando el intercambio de experiencias y soluciones que, en numerosas ocasiones, pueden ser comunes al conjunto de organizaciones públicas.

c) *Promover la competitividad y flexibilidad del sistema de recursos humanos.* Se persigue una gestión de recursos humanos más dinámica, que permita adaptarse a las necesidades sobrevenidas de la organización, al tiempo que propicia una mayor agilidad, eficiencia y flexibilidad en la gestión.

d) *Actualizar la visión estratégica de la gestión de los recursos humanos.* Potenciar la planificación estratégica de recursos humanos como instrumento básico que permita afrontar, de forma proactiva, la administración de los recursos personales, anticipándose a los cambios, evolución y necesidades de una gestión eficaz.

e) *Articular un nuevo sistema de desarrollo y reconocimiento profesional.* La futura ley incorpora, como una de sus principales novedades, un nuevo sistema de carrera profesional que persigue el desarrollo profesional efectivo del empleado mediante la adquisición de nuevas competencias y el reconocimiento profesional.

f) *Mejorar los sistemas de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo.* Se incorporan nuevos instrumentos de selección y provisión de puestos de trabajo que permitan valorar, además de los conocimientos técnicos, las capacidades, aptitudes, habilidades y destrezas requeridas para el adecuado desempeño de las funciones encomendadas.

g) *Racionalizar los cuerpos y escalas funcionariales, adaptándolos al nuevo Espacio Bolonia.* Se adapta el sistema de clasificación profesional de los funcionarios públicos al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior y se racionaliza reduciendo el número de cuerpos funcionariales a tres: el Cuerpo Superior de la Administración, para los graduados, el Cuerpo Técnico, para los técnicos superiores de formación profesional y el Cuerpo Ejecutivo, para el personal de apoyo administrativo y facultativo.

h) *Fomentar la transparencia en la gestión de los recursos humanos.* Se establecen instrumentos de promoción de la transparencia en la gestión de los recursos humanos, tales como el Sistema de Información del Empleo Público, que aporta datos agregados sobre el conjunto del empleo público aragonés, el Portal del Empleo Público de Aragón, donde se publicarán las convocatorias de los procesos selectivos del conjunto del sector público aragonés, tanto autonómico como local, así como la publicidad mediante la publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en las respectivas páginas Web institucionales, de las relaciones de puestos de trabajo de las diferentes Administraciones y Entidades públicas.

i) *Establecer un Código Ético de carácter profesional.* Se incorpora en el articulado un Código Ético y de Conducta para el conjunto de empleados públicos de Aragón con el objetivo de resaltar la vocación de servicio público que necesariamente debe conllevar la prestación de servicios profesionales.

j) *Reforzar el papel del Instituto Aragonés de Administración Pública.* Se refuerza el papel del Instituto Aragonés de Administración Pública, que viene a configurarse como órgano responsable de la gestión de la política formativa, de los procesos selectivos, así como del sistema de evaluación del desempeño de la Administración de la Comunidad Autónoma, promovándose que pueda prestar servicios a aquellas otras administraciones públicas que así lo soliciten.

Nuestro único deseo es que esta reflexión contribuya a que el debate para la búsqueda de consenso, que deberá realizarse para la aprobación de esta LEY, situe al destinatario de los servicios públicos, al CIUDADANO, en el centro de nuestras decisiones, sabiendo interpretar del mejor modo la necesidad de la construcción colectiva para resolver los problemas esenciales de nuestro tiempo.

PRESENTACIÓN

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO: UNA NECESIDAD OBJETIVA E INAPLAZABLE

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

El número monográfico de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* que el lector tiene en sus manos aborda, desde distintos ángulos y perspectivas, la necesaria reforma del empleo público en una Comunidad Autónoma como es Aragón, pero enmarcando tal proceso en el marco general en el que se mueve el empleo público en España.

Y, tal vez, sobre este último punto convenga hacer alguna reflexión. En efecto, el marco general del empleo público en España se caracteriza por una serie de notas. La primera, y más determinante, es que ya desde hace algunos años (se puede decir que desde 2007), por razones que ahora no es posible tratar, el Estado ha dejado de impulsar una política de empleo público que sea merecedora de tal nombre. Es posible que el impacto de la crisis económico-financiera esté, sin duda, en el fondo de esa parálisis que atenaza al gobierno central y le impide materializar cualquier cambio que vaya en la dirección de modernizar y racionalizar el sistema de empleo público actualmente existente. Esa inacción estatal se ha pretendido paliar, bien es cierto, por algunos impulsos autonómicos, entre los que cabe destacar aquí los esfuerzos realizados (aunque no definitivamente completados) desde la Comunidad Autónoma de Aragón.

Olvidan, sin embargo, nuestros gobernantes que es precisamente en situación de crisis fiscal cuando los gobiernos encuentran la situación objetivamente necesaria y las mejores condiciones para llevar a cabo reformas estructurales, tales como la reforma de la Administración y la del empleo público. Se han perdido, sin duda, muchos años, y el empleo público languidece acosado, además, por una política de ajuste presupuestario como consecuencia de la política de contención fiscal requerida por la reducción del déficit público. Es evidente que un ajuste fiscal duro aplicado sobre la política de personal se debe enmarcar en una hoja de ruta de reformas estructurales en el propio empleo público, pues si no es «pan para hoy y hambre para mañana». Si sólo recortamos, reducimos, suprimimos y no creamos un nuevo contexto innovador con reglas diferentes, el empleo público envejecerá, se hará menos competitivo

y arruinará sus posibilidades de transformación: la institución entrará, más tarde o más temprano, en una aguda crisis existencial.

La segunda nota que caracteriza la situación del empleo público es su inadaptación a las necesidades objetivas de la sociedad española de la segunda década del siglo XXI. Disponemos de un empleo público fuertemente burocratizado, con escasa (o inexistente) cultura de gestión por resultados y un reducido sentido institucional o de pertenencia a la propia institución (desempeño contextual). La institución de la función pública, ahora reconvertida en empleo público, sigue anclada en pautas muy tradicionales: no se puede pretender justificar la institución en que el acceso a la misma se lleva a cabo por un proceso competitivo («oposiciones») y que ello avala la permanencia o estabilidad del empleado público en la propia organización y durante toda su vida profesional. El hecho de que se haya «ganado» una oposición o una plaza convocada en una prueba selectiva sólo supone reconocer que el aspirante ha acreditado en un momento determinado poseer los conocimientos, destrezas, aptitudes o actitudes requeridas para acceder a un puesto de trabajo, pero ello no puede ser «una patente de corso» para que ese empleado público (que ha de estar siempre al servicio de la ciudadanía) no deba de acreditar permanentemente que actualiza sus conocimientos, desarrolla sus destrezas y demuestra en todo momento sus aptitudes y actitudes para desarrollar cada vez mejor el puesto de trabajo que le ha sido asignado. La gestión eficiente del empleado público de sus funciones y responsabilidades (esto es, el desempeño de tarea y el desempeño contextual) es lo que debería legitimar la continuidad de ese empleado público en las estructuras de la respectiva organización. No cabe pecar de ingenuidad, este es un objetivo inalcanzable a corto plazo en nuestro sector público, pero la línea de trabajo ha de ir en esa dirección si se quiere realmente modernizar el empleo público y, sobre todo, legitimarlo ante las exigencias, cada vez más crecientes, de la ciudadanía. Hemos transformado nuestros entornos burocráticos en organizaciones eficientes en las que los resultados de la gestión sean el valor determinante. Más aún en época de crisis fiscal.

La tercera nota distintiva es que todo el potencial innovador (o, al menos, la mayor parte) que llevaba incubado el Estatuto Básico del Empleado Público, principalmente en los temas de evaluación del desempeño, carrera profesional, dirección pública profesional y código ético de los empleados públicos, duerme, por lo común, el sueño de los justos. Se están aplicando del EBEP principalmente aquellos pasajes menos innovadores (o, incluso, más retardatarios) del sistema de empleo público. Me refiero, principalmente, al régimen de permisos y a algunas ventajas retributivas. El lento desarrollo del EBEP (sólo materializado plenamente en dos Comunidades Autónomas) está conduciendo a una paradójica inaplicación por anomia en el desarrollo de una normativa

básica. Algo falla en nuestro sistema de fuentes cuando cabe desactivar todo el potencial innovador de una legislación básica por los postergación «sine die» del ejercicio de sus potestades legislativas por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas. El empleo público, mientras tanto, es una institución regulada por un auténtico «puzzle» de piezas normativas, que en algunos casos (como en el ámbito local) alcanza las cotas de delirio.

Y la cuarta nota que caracteriza al empleo público en estos momentos es la de tratarse de una institución, por un lado, colonizada y, por otro, cautiva. Colonizada en su zona alta por una concepción muy pobre de la política, que sigue basándose en que para proveer puestos de naturaleza directiva el valor determinante es la confianza política y ha sido incapaz de evolucionar —a diferencia del resto de países de la OCDE— hacía postulados de profesionalización de los escalones de dirección en nuestras Administraciones Públicas. Colonizada, también en algunos casos (principalmente, aunque no de forma exclusiva, en la Administración General del Estado), por lógicas corporativas, arraigadas de forma muy importante en determinados cuerpos de elite. Y cautiva en lo que afecta a los escalones intermedios y sobre todo inferiores del empleo público de los sindicatos, que han logrado amplias conquistas en condiciones de empleo en el sector público que colocan a España como uno de los países en los que los empleados públicos trabajan un menor número de horas y, asimismo, con una productividad también menor. Esa negociación de incrementos constantes, amparada en la existencia de un «empleador» débil que sólo busca la paz social y no la sostenibilidad real del sistema, se nos muestra como un modelo en sí mismo insostenible, inviable y con los días contados. El marco de la profunda crisis por la que atraviesa el sector público español obligará a repensar radicalmente el modelo, tanto desde la perspectiva de la Administración Pública como de los agentes sociales.

En fin, el modelo de empleo público requiere repensarse radicalmente. No se puede perder más tiempo. Hay que proceder a modernizar ese sistema y homologarlo con el existente en otros países desarrollados. La institución del empleo público es transcendental para garantizar un desarrollo económico. Se trata de reforzar su profesionalidad, salvaguardar su imparcialidad y objetividad, así como legitimar su naturaleza (inamovilidad o permanencia) en clave de eficiencia en los resultados por su gestión.

A tal efecto, en los diferentes trabajos que conforman este número Monográfico de la Revista se encontrarán diferentes análisis y propuestas para hacer frente a la necesaria e imprescindible reforma del empleo público. La línea fuerza que atraviesa todos estos trabajos es, sin duda, la de justificar esa necesaria reforma e, incluso, la de apostar claramente por la indudable exigencia de que innovar en nuestro empleo público es —si se me permite la expresión— una necesidad existencial de la propia institución. No cabe duda

que los acontecimientos sociales evolucionan con una rapidez inusitada, y la institución del empleo público debe ser capaz de adaptarse a los mismos o, en caso contrario, se verá una y otra vez desbordada hasta el punto de que se pueda cuestionar su propia existencia.

No pretendo en estas breves líneas resumir los importantes trabajos que se reúnen en el presente número. Los autores, unos procedentes del ámbito universitario y otros de las diferentes Administraciones Públicas, son especialistas consagrados en el estudio y práctica de los diferentes problemas que aquejan a nuestra función pública. No necesitan carta de presentación, son en su inmensa mayoría sobradamente conocidos. Unos proceden de la Comunidad de Aragón y otros de diferentes territorios. Únicamente cabe agradecer aquí a todos ellos que se hayan prestado a colaborar en este número monográfico.

Se trata, en efecto, de un elenco de especialistas de primer nivel, cuyo certeros análisis serán de una importancia capital para que, en su día, el legislador aragonés pueda «rematar» la importante faena que se ha iniciado en estos últimos años por el Gobierno de Aragón y, particularmente, por su Dirección de Función Pública y por el Instituto Aragonés de Administración Pública. Me consta fehacientemente que el trabajo desarrollado ha sido de una calidad contrastada, como contrastada asimismo es la calidad de los empleados públicos que prestan sus servicios en esos ámbitos de la Administración autonómica. Una buena base de partida, tanto objetiva como subjetiva, para que el próximo Gobierno de Aragón dé la prioridad debida a una política de empleo público en clave de profesionalización, modernidad e innovación. Los ciudadanos aragoneses agradecerán, sin duda, esa necesaria e inaplazable reforma.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
ALEPA	Borrador del Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CES	Consejo Económico y Social
COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
DPP	Dirección pública profesional
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ET	Ley del Estatuto de los Trabajadores
FAMCP	Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias
IAAP	Instituto Aragonés de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
LBRL	Ley 7/1985, reguladoras de las Bases del Régimen Local
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de febrero)
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Administración pública
LOFAGE	Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOFPAr	Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo económicos

ABREVIATURAS UTILIZADAS

RPT	Relación de Puestos de Trabajo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLACA	Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
UE	Unión Europea

EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS DE FUTURO

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

RESUMEN: El artículo pretende aportar una visión general sobre los problemas actuales del sistema de empleo público en España, tales como las rigideces sobrevenidas en la gestión de sus diferentes elementos (selección, carrera, retribuciones,...), así como la ausencia de planificación estratégica en la materia. Además, se incorpora las reflexiones que, sobre la materia, se arbitrarían por el Informe de la Comisión de Expertos del EBEP del año 2005, haciendo especial referencia a los propuestas arbitradas por aquélla. Finalmente, se analizan los retos de futuro que se presentan al modelo español de empleo público así como el estado actual de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público.

Palabras clave: empleo público; Estatuto Básico del Empleado Público; leyes de función pública; funcionarios públicos.

ABSTRACT: This article aims to provide an overview of the current problems of public employment system in Spain, such as the rigidity occurring in the management of its various components (recruitment, career, salary, ...) as well as the absence of strategic planning in the field. In addition, it includes reflections on the matter, exposed by the Report of the Committee of Experts EBEP 2005, with particular reference to the proposals brokered by the former. Finally, it discusses the future challenges that are presented to the Spanish model of public employment and the current state of development of the Basic Statute of Civil Servant.

Key words: public employment; Basic Statute of Civil Servant; civil service laws; public officials.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público que vio la luz en abril de 2005 contenía un análisis y un diagnóstico bastante completo de los problemas fundamentales que aquejan a nuestro sistema de empleo público. Sin duda algunos de ellos son comunes a los de cualquier burocracia pública, pues no hay ningún sistema burocrático perfecto. Pero otros son característicos de nuestro país y se han venido conformando y consolidando con el tiempo. Aunque no pueden predicarse por

igual de todas nuestras Administraciones Públicas —e incluso puede afirmarse que las diferencias entre unas y otras se han venido ampliando en los últimos años— el modelo de empleo público existente en España adolece de algunos defectos importantes, que solo en parte compensa la dedicación y la ética de servicio de muchos de sus efectivos. Esos defectos guardan directa relación con la rigidez del régimen legal de la función pública, la paulatina politización del sistema y la baja productividad resultante.

Los factores de rigidez son numerosos y cuentan a sus espaldas con una larga tradición. Pueden verse como una manifestación del corporativismo y del gremialismo que ha caracterizado durante largo tiempo el sistema de empleo público en España: fuertes garantías de inamovilidad en el empleo y en el puesto de trabajo, reconocimiento de privilegios —en el marco del propio sistema y en comparación con el empleo privado— y de algunas prebendas y poco espacio real para el desarrollo profesional individual. Pero al mismo tiempo, esa rigidez del régimen jurídico de nuestro empleo público ha sido históricamente y es en el concepto de muchos funcionarios una defensa contra las habituales tentativas de politización, es decir, de utilización clientelar del empleo público. De manera que casi podrían verse estos dos problemas graves como caras de una misma moneda, en continua tensión. La resultante es, sin embargo, el tercero de los problemas y el más grave en el fondo: la menguada productividad administrativa, que encarece la prestación de los servicios públicos y pesa —en algunos períodos de crisis sobre todo— como una losa sobre las cuentas públicas.

El Informe de la citada Comisión fue desgranando desde sus primeras páginas los efectos de esa situación, que podemos recordar ahora brevemente.

El primero es la práctica inexistencia de una planificación estratégica de recursos humanos en la mayoría de nuestras Administraciones Públicas, que supone un desajuste habitual en el número de empleados públicos, no tanto en términos absolutos sino en función de las necesidades —hay servicios donde suelen sobrar y otros donde no son suficientes— y de los servicios que se prestan. Sin duda, en las últimas décadas algo se ha hecho para afrontar este problema y a ello responde la introducción legal de la oferta de empleo público, las relaciones de puestos de trabajo y, más tarde de los planes de empleo. Pero la publicación de la oferta es muy desigual en unas y otras Administraciones, las relaciones de puestos de trabajo no están implantadas en algunas de ellas o son unos instrumentos demasiado formales y ligados al sistema retributivo, mientras que apenas existen en la práctica planes de empleo aprobados y operativos, pese a la letra de la ley. En consecuencia, en los tiempos de bonanza se puede acudir y se asiste a un reclutamiento no poco improvisado de nuevos empleados, muchos de los cuales primero lo son en régimen temporal —con frecuencia en un porcentaje excesivo— para después

consolidarse como funcionarios o laborales con contrato fijo o, en su defecto, como laborales por tiempo indefinido. Y cuando el déficit público aprieta se echa mano de la congelación de la oferta de empleo público y la reducción de la tasa de reposición de efectivos, de manera prácticamente indiscriminada. Si el problema de déficit es tan grave como el actual, ese remedio se aplica de manera tan drástica y poco matizada que pone en riesgo de continuidad la prestación de algunos servicios, incluidas algunas prestaciones en servicios esenciales como la sanidad o la educación.

El segundo elemento de rigidez es la casi generalización de régimen funcional de Derecho administrativo, en contraste con la mayoría de los países de nuestro entorno. Lógicamente esta es una garantía importante frente a la politización, puesto que implica un grado de inamovilidad y estabilidad en el empleo muy elevado y resistente. Aunque debería jugar en diferente medida en razón de las funciones a desempeñar, pues no es solo garantía de igualdad en el ingreso y la permanencia en el empleo público sino también de imparcialidad, que debe proteger en mayor grado a los funcionarios que adoptan decisiones o emiten informes preceptivos. Pero esa tendencia legal no evita sino que estimula la huida hacia el régimen laboral, sea en las Administraciones más politizadas —las locales— como a través de la creación de entes instrumentales. Tampoco evita que, a través del sistema de libre designación y libre cese de puestos de trabajo superiores se pueda limitar de hecho la imparcialidad de algunos funcionarios, como es el caso de los de Administración local con habilitación estatal.

La modalidad de acceso tradicional —la oposición— introducida como garantía esencial y general hace un siglo, es también un factor de rigidez, sobre todo por la necesidad de agilidad y rapidez del reclutamiento de efectivos que las modernas Administraciones reclaman. Pero su alternativa es muchas veces un concurso-oposición orientado y organizado en beneficio de clientelas políticas o sindicales o el simple concurso sin garantías de igualdad para ingresar en el empleo público o bien para acceder a la condición de funcionario público, vía funcionarización o «promoción cruzada» (curiosas expresiones), por quienes fueron agraciados con un contrato laboral sin muchas garantías de igualdad en el ingreso.

En lo que a la carrera se refiere, el mismo problema se evidencia y de manera aun más clara. El concurso de méritos, fórmula legalmente ordinaria de acceso a los puestos de trabajo, se ha formalizado de tal modo que resulta en muchos casos contraproducente para seleccionar a los mejores. De donde se sigue una ampliación inmoderada del procedimiento de libre designación, que se interpreta por quienes lo aplican como una fórmula tan absolutamente discrecional que da lugar a no pocos abusos y desviaciones de poder, más o menos encubiertas. O bien otras modalidades como la comisión de servicios

o la adscripción (teóricamente) temporal de puestos, que encubren a menudo preferencias personales en un marco de absoluta discrecionalidad.

En cuanto al régimen de derechos y deberes de los empleados públicos, el modelo es igualmente rígido y privilegia la conquista inacabable de los primeros frente a la observancia puntual de los segundos. Con la peculiaridad de que ese desequilibrio entre derechos y deberes se ha venido a ahondado con la entronización de la negociación colectiva y el consiguiente debilitamiento del régimen estatutario tradicional. Pues frente a las demandas frecuentemente abusivas de los sindicatos negociadores, los responsables políticos prefieren a menudo transigir para mantener la paz social. La consecuencia es una cierta relajación de la disciplina y una menor productividad, inherente a la reducción del tiempo de trabajo por la negociación de horarios, vacaciones y permisos.

De la misma manera el régimen retributivo es en exceso pautado e igualitario, ya que se tiende a la homogeneidad de los complementos en cada Administración y para cada grupo profesional, incluidos los complementos específicos y el reparto de la productividad, con honrosas excepciones. Por el contrario, las diferencias aumentan entre unas y otras Administraciones en función sobre todo de la respectiva debilidad negociadora de sus gobernantes, lo que explica que las retribuciones, a igualdad de categoría y puesto de trabajo, sean sustancialmente mayores en las Administraciones locales. Al final solo por medio de la Ley de Presupuestos pueden aprobarse —y aun con dificultades políticas— límites o reducciones retributivas en tiempos de crisis, lo que evidencia la inutilidad de la negociación colectiva en el empleo público —a diferencia con lo que sucede en tantas empresas privadas— para adaptar las condiciones de empleo a las circunstancias cambiantes.

En fin, la rigidez del modelo se hace sentir también en la limitada movilidad interna y la casi nula movilidad interadministrativa, en el procedimiento disciplinario —excesivamente lento y garantista—, en la regulación de las situaciones administrativas y, si se apura, de la jubilación. Mientras que la politización avanza a través de la multiplicación del personal eventual, especialmente en las Administraciones locales e instrumentales, que contrasta con la falta de regulación de un estatuto del personal directivo profesional, y en la ampliación de los supuestos de servicios especiales y de las ventajas inherentes a esta situación administrativa.

Las propuestas de la Comisión para el estudio y la preparación del EBEP para afrontar estos problemas históricos, que se han venido agravando con el tiempo, se desgranar en el texto de su Informe, a cuyos detalles debemos ahora remitirnos. En apretada síntesis, esas propuestas se basaban en flexibilizar el régimen tradicional de la función pública pero aumentando las

garantías sustantivas frente a las tendencias clientelares y a la politización, al tiempo que en aplicar las garantías básicas de estabilidad, imparcialidad y acceso y carrera por méritos también al personal laboral. En segundo lugar, modernizar el sistema de empleo público para alcanzar una mayor eficacia y productividad de la Administración. De ahí la propuesta de crear un grupo profesional directivo, controlando por otra parte el incremento de personal eventual de confianza política; los límites exigibles a la temporalidad en el empleo público, la conveniencia de introducir una carrera profesional de tipo horizontal —sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo o por categorías o escalones profesionales— basada en el mérito y no en la antigüedad; la propuesta de generalizar mecanismos efectivos de evaluación del desempeño; la idea de flexibilizar las pruebas de acceso al empleo público pero garantizando de manera firme la objetividad e imparcialidad de los órganos de selección; la propuesta de sustituir los tradicionales sistemas de provisión de puestos de trabajo —concurso y libre designación— por otros más flexibles pero igualmente con garantías de ascenso por méritos; la importancia atribuida a la planificación de recursos humanos y a la movilidad interna e interadministrativa, etc.

El problema —que la Comisión apuntó en su informe— pero que no podía resolver es que la aplicación de todas esas reformas implicaba un cambio muy importante de nuestra cultura burocrática y una dosis elevada de convicción por quienes debían aprobar el EBEP y sus leyes de desarrollo y llevar a la práctica las propuestas. Ni ese cambio de cultura se ha generado ni ha habido convicción suficiente en las fuerzas políticas y en las organizaciones sindicales. Mas bien al contrario. Por eso el texto del EBEP se apartó de las propuestas de la Comisión en aspectos clave —garantías de reducción de la temporalidad, garantías de imparcialidad en la selección, sistema de provisión de puestos— o bien las incluyó como meras posibilidades o previsiones genéricas a desarrollar en el futuro —así la regulación de los directivos públicos, la evaluación del desempeño, la carrera horizontal basada en el mérito y en el esfuerzo personal o las propuestas sobre movilidad—, es decir, con un efecto más retórico que real. Por el contrario, el texto del EBEP aumenta el desequilibrio entre derechos de los empleados públicos —en particular los relativos a la reducción del tiempo efectivo de trabajo— y los deberes —recogidos en un código de conducta sin verdadera fuerza coactiva— y sobre todo refuerza el monopolio y la posición de los sindicatos en la negociación colectiva. Todo ello se traduce en una mayor rigidez del sistema del empleo público y en una menor productividad de las Administraciones, justo lo contrario de lo que se trataba de conseguir.

Así se ha podido constatar desde la entrada en vigor de esa Ley básica. Nada o casi se ha hecho en la Administración del Estado para desarrollarla,

aunque sí se han ampliado los días de vacaciones y permisos de los empleados públicos e inicialmente se aumentaron las retribuciones, hasta que la crisis del déficit y de la deuda pública ha obligado —desde mayo de 2010— a reducirlas de manera sensible. Todo ello sin vinculación alguna a incrementos de productividad o nuevos diseños de carrera. Solo recientemente se ha conocido un intento de desarrollo sectorial, el borrador del Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades, que diseña una carrera llamada horizontal basada no solo en los méritos docentes y de investigación si no también en la antigüedad y otros factores ajenos al núcleo de la función pública universitaria, que se valoran en exceso: méritos de gestión universitaria, incluidos puntos por el ejercicio de funciones sindicales, actuaciones de transferencia del conocimiento o supuestos méritos de formación aparte, tanto más insólitos cuanto que la formación permanente es elemento inherente a esa carrera. Por el contrario ese borrador permite desligar la carrera universitaria de la acreditación sucesiva de méritos que lleva a cabo —mal que bien— una institución independiente como la ANECA. Y particularmente, refuerza la posición de los sindicatos en la gestión de la carrera y otros aspectos esenciales del régimen de dicho personal. Esto es, un borrador de estatuto cuya letra y cuyo espíritu nada tienen que ver con el tipo de reformas que la citada Comisión para el estudio del EBEP postuló.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, sólo la Comunidad Valenciana ha aprobado hasta ahora una ley completa de función pública en desarrollo del EBEP, la Ley 10/2010, de 9 de julio. Otra Comunidad, la de Castilla-La Mancha, puede estar a punto de aprobar la suya (seguramente se habrá aprobado ya cuando se publiquen estas páginas) y debe también mencionarse lo que a día de hoy es un mero anteproyecto de ley de empleo público de Aragón. La ley valenciana introduce muy pocas novedades, pero entre ellas la regulación de una nueva carrera horizontal estructurada en categorías. No quedan totalmente diseñados en ella los criterios de ascenso en la carrera, pero sí se añade a las retribuciones complementarias hoy existentes (que se mantienen aunque con nombres distintos) un nuevo complemento de carrera. Lo más concreto parece ser este nuevo complemento, en el que se viene a resumir de hecho y a efectos prácticos la introducción de la carrera horizontal. En cuanto al proyecto de Ley de Castilla-La Mancha, tampoco muy novedoso, son preocupantes algunos aspectos, como la previsión del concurso de méritos como sistema para acceder a ciertos cuerpos de funcionarios, una ampliación de los supuestos de provisión de puestos de trabajo por libre designación o la asignación bastante detallada de funciones a los cuerpos de funcionarios autonómicos, que puede llegar a ser un elemento de mayor rigidez.

El anteproyecto aragonés es, de los textos conocidos, el que más se ajusta a las propuestas iniciales de la Comisión para el estudio y preparación del

EBEP. Así, cuando atribuye una función esencial en el reclutamiento y selección de personal al Instituto Aragonés de Administración Pública, reduce los cargos que pueden disponer de personal eventual, incluso en la Administración local, promueve la movilidad interadministrativa de los empleados públicos entre las Administraciones públicas de Aragón, establece un período de prueba para el personal interino, garantiza la especialización de los miembros de los órganos de selección, regula con cierto detalle un modelo de carrera horizontal basado en los méritos, que se evalúan por un órgano técnico especializado, introduce pruebas de capacidad en los concursos de provisión de puestos, a resolver por órganos técnicos, reduce claramente la discrecionalidad de los nombramientos por libre designación e incorpora garantías frente al cese inmediato de los designados con ocasión de los cambios en los cargos políticos superiores, además de prever un plazo máximo para la implantación de los sistemas de evaluación del desempeño. Un texto sin duda interesante en muchos aspectos, pero que hoy por hoy es solo un anteproyecto de ley, cuyo devenir estará sujeto, entre otras cosas, al resultado de las elecciones autonómicas.

A la situación legal que se acaba de describir, le ha afectado de lleno, sin embargo, la profunda crisis económica que vivimos, que obliga a replanear algunas previsiones y nos sitúa en un nuevo escenario.

La primera consecuencia de la crisis es la imposibilidad de mantener nuestro sistema de empleo público en los mismos términos que hasta ahora. No está de más recordar que hasta mediados del año 2010, el empleo público ha seguido creciendo en número de efectivos —a pesar de haberse establecido ya una tasa de reposición de efectivos muy estricta en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y más aún para 2010— y en la cuantía de las retribuciones. Desde entonces la necesidad imperiosa, derivada del Pacto de Estabilidad de la zona euro, de reducir el abultado déficit de nuestras Administraciones Públicas y la no menos abultada deuda pública ha impuesto cambio de rumbo de casi 180 grados en las políticas de empleo público. No solo se ha reducido con carácter general la retribución de los empleados públicos y se han congelado las nóminas para 2011 (con la amenaza de que la congelación retributiva se prolongue durante no se sabe cuanto tiempo, en función de las perspectivas económicas), sino que las diferentes Administraciones se han visto en la obligación de aplicar de manera mucho más efectiva la limitación del número de nuevas incorporaciones, incluidas las de personal interino o temporal, que venían sirviendo para sortear la tasa legal de reposición de efectivos.

Aun así, en no pocas Administraciones, particularmente locales, un notorio exceso de personal —tantas veces reclutado con fines clientelares y sin garantía alguna de objetividad— impone la adopción de medidas más drásticas. Y como no se puede recurrir a las jubilaciones anticipadas, ni siquiera

incentivadas, pues la crisis afecta igualmente al equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, empiezan a multiplicarse los ERE relativos al empleo público laboral. En razón de la duración de la crisis no se puede saber si bastará con ese tipo de medidas para afrontar la situación o si será preciso arbitrar otras que permitan reducir también el volumen de personal funcionario, como ya se intentó —con éxito muy relativo por cierto— mediante el procedimiento de reasignación de efectivos introducido por la Ley 22/1993 para responder a otro momento de crisis económica —menos honda que la actual— y de desbocado déficit público.

Es obvio que las diferentes Administraciones públicas intentarán todas las medidas posibles e imaginables antes de suprimir efectivos, máxime con estatuto de funcionario, y así está sucediendo en la actualidad: retrasos importantes en el pago a proveedores, reducción de subvenciones y contratos y de algunos servicios y prestaciones, amen de una radical disminución del gasto en inversión, medidas de reordenación administrativa, incremento de la movilidad, supresión o aplazamiento del pago de algunos complementos salariales, reducción del número de liberados sindicales, inclusive el incremento de la deuda con Hacienda y al Seguridad Social (que afecta ya a no pocos municipios), etc. Las reformas y mejoras retributivas no hace mucho acordadas por vía legal —como el complemento de carrera de la Ley de función pública valenciana— o por vía de negociación colectiva se van difiriendo en su aplicación o se van revocando, como ha hecho por ejemplo, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia mediante su Ley 5/2010. Medidas semejantes, con una u otra extensión y alcance, se habrán de adoptar probablemente por otras Administraciones tras las próximas elecciones municipales y autonómicas.

No solo eso sino que es igualmente previsible, no obstante la conflictividad sindical que se pueda generar, que algunos servicios y entidades hasta ahora públicas —como ha sucedido en parte con AENA y Loterías y Apuestas del Estado— se privaticen en un futuro próximo, como fórmula de obtención de nuevos ingresos o de reducción de gastos del sector público. Todo dependerá de la evolución de una situación económica cuyo fin está lejos de avistarse.

Ahora bien, las medidas que sobre el empleo público o con directa incidencia en él se están adoptando por legisladores y gobernantes y que sumariamente se han descrito son, en general, medidas de ajuste. Imprescindibles y dolorosas, pero simples medidas de ajuste que no afectan de manera estructural al nudo de los problemas, que son los defectos de eficiencia y productividad de nuestras Administraciones Públicas que hemos glosado con anterioridad. Sin embargo, para salir de la crisis actual y, más aun, para salir con nueva fortaleza y garantizar un futuro más sostenible de las cuentas públicas y de los mismos servicios públicos harían falta, a mi modo de ver, no solo simples medidas de ajuste, sino también reformas.

Las reformas estructurales no son, por lo demás, en estos momentos mero fruto de un planteamiento voluntarista. Son medidas que nos exige la pertenencia a la Unión Europea y que se vinculan directamente a la competitividad del país en su conjunto, sector privado y sector público incluidos. Reformas que, como las que se han empezado a acometer, con mejor o peor fortuna, en el ámbito laboral o de la negociación colectiva privada, o en el sector financiero, será igualmente necesario abordar por las Administraciones públicas y, en concreto, en el régimen del empleo público.

Bien es verdad que las reformas de la Administración siempre han sido más difíciles de llevar a cabo en nuestro país que cualesquiera otras. Pero habida cuenta de nuestro compromiso europeo —cada vez sujeto a vigilancia más estricta— y a los mismos retos de nuestra economía, las soluciones a la crisis particular de nuestro sector público solo pueden ser de dos tipos: o se reduce de manera muy importante ese sector público mediante la privatización o el abandono y reducción de la oferta actual de servicios, o se aceleran las reformas internas que nos permitan contar con unas Administraciones y entes públicos más eficientes y productivos, es decir, capaces de mantener las prestaciones actuales o al menos el grueso de las mismas con costes muy inferiores. De una u otra manera, el sistema de empleo público va a quedar afectado. Quizá la salida más fácil —y puede que la más probable si se confirman las expectativas electorales que anuncian los sondeos de opinión cuando escribo estas líneas— sea la primera.

Quienes entendemos en cambio que es conveniente mantener un conjunto de servicios públicos suficiente y de calidad, como factor de cohesión social, estamos legitimados para pensar que merecería la pena abordar de una vez las reformas pendientes, con coraje político y decisión, superando las tentaciones clientelares y partidistas y las presiones gremiales, sindicales o corporativas que las dificultan.

Sin agotar el catálogo de las medidas de reforma posibles y sin perjuicio de la crítica constructiva que pueda hacerse, el citado Informe de la Comisión de preparación del EBEP apuntó ya muchas medidas oportunas, que no se han llevado a la práctica. Y sobre todo señaló los ejes de las reformas necesarias: profesionalidad frente a politización, flexibilidad frente a rigidez, planificación frente a improvisación y, sobre todo, valoración de méritos y estímulos adecuados frente a una concepción estática e igualitarista del empleo público, que se debería abandonar por obsoleta. Replantear aquel conjunto de propuestas, seis años después, no me parece fuera de lugar.

EL EMPLEO PÚBLICO EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: ¿CONTINUIDAD O REFORMA?

Empleo Público y Código ético: la necesidad de reforzar los valores públicos de una institución cuestionada^(*)

MANUEL VILLORIA MENDIETA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL PROBLEMA: DESAFECCIÓN, DESCONFIANZA, RECHAZO.– III. BUSCANDO SOLUCIONES: MARCOS DE INTEGRIDAD.– IV. LOS CÓDIGOS COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD: EL CASO DE ARAGÓN.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: El artículo parte de la existencia de un problema de fuerte desafección institucional en España. Desafección que ya forma parte de nuestra cultura política «dura», pero que, con los múltiples escándalos de corrupción sufridos en los últimos años, se está reforzando. La corrupción es un problema importante para la democracia española y está generando efectos en la economía y sociedad española bastante negativos. La respuesta no es sencilla, pero el diseño e implantación de marcos de integridad nacionales, autonómicos, locales y organizacionales podría ser una respuesta idónea. Dentro de estos marcos, los códigos éticos juegan un papel muy importante. Eso sí, siempre que junto a su redacción, se implementen mecanismos de formación, consulta, seguimiento e, incluso, sanción adecuados. En suma, fomentar la integridad y prevenir la corrupción exige instrumentos, procesos y estructuras coherentes, holísticamente diseñados. El código de la ley aragonesa es un primer paso en ese sentido.

Palabras clave: ética pública; códigos éticos; desafección política; Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón.

ABSTRACT: This article starts with the existence of a problem of strong institutional disaffection in Spain. Disaffection that is already part of our «hard» political culture but, with sustained multiple corruption scandals in recent years, is being strengthened.

(*) El presente artículo ha sido posible gracias a la Concesión de un Módulo de Encuesta al autor, en colaboración con Fernando Jiménez, en la Convocatoria 2009 del CIS y gracias al proyecto CSO2008-03663/CPOL de CYCIT, dirigido por Fernando Jiménez (Universidad de Murcia). La primera parte del artículo se basa, precisamente, en investigaciones conjuntas de Fernando Jiménez y Manuel Villoria.

Corruption is a major problem for Spanish democracy and generates negative impacts on the economy and Spanish society. The answer is not simple, but the design and implementation of national, regional, local and organizational integrity framework might be an appropriate response. Within these frameworks, ethical codes play an important role. This necessarily requires that, with his writing, are implemented mechanisms for training, consultation, monitoring and even appropriate sanction. In addition, to promote integrity and prevent corruption requires instruments, processes and coherent structures, holistically designed. The Aragonese law code is a first step in that direction.

Key words: public ethics; codes of ethics; political disaffection; Draft Law on Public Employment of Aragon.

I. INTRODUCCIÓN

Es obvio que la crisis económica, unida a factores como las abundantes noticias de corrupción y la recuperación del discurso antiestatal en las tertulias radiofónicas y televisivas, están reforzando la tradicional desafección institucional de los españoles. El cuestionamiento de la Administración se produce por varias vías, por una parte con la presunción de despilfarro y corrupción generalizados, por otra, con la creencia en la existencia de un número de empleados públicos excesivo para las posibilidades de financiación de nuestra economía. Más adelante intentaremos ver qué hay de verdad detrás de estas creencias, aunque inicialmente tenemos que reconocer que las posibilidades de mejora en eficiencia, integridad y buena organización de nuestras Administraciones públicas son enormes, como nos demuestra en otro texto Koldo Echeverría.

En este artículo buscaremos, ante todo, dar respuesta a la pregunta de cómo estructurar un marco de integridad que aporte legitimidad a las Administraciones y, en concreto, qué añade la norma aragonesa al proceso de relegitimación que las Administraciones deben emprender. Para responder a esta pregunta el texto se estructura en tres partes. En primer lugar, analizaremos el problema de origen, es decir, el de la corrupción en las Administraciones, tratando de ver si existe realmente tal debilidad en nuestro sistema. En segundo lugar, expondremos los rasgos esenciales de la respuesta ética al discurso de desconfianza existente. Finalmente, comprobaremos si el texto del anteproyecto de Ley de Función pública aragonesa nos ofrece un aporte positivo en la materia objeto de estudio. Concluiremos con algunas propuestas para el desarrollo de una política de integridad en la función pública.

II. EL PROBLEMA: DESAFECCIÓN, DESCONFIANZA, RECHAZO

En un momento en el que la democracia ha alcanzado una extensión desconocida en la historia de la humanidad (HUNTINGTON, 1991; MARKOFF, 1999), se observa, paradójicamente, un creciente debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos, las Administraciones y, en general, las instituciones representativas de las democracias contemporáneas, como diversos estudios empíricos demuestran (DALTON, 2004; LINDE y EKMAN, 2003; MONTERO, GUNTHER y TORCAL, 1997; NORRIS, 1999; PHARR y PUTNAM, 2000; TORCAL y MONTERO, 2006). Es lo que ha venido denominándose, desde la creación del concepto por Di Palma (1970), «desafección». Algunas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales de tal fenómeno de desafección. Por ejemplo, PHARR y PUTNAM (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes además de ser más sensible a cuestiones éticas (PARKER, SPIRES, FAROOK, & MEAN, 2008).

Por ahora, no se observa en las democracias consolidadas un peligro cierto para la subsistencia de los regímenes democráticos derivada de tal fenómeno perceptivo, aunque en países con democracias jóvenes sí pueden darse regresiones o deterioros serios en la calidad de la democracia si la desafección continúa su progreso (TORCAL, 2003). De acuerdo a una reciente auditoría democrática, siguiendo la metodología del *Human Rights Center* de la Universidad de Essex (encuesta a expertos), la calidad de la democracia española está decayendo y la razón más importante para ello es la corrupción (ESTEFANÍA, 2010). Precisamente, y en consonancia con lo anterior, en ese estudio los expertos consideran la corrupción el déficit mayor de nuestra democracia. En otra reciente encuesta, hecha esta vez a ciudadanos/as, la «Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España» (Encuesta 2701 del CIS) (1), se puede comprobar que existe una percepción generalizada de las carencias de la democracia española para detectar la corrupción.

Aunque la desafección en España es un fenómeno muy persistente y la corrupción afecta poco a la denominada parte dura (*thick*) de la cultura política

(1) Encuesta fruto de un convenio entre el CIS y el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Se entrevistaron 2983 personas mayores de edad entre el 5 y el 20 de mayo de 2007.

(MISHLER y POLLACK, 2003), lo cierto es que los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales y «vacunan» contra la respuesta cívica. Al justificar la frase «todos son iguales», los múltiples escándalos de corrupción que hemos conocido en España generan un cierto fatalismo que lleva a descontar tal fenómeno en el momento de depositar el voto (JIMÉNEZ, 2008). Pareciera que se da por descontado este problema en un sistema que se muestra incapaz de anticiparse a aquél con medidas eficaces (GÓMEZ FORTES et al.: p. 145). En todo caso, probablemente, la corrupción también afecta, esta vez fuertemente, a la parte más maleable de la cultura política y desarrolla actitudes que son dañinas para la calidad democrática.

Intentaremos ahora demostrar brevemente dos hipótesis, la primera es que las noticias de corrupción afectan negativamente a rasgos de la cultura cívica de los españoles, y la segunda, que existe una imagen distorsionada de la corrupción funcional, en base a esas variables de desafección. Empezaremos por la primera. Las noticias de corrupción en los últimos tres años han sido una constante en las portadas de los periódicos españoles de mayor difusión. Según un estudio del Grupo de trabajo «Agenda y Voto» del CIS, las noticias sobre corrupción han supuesto desde septiembre de 2008 a junio de 2010 casi el 12% de las portadas de los seis diarios de información general más leídos de España, en su conjunto han ocupado 897 portadas, siendo tras las noticias de crisis económica (21,6%) y partidos políticos (15,8%) las más numerosas. Ello ha influido notablemente en la percepción de corrupción. Basándonos en la encuesta 2826 del CIS, creemos poder demostrar que existe una correlación significativa entre la percepción de corrupción y ciertas consecuencias sociales vinculadas a la desafección (VAN RYZIN, VILLORIA y LAVENA, 2010).

Dicha encuesta, elaborada por el autor de este artículo junto a Fernando Jiménez y al equipo de investigación del CIS, se centró en opiniones relacionadas con la ética pública y en actitudes hacia la corrupción pública en España, además de incluir preguntas sobre actitudes políticas tradicionalmente incluidas en estudios y barómetros del Centro. Tras realizar un análisis factorial(2), consideramos que se pueden definir tres factores que explican el 70% de la variable corrupción, los denominamos corrupción en el Estado de derecho, corrupción regulatoria y corrupción política. Pues bien, dichos factores correlacionan significativamente con las siguientes variables independientes extraídas de la propia encuesta: Satisfacción con la democracia, satisfacción con el gobierno, satisfacción con el partido de oposición, justificable incumplir normas, confianza Interpersonal, confianza institucional e interés en la política

(2) El análisis factorial utilizó «principal component», «varimax rotation», y el «eigenvalue»1 criterium» en relación al número de factores. La solución de tres factores explica el 70% de la variable.

(tabla I). Estas asociaciones se sostienen una vez controladas variables como exposición a los medios, identificación con partidos políticos, ideología política, sexo, edad, educación, religiosidad y estatus socioeconómico. Todo ello, en su conjunto, crea un círculo vicioso de desconfianza institucional. Mayor persecución de corrupción produce mayor número de noticias de detenciones de políticos que, a su vez, producen mayor percepción y refuerzan elementos culturales de desafección institucional.

Tabla I: Regresiones OLS (con coeficientes estandarizados). Relaciones entre corrupción percibida y consecuencias sociales potenciales

	Satisfacción con la democracia	Satisfacción con el gobierno	Satisfacción con el partido de oposición	Justificable incumplir normas	Confianza Interpersonal	Confianza institucional	Interés en la política
Vars. Independientes							
Corruption percibida	-.1114***	-.1290***	-.1114***	.0453**	-.1008***	-.3054***	-.0341*
Corrupción en el Estado de derecho	-.0496**	-.0547***	-.0496**	-.0260	-.1052***	-.0919***	-.0866***
Corrupción regulatoria	-.0618***	-.0644***	-.0618***	.0149	.0361	-.1356***	.0254
Corrupción política	-0.023	-.0372*	-.0231	.0668***	-.0605**	-.1453***	.0167

Note: *p<10, **p<05, ***p<01

Fuente: VAN RYZIN, VILLORIA Y LAVENA, 2010

Analizada la primera hipótesis, pasemos a la segunda. De los casos de corrupción importantes, en términos cuantitativos y cualitativos, analizados en los últimos seis años, lo que se observa es que la participación funcional es muy minoritaria. Puede haber intervenido algún secretario municipal, arquitecto municipal o algún asesor jurídico, pero no suelen ser funcionarios de carrera. Las causas abiertas por delitos contra la Administración Pública que pueden relacionarse claramente con corrupción y que llegaron o llegarán a juicio oral no superan las 400 en estos seis años, ello nos daría unas 50 o 60 condenas anuales en el más pesimista de los casos. En España había, en enero de 2010, 2.698.628 empleados públicos según el Registro Central de Personal, a los que habría que añadir los más de 150.000 empleados de las 2347 empresas públicas que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene computadas. En total, estaríamos un poco por encima de los 2.850.000 empleados. La tasa de criminalidad del funcionariado español en estos últimos seis años, según estos datos, sobre la base de un empleado público por condena, sería casi

inexistente, un 0,014% de corruptos condenados, apenas uno entre 10.000 si consideráramos que todas las causas son imputables a empleados públicos, lo cual es imposible conociendo los datos sobre políticos imputados (el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730 (3), datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones).

A ello habría que añadir, de nuevo, que los delitos de prevaricación no siempre son delitos que expresen una actuación corrupta en sentido estricto, con lo que los casos de corrupción se reducirían aún más. Para cerca de 3.000.000 de personas trabajando en el sector público español no puede considerarse, en principio, un dato preocupante esos 50-60 casos anuales. Pero ¿son esos casos todos los casos? Seguramente no, pero tampoco podemos saberlo con certeza en estos momentos. Una comparación (con todos sus problemas metodológicos) con Estados Unidos permite comprobar que los 50-60 casos por año son muy bajos. En 2009 se acusó de corrupción en EE.UU. a 425 empleados federales, 93 estatales y 270 locales, y el número total de empleados es de 19.145.431 (U.S. CENSUS BUREAU, 2009). Las condenas finales suelen ser superiores al 90% (4) Es muy dudoso que en España haya menos corrupción administrativa que en Estados Unidos. Muy posiblemente, se persigue menos. Una razón es que estas investigaciones son costosas y complicadas, por lo que sólo las causas más graves acaban generando un proceso en los juzgados. En todo caso, los datos objetivos expresan una corrupción administrativa muy baja.

Estos datos son en gran medida coherentes con los propios de las encuestas de victimización (personas que reconocen haber tenido que pagar un soborno en el último año). Así, en España, en 2009 y 2010, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes (1%-2%), los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2%-3% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%-6%. Es decir que, como era de prever, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España (5). En todo caso, los datos de victimización de España, como los de Portugal, no son muy coherentes con la percepción de corrupción (ver tabla II), lo que refuerza la idea de un cierto

(3) Comparecencia, a solicitud de varios Grupos Parlamentarios, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, del Fiscal General del Estado, Don CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO, para dar cuenta de la Memoria de actividad de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2008 (Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009, 16:00 h.).

(4) REPORT TO CONGRESS ON THE ACTIVITIES AND OPERATIONS OF THE PUBLIC INTEGRITY SECTION FOR 2009. Public Integrity Section, Criminal Division, US Department of Justice

(5) Ver Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International, 2009, 2010.

componente cultural en las respuestas, vinculado a la desafección institucional en ambos países (TORCAL y MAGALHAES, 2010).

Tabla II: Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental y su relación con la percepción

	2009	2010	Puntuación en CPI	Eurobarómetro 2009. Acuerdo con: «Corrupción es un problema importante en mi país».
Austria	2%	9%	7,9	61%
Rep.Checa	11%	14%	4,6	88%
Dinamarca	1%	0%	9,3	22%
Finlandia	2%	2%	9,2	51%
Francia	2%	7%	6,8	73%
Alemania	2%	2%	7,9	75%
Grecia	18%	18%	3,5	98%
Hungría	14%	24%	4,7	96%
Holanda	2%	2%	8,8	51%
Polonia	4%	15%	5,3	81%
Portugal	2%	3%	6,0	93%
R.U.	3%	1%	7,6	74%
Rumanía	14%	28%	3,7	93%
España	2%	5%	6,1	88%

Fuente: Barómetro Global TI, CPI-TI y Eurobarómetro 325

Sin embargo, a pesar de todo ello, en enero de 2007, el 34,3% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban implicados en casos de corrupción en España (CIS 2671). En una encuesta muy reciente, de diciembre de 2010, sólo en Cataluña, el 34% consideraba que los funcionarios eran poco o nada honestos (6). En la encuesta 2826 del CIS, sobre ética pública y corrupción, de diciembre de 2009, esos datos siguen reproduciéndose con sorprendente similitud. Así, ante la pregunta:

(6) «La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes», elaborada por el Centre D'Estudis D'Opinió para la Oficina Antifrau de Catalunya.

«Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre...», quienes consideran que está muy (1) o bastante (2) extendida son un 35,5% (ver tabla III).

Tabla III. Extensión de la corrupción

	1	2	3	4	5	6	N.S.	N.C.
Las fuerzas de seguridad	12.1	29.9	12.2	26.6	5.1	1.0	13.0	.1
La administración de justicia	12.2	32.3	13.0	24.8	4.0	.6	12.5	.6
Los/as políticos/as	38.6	40.6	8.8	5.8	.7	.0	5.2	.4
Las autoridades que otorgan contratos públicos/ subvenciones	33.2	39.4	8.4	8.2	1.1	.2	9.3	.2
Los/as inspectores/as (de sanidad, urbanismo, etc.)	21.2	32.8	11.3	16.9	2.8	.4	14.4	.2
Las autoridades que conceden permisos y licencias de obras	35.6	40.3	7.5	7.0	1.0	.1	8.3	.2
Los/as trabajadores/as de las administraciones públicas	10.7	24.8	13.2	28.7	8.5	1.2	13.0	.1

Fuente: CIS 2826

Creemos que este tipo de respuestas tienen que ver con factores culturales «thick» —desafección institucional— más que con la realidad de los datos y encuestas de victimización. En todo caso, probablemente, la percepción sobre la corrupción de los funcionarios está también contaminada por la percepción de la corrupción de la clase política que ofrece datos bastante más extremos. Por ejemplo, en la citada encuesta 2826 del CIS, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre... los políticos», el 79,2% de los encuestados creía que estaba muy o bastante extendida, y sólo un 6,5% creía que lo estaba poco o nada. Estos datos empeoran bastante los de la encuesta del CIS 2671, de 2007, en donde «sólo» el 51,9% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los políticos estaban implicados en cuestiones de corrupción.

III. BUSCANDO SOLUCIONES: MARCOS DE INTEGRIDAD

Ante esta situación, creemos que es necesario dar respuestas relegitimadoras que nos acerquen a una democracia de mayor calidad. Una democracia

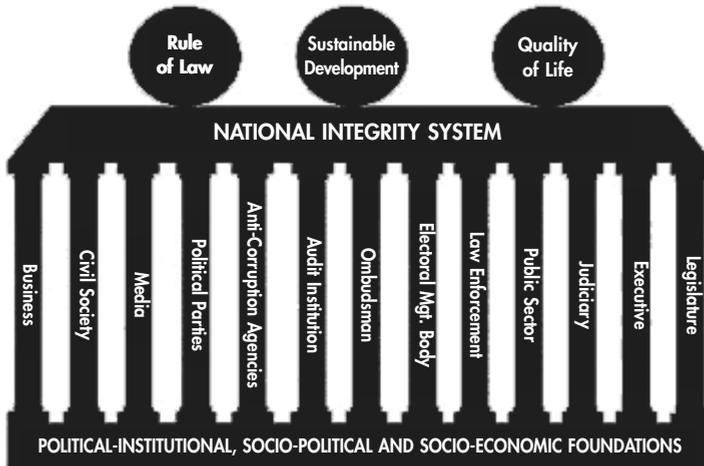
de calidad es esencial para que se desarrolle un buen gobierno, y un buen gobierno debe preocuparse de construir calidad democrática. Pero, en el marco de una democracia de calidad, existe también la conveniencia de construir marcos institucionales específicos que fomenten la integridad de los pilares esenciales de tal democracia y que prevengan la corrupción. Un marco de integridad nacional toma los pilares esenciales de una sociedad democrática y los diseña de forma que, además de cumplir su función sistémica, cumplan una función de promoción de la integridad y prevención de la corrupción.

En concreto, los sistemas nacionales de integridad es un modelo de Transparency International (TI) con el que se pretende analizar y evaluar los sistemas de integridad existentes en muy diferentes países para, a partir del análisis, proceder a realizar toda una serie de propuestas de mejora y consolidación de marcos estables de integridad y anticorrupción. Los sistemas se basan en un esquema de trabajo en el que se parte del análisis de las «foundations» o cimentaciones, que constituyen los elementos sociales y estructurales sobre los que se asientan las columnas del sistema. Dichas cimentaciones son políticas, como el desarrollo del Estado de Derecho y el desarrollo sustentable de políticas y servicios públicos eficaces y eficientes; socio-económicas, como la calidad de vida del país estudiado; y socio-culturales, como la cultura cívica y la conciencia del problema de la corrupción entre la ciudadanía. Cuando el sistema de valores cívicos es sólido la indignación con la corrupción es mayor y los pilares se asientan más sólidamente. También un Estado de Derecho consolidado correlaciona con más baja corrupción, al igual que unas políticas públicas eficaces proporcionan un mayor nivel y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiene a reforzarse.

Por su parte, los pilares del sistema son, esencialmente, la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate a la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; un conjunto de órganos de investigación y represión del crimen coordinados y eficaces, además de responsables ante la sociedad y el gobierno; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia;

unas empresas que se toman en serio la responsabilidad social; y una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados (ver figura 1).

Figura 1. Transparency International. National Integrity Framework



Fuente: POPE, 2000

Cada uno de los pilares es evaluado en tres dimensiones: 1. La capacidad global de funcionamiento-eficacia de cada institución, para lo que existen indicadores como los recursos que consume y su independencia; 2. Su gobernanza interna, es decir, en qué medida es transparente, rinde cuentas, promueve la integridad; 3. Su papel en la contribución a la integridad global del sistema nacional. La mayor parte de los indicadores se descomponen en dos elementos de análisis, por una parte el análisis de los elementos formales, es decir, de sus leyes y, por otra, el funcionamiento de sus prácticas reales y su conducta concreta. Con esta última estrategia lo que se busca es comprobar las lagunas entre lo declarado y lo real, entre lo formal y lo existente.

Obviamente, donde el sistema nacional de integridad, tras su evaluación, es sólido, las posibilidades de corrupción son mucho menores y la ética en la acción de gobierno está claramente fomentada. Desde el punto de vista de este modelo, es importante considerar que la existencia de un contexto lo más cercano al marco ideal hará que los códigos éticos en el sector público puedan cumplir con su función de una manera mucho más efectiva. No obstante, los

marcos de integridad nacionales conviene que sean completados, dentro de la Administración y el Gobierno, por marcos organizativos más específicos. Veamos en qué consisten los marcos organizativos de integridad de acuerdo al modelo definido recientemente por la OECD.

Situados en el *marco de integridad nacional*, tomamos el pilar sector público y, a partir de ahí, desarrollamos ahora el marco de integridad que todas las organizaciones de dicho sector deberían instaurar para fomentar la integridad. La razón fundamental de este desarrollo del marco nacional es que, en el contexto del sector público, la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad para el poder ejecutivo se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (2009) ha diseñado un nuevo marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas e implantado de forma coordinada y sistémica. Un *marco de integridad organizacional* incluye todos los instrumentos, procesos y actores que influyen la integridad de los miembros de una organización. El marco de gestión de la integridad organiza los instrumentos de gestión en cuatro categorías: los que sirven a la determinación y definición de la integridad (por ejemplo, un código ético), los que guían hacia la integridad (por ejemplo un curso de formación en ética del servicio público), los que monitorean la integridad (por ejemplo una auditoría anual sobre el cumplimiento del código ético) y los que hacen cumplir la integridad (por ejemplo un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas del código). Para que un marco de integridad sea eficaz es preciso que exhiba un equilibrio saludable entre los cuatro tipos de instrumentos y que el «mix» entre ellos sea apropiado para el peculiar contexto y necesidades de cada caso.

En la gestión del marco de integridad hay toda una serie de instrumentos, procesos y estructuras que son esenciales y otros que son complementarios. Los esenciales son aquellos que tienen como objetivo esencial mejorar la integridad en sentido estricto, es decir, que definen deberes éticos, establecen los estándares morales del servicio público, organizan el monitoreo y control del comportamiento ético en la organización, etc. Los complementarios son instrumentos, procesos y estructuras que cumplen otra función en la organización, pero que son esenciales para la integridad de la misma. Por ejemplo, el sistema de recursos humanos tiene una función que es la de atraer, retener y motivar personal competente y que trabaje eficazmente junto, pero los resultados de su gestión son esenciales para la integridad de la organización; lo mismo ocurre con los sistemas de contratación o la gestión presupuestaria (ver tabla IV).

Tabla IV. Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos Para:	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Ver NIS
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas de clima ético, etc...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar y adaptar	Responsables de la gestión de la integridad.	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo de eficacia y eficiencia	Planificación, implantación, evaluación y adaptación.	Gestores de RR.HH Inspectores, Interventores, etc.		

Fuente: OCDE (2009) y elaboración propia

Además, como se ve en la tabla IV, un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan específicamente la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. Este contexto puede ser externo. Por ejemplo, el sistema de financiación de los partidos puede tener una influencia indebida sobre la imparcialidad de la Administración. La presión partidista sobre los responsables políticos puede llevar a que quiebren normas de mérito en el acceso, o, a que favorezcan a financiadores del partido en concursos de contratación. El contexto externo es evaluado por el NIS, como antes vimos, mas en todo caso afecta a cada organización pública en sentido positivo, si el sistema es completo y está bien coordinado, o en sentido negativo, si está infradesarrollado. Dicho contexto puede ser también interno. Dentro del cual, lo esencial es el clima ético existente; diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones. Una organización donde sus integrantes perciban inequidad en los

ascensos y retribuciones, inexistencia de sistemas de control de los conflictos de interés, clientelismo y ausencia de incentivos para rendir eficazmente, es una organización donde los empleados tendrán incentivos para actuar deslealmente, incumpliendo sus deberes de servicio público.

Volviendo a la gestión de la integridad, sin perjuicio de lo importantes que puedan ser los instrumentos de integridad, éstos instrumentos necesitan ser implantados y gestionados, necesitan ser mantenidos con buena salud a través de un proceso de desarrollo, lo cual constituye el segundo pilar del marco de integridad de gestión. Los procesos necesitan ser continuos, con un recurrente proceso de planificación, implantación, evaluación y adaptación, tanto individualmente como en su relación con el resto de procesos del marco de integridad. Esto es muy importante porque las posibilidades de que los instrumentos se implanten efectivamente depende mucho de que los procesos se mantengan vivos (JOHNSTON, 2009). En la evaluación es importante considerar qué medidas están implantadas, clarificar por qué evaluar, definir qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar y cómo asegurar impacto

Finalmente, el anclaje estructural de la gestión de la integridad es una cuestión crucial para el éxito a largo plazo. Es decir, es importante evaluar qué órganos están implicados en gestionar estos instrumentos y procesos, qué nivel de competencia e independencia tienen y cómo se coordinan entre ellos. Este anclaje puede ser evaluado a un nivel macro (nacional e inter-organizacional) y a nivel meso (intra-organizacional). Por ejemplo, puede existir un órgano centralizado para controlar los conflictos de interés en el poder ejecutivo, el cual tiene una naturaleza interorganizacional. Los Tribunales de Cuentas pueden tener naturaleza nacional y controlar las cuentas de todas las organizaciones públicas, centrales y locales. Un inspector interno puede controlar las actividades de gestión de todo un Ministerio y tiene una naturaleza intra-organizacional. En cualquier caso, lo importante es ver qué independencia tienen para desarrollar su trabajo, cuán ajenos están a las presiones político-partidistas y qué competencia y recursos tienen.

Tras este análisis macro, tal vez se entienda mejor el papel que un código puede desempeñar en la promoción de la ética en la Administración. Lógicamente, si el sistema nacional de integridad tiene problemas tanto en sus normas como en la implantación de las mismas, será muy difícil que desde un sistema autonómico se puedan compensar los efectos negativos y menos con un código ético. Los pilares antes expuestos en el marco de integridad nacional pueden analizarse también a nivel autonómico, aunque algunos de ellos necesitarían adaptaciones y reconversiones. En todo caso, ese marco macro influye enormemente en el éxito de las políticas de promoción de la integridad y prevención de la corrupción en el sector público subnacional. El sistema nacional de integridad en España tiene déficits importantes, sobre todo

en la implantación de normas y en la asunción de principios de transparencia, rendición de cuentas e independencia de los órganos de control. Estos déficits se trasladan al ámbito autonómico casi siempre. En la lucha contra la corrupción y la promoción de integridad es necesario mejorar el marco nacional para tener mayor éxito en el nivel subnacional.

Dicho esto, y dado que está fuera del ámbito de control del gobierno autónomo de Aragón mejorar el marco nacional, la adopción de un código ético en la ley aragonesa de Función pública hay que reconocerlo como positivo. Ciertamente, para que este código pueda desempeñar su función adecuadamente es preciso que el marco de integridad autonómico mejore en su conjunto, con más transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, con más responsabilidad social en las empresas, con más independencia en los órganos de control, con más compromiso ético en los partidos, etc. Pero, sobre todo, a nuestros efectos, con el compromiso por parte de las diferentes organizaciones públicas del Gobierno de Aragón de establecer marcos de integridad organizacionales, de acuerdo a la metodología que hemos expuesto anteriormente.

IV. LOS CÓDIGOS COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD: EL CASO DE ARAGÓN

A continuación, procederemos a ir analizando el código ético del anteproyecto de Ley, en base a una serie de parámetros que suelen ser los usados para catalogar y analizar códigos de esta naturaleza. En primer lugar, un código puede ser normativo y detallado o simplemente basado en valores. En esta línea de trabajo, es importante destacar que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece ya un Código aplicable a todas/os las empleadas/os públicos del Estado con principios, valores y deberes, un código que se situaría más cerca de lo normativo que de lo puramente axiológico o basado en algunos valores de referencia pero sin normas y deberes concretos. De forma coherente con el modelo básico, el código de Aragón está más cerca de lo normativo, pero simplifica bastante lo definido en el EBEP.

En general, creemos que antes de enunciar los valores es importante establecer unos principios que guíen la conducta del servidor público; estos principios deben expresar una ética de fines y no de meros medios. Una ética basada en valores instrumentales, desconectada de los fines a los que sirve el Estado, puede generar funcionarios eficaces pero que, en base a la obediencia debida, pueden pisotear derechos humanos o incumplir principios de legalidad y objetividad. Un buen gobierno no es meramente el gobierno eficaz. En el marco de una consideración meramente eficaz y eficiente del

Estado, un buen funcionario sería aquel que es leal, eficaz y objetivo, fiel cumplidor de las órdenes y entregado en cuerpo y alma al deber profesional, mas, sobre todo, alguien que no se pregunta por la moralidad de las decisiones, alguien que no se plantea los fines, sino que los asume ciegamente sin ninguna veleidad intelectual. No creemos que ese deba ser el modelo de este código ético.

Adela CORTINA (1997: p. 265), basándose en MCINTYRE (1984), nos dice: «Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos —unos bienes internos». Esos «bienes internos» son aquellos bienes que justifican socialmente esa profesión, aquellos bienes que son la razón de ser de cada profesión. Puede ser, entre otros, «defender y asesorar legalmente a sus clientes» para un abogado o «prevenir y combatir el crimen» para un policía... En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a luz, ser conocidos y comprendidos, para que, después, los profesionales intenten «desentrañar qué principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos» (CORTINA, 1997, p. 265). Obviamente, estas actividades profesionales —y cooperativas— permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social... pero esos son bienes externos, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, considera a éste como un objeto al que sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido o razón de ser, por muy necesaria que fuera. Y no serviría socialmente.

Llegados a este punto, podemos decir que la ética del empleado público trata de clarificar, post-convencionalmente, el bien interno de trabajar como servidor público, lo que justifica la existencia de esta profesión. Y, a partir de ahí, definir los principios, valores, normas de conducta y hábitos que permitirán construir empleados públicos virtuosos, es decir, empleados que han asumido e interiorizado la forma de servir justa y decentemente a su sociedad. No obstante, es muy importante no olvidar que la profesión de servidor público va unida, en muchas ocasiones, al ejercicio de potestades y privilegios que no tienen el resto de profesiones, de ahí la importancia de enmarcar su labor dentro de una lógica de lo correcto que supere la mera asunción del sistema de valores instrumental. Los empleados públicos sirven al interés general objetivamente, pero lo deben servir respetando una ética de nivel superior que sea general y universalizable: una ética pública. Ética que, por fortuna, la Constitución española vigente y el Estatuto de Autonomía de Aragón han juridificado de forma bastante escrupulosa y coherente.

Un funcionario del Gobierno de Aragón debe asumir los valores democráticos y el respeto a la dignidad del ser humano, debe buscar el interés general y, si considera con fundamentos sólidos que la orden superior fomenta la ilegalidad, la corrupción, el abuso, el fraude o el despilfarro, debe asumir la responsabilidad de la discrepancia (de ahí la importancia de que el Código sea auxiliado por normativa de protección de la discrepancia argumentada y, en casos graves, de la denuncia sólida). Por ello, creemos que el código ético debe comenzar con un compromiso con los principios democráticos y con el bien interno o razón de ser de la profesión. En consecuencia, a los encomiables principios que el anteproyecto incorpora, creemos que sería necesario añadir, en primer lugar, el del «respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana», y a éste los de «la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos» y el «respeto y promoción de las instituciones del Estado social y democrático de Derecho».

Muy a menudo, los códigos incorporan también una serie de valores. Según GORTNER (1994), los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción. Definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos se puede convertir en una labor de la máxima importancia, pero sólo funciona si además de los valores de referencia se definen los principios que permiten articular y priorizar valores y transformarlos en conductas moralmente deseables. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido. 2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente. 3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines.

De acuerdo con Victoria CAMPS (2010), los valores que deben guiar la conducta del servidor público serían:

- Imparcialidad, que permite realizar la justicia distributiva o redistributiva, propia de la acción del Estado.
- Competencia científica y técnica, que implica tratar de mejorar lo que se hace cada día.
- Eficacia-eficiencia y diligencia. Hacer lo que debe hacerse, al menor coste y en el tiempo oportuno.
- Integridad y honradez, que implica no sólo el ser honrado, sino también el parecerlo. No es válido aparentar falsamente, pero tampoco es aceptable el permitir la generación de sospechas, aunque sean infundadas.
- Austeridad, de las personas y, a través suyo, de la institución.

- Disponibilidad, que implica asumir un sentido de servicio, un estar disponible.
- Flexibilidad, que exige una aceptación de la discrecionalidad imprescindible para adecuar la conducta a las circunstancias y tensiones. No se puede actuar como máquinas, pretendiendo aislarse de una realidad que es compleja y donde existen contextos que hay que considerar seriamente.

En cualquier caso, como antes dijimos, la organización también debe asumir unos valores, y adoptar las reformas institucionales necesarias para implantarlos en el marco de integridad organizacional correspondiente. Los tres valores clave en este momento serían (además de los que aportan los servidores públicos, que se deberán reflejar en su actuación colectiva):

- Transparencia
- Rendición de cuentas (*accountability*, palabra en inglés que expresa mejor lo que implica esta actitud proactiva hacia la explicación y el sometimiento al control institucional y social).
- Participación.

Cuando los valores que se asumen como válidos son muy numerosos, como en el EBEP, se podrían agrupar en lo que se podrían definir como «roles o conjuntos de valores» (VAN WART 1996: p. 526), o también como «polos de integridad». Estos polos de integridad agrupan diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización o sociedad correspondiente. Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los empleados públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos no permite respuestas matemáticas, sino que debe buscarse, en cada caso, prudencialmente, un justo medio que evite que el desarrollo de un rol implique el sacrificio completo de otro.

El código aragonés ha optado por unir principios y valores bajo el rótulo global de «principios», con ello se pierde calidad técnica pero, al tiempo, se gana en simplicidad. Sus valores se sitúan en torno a tres polos: eficacia, imparcialidad e integridad. Por otra parte, creemos que incorpora tres principios plenamente defendibles: servicio efectivo al ciudadano, promoción del entorno cultural y medioambiental y fomento y garantía de la igualdad entre hombre y mujeres. En torno al polo de eficacia se sitúan los valores de «dedicación al servicio público», «accesibilidad» y, obviamente, «eficacia». En torno al de imparcialidad los de «objetividad», «neutralidad», «imparcialidad», «confidencialidad» y «legalidad». Finalmente, en torno al de integridad los de «ejemplaridad, austeridad y honradez» y los de «integridad, responsabilidad y transparencia».

De forma coherente con los principios y valores esenciales, se definen después toda una serie de principios de desarrollo que guían las actuaciones de los servidores públicos. En el código aragonés las actuaciones requeridas están marcadas por dichos principios de desarrollo, los cuales también se distribuyen en los tres polos citados, aun cuando el peso del polo imparcialidad es mayor al resto. Ello es normal y coherente con una Administración democrática en la que el Estado de Derecho se presume que se respeta y guía la acción de los poderes públicos. En todo caso, de cara a una mayor simplicidad y coherencia, tal vez sería mejor eliminar estos principios y reforzar el artículo dedicado a los deberes (art. 84) con alguna de las actuaciones definidas en el artículo 83.

Ahora bien, una vez definidos los principios y valores, las posibilidades de conflictos, por desgracia, no se limitan a los conflictos entre polos —por ejemplo, entre eficacia y legalidad—, sino que, incluso, pueden darse dentro de un mismo polo. Y en estos casos la prudencia y el consiguiente equilibrio de valores no son más sencillos de encontrar. Un ejemplo, siguiendo el artículo 83 e) —«Actuarán con lealtad, buena fe y respeto en relación con la Administración en la que presten sus servicios, sus superiores, así como en la que respecta a su trato con el resto de empleados públicos y ciudadanos»—, la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto, y el justo medio no es tan fácil de hallarse. De todas formas, los conflictos más importantes son los que se producen entre polos diferentes, pues en esos casos los valores de referencia pueden referirse a concepciones de lo deseable bastante diversas. Para auxiliar en la solución a estos problemas, lo mejor es tener un comité de ética que analice con el/la afectada la situación y busque con él/ella la mejor solución.

En general, es muy importante considerar, de cara a la implantación efectiva del código, los factores culturales existentes y las inercias que conllevan. Muy probablemente, la Administración de Aragón, como las del resto de España, tenga una tradición juricista que centra en el cumplimiento de la ley todo comportamiento ético. Es obvio que un funcionario debe respetar la ley, pero además debe preocuparse de ser eficiente, eficaz, transparente, etc. Por ello, si se quiere que el código sirva a una mejora en los niveles de integridad será necesario considerar de donde se parte. En consecuencia, los valores que el código proclama necesitarán de estrategias de cambio cultural para que puedan convertirse en guías efectivas de conducta. Si no, la lógica de lo apropiado, las rutinas e inercias del trabajo harán que las personas que trabajan para el gobierno de Aragón continúen priorizando los valores culturalmente asentados y dejando en segundo lugar los otros valores deseables; todo ello cuando lo importante, como hemos dicho, es que se busque un justo término entre todos los valores que se consideran importantes, sin que se sacrifiquen unos para dar total prioridad a otros. Este cambio cultural

requiere, ante todo, liderazgo. Ello exige la implicación de los más altos responsables en este cambio y la selección adecuada de los directivos públicos para llevarlo a efecto.

En la teoría ética contemporánea existen tres grandes corrientes: deontologismo, utilitarismo y teoría de la virtud. En la ética del servicio público sería deseable realizar una síntesis de las tres que nos permitiera definir la ética como la acción de cultivar una serie de virtudes, entendidas como disposiciones a actuar de acuerdo a una serie de principios, pudiendo hacerse responsable de lo que uno ha elegido (CAMPS, 2010). Por ello, no hay que olvidar el cultivo de las virtudes como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre éstas, deberían considerarse, siguiendo la categorización aristotélica: la prudencia o *phronesis*, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro; y la templanza o saber encontrar el justo término alejándonos de extremos. Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una auto-disciplina y una actitud favorable a la auto-educación, y la auto-reflexión. Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público. Y el compromiso con los valores llevará al cumplimiento de unos deberes que, si se respetan, quebrarán estereotipos negativos hacia el servicio público y relegitimarán la acción pública. De ahí la conveniencia de incorporar las virtudes al código o, al menos, a la formación del funcionario público.

De cara a la formación en estas virtudes, podríamos considerar la prudencia como la capacidad de actuar con pleno conocimiento de causa, con la misma diligencia con la que un buen administrador emplearía con sus propios bienes. Un empleado prudente genera confianza entre la comunidad donde actúa. La justicia como virtud implicaría una actitud de alerta para intentar ser justo en las actuaciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el propio Estado, como con los subordinados, superiores, compañeros y ciudadanía. La templanza implica desarrollar las funciones con respeto a los intereses en juego y con sobriedad, usando las prerrogativas inherentes al cargo y los medios disponibles para el exclusivo cumplimiento de sus deberes, equilibrando los valores en liza. La valentía implica la capacidad de tomar iniciativas cuando las cosas no funcionan como es debido, impulsar el cambio y la adaptación al entorno y promover la creatividad cuando las ideas en juego ya no sirven.

En cuanto a los deberes, parece lógico que un código ético autonómico, una vez aprobado el código del EBEP, debería incluir los deberes ya insertos en la normativa aplicable, sobre todo para evitar indefiniciones jurídicas y

conflictos interpretativos. Todos ellos son reglas instrumentales de acción, de indudable valor pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos prácticamente ya no se producen, pues los deberes son lo suficientemente explícitos y coherentes como para evitar tales situaciones. Lo importante además es, a efectos jurídicos, que ya marcan conductas muy claras, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones disciplinarias, con alguna excepción.

V. CONCLUSIONES

Finalmente, como ya dijimos previamente al hablar de los marcos de integridad organizacionales, el hecho de tener un código ético no nos garantiza mejoras si el mismo no va unido a procesos y estructuras que auxilien en la implantación. Además, lógicamente, es imprescindible el impulso político para apoyar los cambios culturales e institucionales que se requieren. En esta línea de trabajo, creemos que la experiencia de algunas organizaciones públicas es muy interesante. Por ejemplo, en algún departamento de la Generalitat de Cataluña, se han incluido toda una serie de instrumentos para asegurar la implantación y la mejora permanente de su código ético. Así: Un plan de acogida, que incorpora la figura del mentor para el personal de nuevo ingreso; una formación de seguimiento; la creación de un buzón de quejas y sugerencias sobre la aplicación del código; la creación de un órgano interno para la difusión, dinamización y seguimiento del código; la difusión de cartas de servicio; la difusión de una memoria de sostenibilidad...

Si, una vez aprobado el código ético general, estas medidas se generalizaran, probablemente sería muy útil generar en cada departamento un comité de ética que resolviera dudas y que analizara los supuestos que, sin caer en el régimen disciplinario, pudieran considerarse no éticos. Ante ellos, si se probaran las conductas no éticas, sería tal vez conveniente disponer de un sistema de sanciones que desincentivara la falta de ética y algún sistema de incentivos que premiaran la integridad. Las sanciones podrían ser simplemente reprimendas por escrito a incorporar al expediente por un año, de forma tal que formen parte de los datos a considerar para la evaluación del rendimiento anual. Los miembros de los comités de ética, que podrían participar en ellos de forma voluntaria, siempre que superaran los cursos de formación necesarios y no tuvieran veto justificado de los compañeros o superiores, podrían constituir una red que se reuniese periódicamente para debatir las mejoras a introducir en el código, para validar los ejemplos de mejores prácticas y para definir las soluciones compartidas a dilemas éticos producidos en el servicio público, dichas soluciones se publicarían periódicamente e incorporarían como anexo al Código ético.

Tras este repaso sumario por los temas que se consideran clave para la definición e implantación de un código ético, podemos concluir recordando alguno de los criterios que consideramos esenciales para el buen desarrollo de este código:

Los principios y valores de referencia deberían ser los básicos, no expandiendo de forma exhaustiva principios que, al final, generen más confusión que guía. La definición de los valores es muy importante. También podrían indicarse algunas virtudes que los empleados públicos deberían encarnar.

En la gestión del código es esencial la participación de los empleados afectados. De acuerdo al artículo 84.2 del anteproyecto se establece que: «Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán aprobar otros códigos de conducta específicos que desarrollen lo previsto en este capítulo, para colectivos de empleados públicos que, por las peculiaridades del servicio que presten o por el carácter directivo del puesto que ocupan, así lo considerasen necesario». Pues bien, esta acertada regulación se debe completar con la idea de que los códigos de desarrollo o específicos deben elaborarse con participación de los empleados. En todo caso, la dirección debe tener claros los objetivos finales a alcanzar y los requisitos a cumplir, de ahí que sea lógico que los órganos de gobierno los aprueben. En suma, la gestión debe ser participativa, y la elaboración de los códigos específicos también.

Una vez elaborado el código es esencial la formación en el mismo y la integración del mismo en la cultura de la organización. La gestión del cambio cultural será la clave del éxito en la implantación.

El código exige, además del documento en sí, un sistema de procesos que aseguren la formación, la guía en caso de dudas, la detección de incumplimientos, la sanción por los incumplimientos, y la evaluación del modelo y su mejora continua.

Para poder evaluar la eficacia del código deben tenerse claras las finalidades a cubrir con el mismo, sus objetivos últimos. Siendo conscientes de la dificultad de que objetivos muy ambiciosos se puedan alcanzar con este modesto instrumento.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CAMPS, V. (2010): «Actualitat de l'ètica i els valors», conferencia desarrollada en Barcelona, en el «Seminari de treball per a elaborar un codi d'ètica per al personal d'administració i tècnic de la Generalitat de Catalunya».
- CORTINA, A. (1997): «Ética en la sociedad civil», en LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.

- DALTON, R. J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- DI PALMA, G. (1970): *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*, Nueva York, The Free Press.
- ESTEFANÍA, J. (ed.) (2010): *Informe sobre la democracia en España/2010*, Madrid, Fundación AlternativasSe, Recuperado el 04 de mayo de 2011 del sitio Web Falternativas: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>.
- FISCALÍA DEL ESTADO (2010): *Memoria*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- GÓMEZ FORTES, B., PALACIOS, I. PÉREZ YRUELA, M. y VARGAS MACHUCA, R. (2010): *Calidad de la democracia en España: Una auditoria ciudadana*, Barcelona, Ariel.
- GORTNER, H. F. (1994): «Values and Ethics» en COOPER, T. L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker.
- HUNTINGTON, S. P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- JOHNSTON, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, Paris, OCDE.
- LINDE, J. y EKMAN, J (2003): «Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics» en *European Journal of Political Research*, Vol 42, No. 3, pp. 391-408.
- MARKOFF, J. (1999): *Olas de democracia*, Madrid, Tecnos.
- McIntyre, A. (1984): *After Virtue*, Notre Dame, Notre Dame Univ. Press.
- MISHLER, W y POLLACK, D. (2003): «On Culture Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Synthesis» en D. POLLACK y J. JACOBS (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe*, Londres, Ashgate.
- MONTERO, J.R. , GUNTHER, R. y TORCAL, M. (1997): «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction» en *Studies in Contemporary International Development* 32 (3), pp. 124-160.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF (2009)1, Governance, OCDE.
- PARKER, S., SPIRES, P., FAROOK, F., & MEAN, M. (2008): *State of trust. How to build better relationships between councils and the public*, Londres, DEMOS.

- PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- POPE, J. (2000): *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, Berlin, TI Sourcebook, Transparency International.
- TORCAL, M. (2003): «Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies», en *The Kellogg Institute Working Papers*, n° 308, octubre.
- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2006): *Political Dissaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.
- TORCAL, M. y MAGALHAES, P.C. (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en TORCAL, M. (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, Madrid, CIS.
- VAN RYZIN, G., VILLORIA, M. y LAVENA, C. (2010): «The social consequences of public sector corruption: An empirical study of Spain», paper presented at Northeast Conference on Public Administration, Rutgers University, Newark, New Jersey (USA), dates: october 22-23.
- VAN WART, M. (1996): «The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector», en *Public Administration Review*, vol. 56, n° 6, nov/dic 1996, pp. 525-533.

CRISIS FISCAL Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: ALGUNOS DATOS PARA LA REFLEXION

KOLDO ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA^(*)

SUMARIO: I. INDICADORES CUANTITATIVOS.– II. INDICADORES CUALITATIVOS.

RESUMEN: El artículo presenta una serie de estadísticas comparativas para ilustrar sobre la situación del empleo público en España en relación a otros países de la OCDE. El objetivo es brindar información útil para el análisis, tanto de las políticas fiscales aplicadas en el contexto de la crisis y su impacto sobre el empleo, como de las reformas que se puedan llevar a cabo más allá del ajuste presupuestario. Empezaremos por ofrecer un conjunto de indicadores cuantitativos: tamaño y coste relativo del empleo público, así como su evolución en los últimos años. A continuación, nos detendremos en señalar algunos indicadores cualitativos, que se refieren al grado en el que el sector público ha ido incorporando en sus formas de organización y gestión y en relación a otros países de nuestro entorno, innovaciones institucionales que la experiencia acumulada asocia a una de eficacia y eficiencia. De los datos se deduce, la necesidad de abordar reformas en profundidad del sistema de empleo que combinen incrementos de productividad, junto a mejoras en las formas de organización y gestión.

Palabras clave: empleo público en España; administración pública; indicadores de eficacia y eficiencia

ABSTRACT: The article presents a series of comparative statistics to illustrate the situation of public employment in Spain in relation to other OECD countries. The purpose is to provide information useful for the analysis of both fiscal policies in the context of the crisis and its impact on employment, and of the reforms that can be carried out beyond budgetary adjustment. First, a set of quantitative indicators are presented: size and relative cost of public employment and its evolution over the last years. We continue by pointing out some qualitative indicators, which relate to the degree to which the public sector has incorporated, into its organizational structure, management practices and relations to countries in our environment, institutional innovations that past experience associates with effectiveness and efficiency. From the data we identify the need to design reforms of the employment system that combine productivity gains, along with improvements in organizational structures and management methodologies.

Key words: public employment in Spain; public administration; efficiency and effectiveness indicators

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter exclusivamente personal. El autor agradece el apoyo de César Rodríguez Mosquera en la elaboración de este trabajo.

La crisis fiscal en la que se ha sumido España como consecuencia de la Gran Recesión de 2008-2009, está teniendo importantes repercusiones sobre el empleo público. No es algo que deba resultar extraño, ya que las crisis de esta naturaleza hacen del empleo público un espacio de oportunidad para el ajuste. La alta proporción del gasto que se dedica a pagar los salarios de los trabajadores del sector público y la relativa discrecionalidad que conservan los poderes públicos en su determinación, explican el recurso al gasto de personal como variable de ajuste. Todos los países han concentrado su ajuste por el lado del gasto, en reducciones de salarios e inversiones públicas.

El impacto sobre el empleo público se ha producido, en primer lugar, a través de paquetes excepcionales de medidas, que combinan la de reducción de salarios (que han llegado hasta el 15% en algún país), la congelación o el recorte de plantillas y la minoración de beneficios no salariales. El panorama de una situación fiscal restrictiva prolongado en el tiempo, va a obligar, en segundo lugar, a profundizar en estas medidas a través de presupuestos restrictivos, que van a desgastar paulatinamente el gasto en recursos humanos, empeorando aun más los efectos antes descritos en plantillas, salarios reales, beneficios no salariales y oportunidades de desarrollo y promoción.

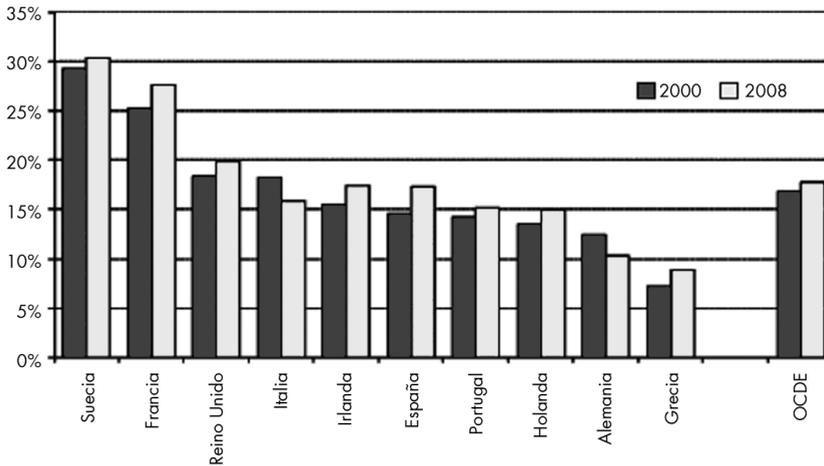
En el contexto descrito, este artículo tiene por objeto poner a disposición del lector una serie de datos comparativos que ilustran sobre la situación del empleo público en España en relación a otros países. El objetivo es brindar información útil para el análisis y consideración, tanto de las políticas fiscales aplicadas en el contexto de la crisis y su impacto sobre el empleo, como de las reformas que se puedan llevar a cabo más allá del puro ajuste presupuestario. Empezaremos por ofrecer un conjunto de indicadores cuantitativos sobre la situación del empleo público en nuestro país: tamaño y coste relativo, así como la evolución de los mismos en los últimos años. A continuación, nos detendremos en señalar algunos indicadores cualitativos, que se refieren a la manera en la que el sector público ha ido incorporando en sus formas de organización y gestión, innovaciones institucionales que la experiencia acumulada asocia a mejores resultados de eficacia y eficiencia.

I. INDICADORES CUANTITATIVOS

El primer dato relevante tiene que ver con el tamaño relativo del empleo público en nuestro país, en comparación con los países de nuestro entorno. Una rápida observación del Gráfico 1 permite ver que España es un país intermedio entre los desarrollados, en cuanto al tamaño de su empleo público. El indicador del gráfico mide el tamaño del empleo en el conjunto del sector público como porcentaje de la población ocupada. Esta última, en el momento

en el que se levanta la información, se hace eco de su caída como consecuencia de la fuerte elevación de la tasa de desempleo a raíz de la crisis. Esto supone que el crecimiento de la proporción en el periodo es más una consecuencia de la disminución de la población ocupada, que del incremento del empleo público. Este dato es consistente con el que arroja la proporción de gasto público sobre el PIB, que también sitúa a nuestros países en un lugar intermedio en el conjunto de la OCDE. Otros indicadores de tamaño, como los que miden la tasa de empleo público en relación al número de habitantes ofrecen resultados ligeramente inferiores para España. No es posible sostener, por tanto, en términos agregados, que España sea un país en el que empleo público tenga un tamaño desproporcionadamente alto o bajo en relación a sus comparadores.

Gráfico 1
Empleo en el sector público
(Gobierno general, % de la población ocupada)

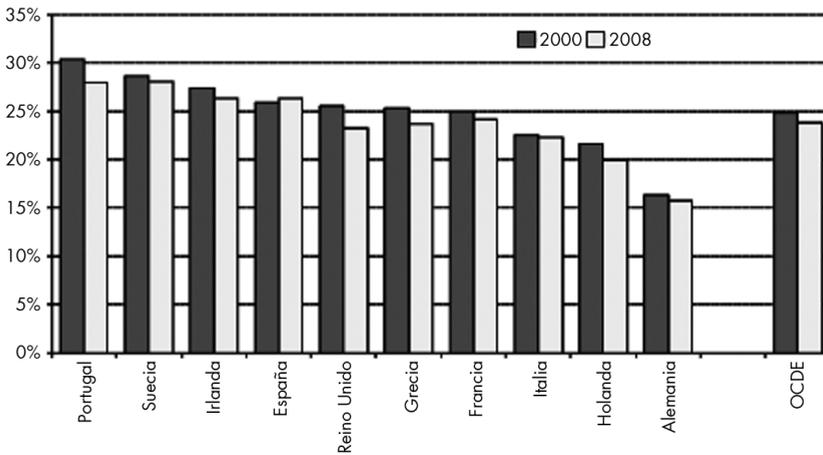


Fuente Laborista, OIT

El segundo de los datos recopilados es el porcentaje del gasto público total dedicado al pago de salarios. El Gráfico 2 ilustra un posicionamiento para España un poco más elevado que el anterior en la comparación con otros países, situándose un poco por encima de la media de la OCDE. De los países analizados, España es el único en el que el componente salarial del gasto público asciende en el periodo analizado. Es de destacar igualmente que

España, Portugal y Grecia, especialmente este último, coinciden en guardar una cierta desproporción entre el tamaño del empleo público (medio-bajo) y su coste relativo para las arcas públicas (medio-alto). Este es un dato que inclina a pensar en la necesidad de una mayor moderación en los salarios que en el volumen de la fuerza de trabajo, aunque su impacto fiscal pueda ser el mismo.

Gráfico 2
Gasto en salarios en el sector público
(% del gasto público total)

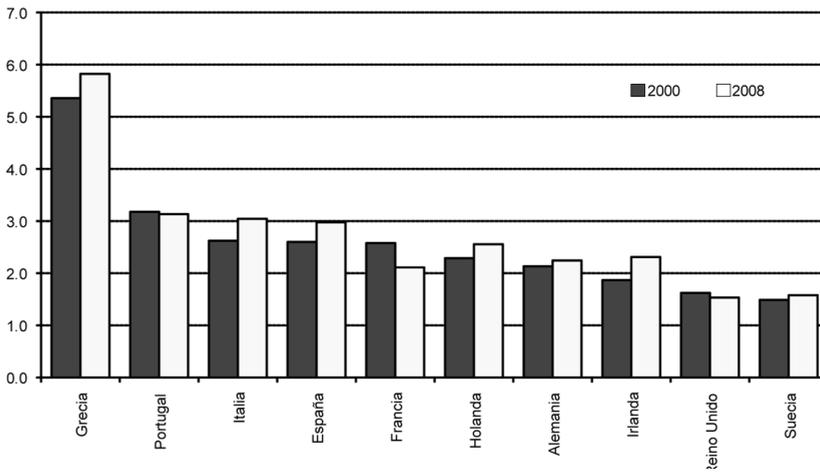


Fuente: Eurostat y base de datos de la OCDE

El siguiente gráfico nos lleva a analizar la cuantía relativa de los salarios y su evolución en los últimos años. El Gráfico 3 presenta una medida que se utiliza habitualmente para analizar el valor relativo de los salarios públicos en relación al grado de desarrollo del país. Esta consiste en comparar el valor del salario público medio en relación al PIB per cápita en cada país. El cuadro ofrece un panorama que se repite en este tipo de comparaciones, según el cual, a medida que aumenta el desarrollo de un país, su PIB per cápita tiende a acercarse a los salarios públicos promedio (Suecia sería el mejor ejemplo). No obstante, datos como el de Grecia sugieren que los salarios públicos en este país reciben un premio sobre el PIB per cápita excesivamente elevado y no justificado por su grado de desarrollo relativo. España, Italia o Portugal también presentan valores más altos de lo que sería esperable por el PIB per

cápita, aunque mucho menos exagerados. Como repetiremos más adelante, este efecto es más una consecuencia del premio que otorga el sector público a los trabajadores menos cualificados, que se acentúa en los países de menor desarrollo relativo o con ingresos más bajos en el resto de la economía.

Gráfico 3
Evolución de los salarios en el sector público
 (Ratio de salarios a PIB per cápita, a precios constantes)



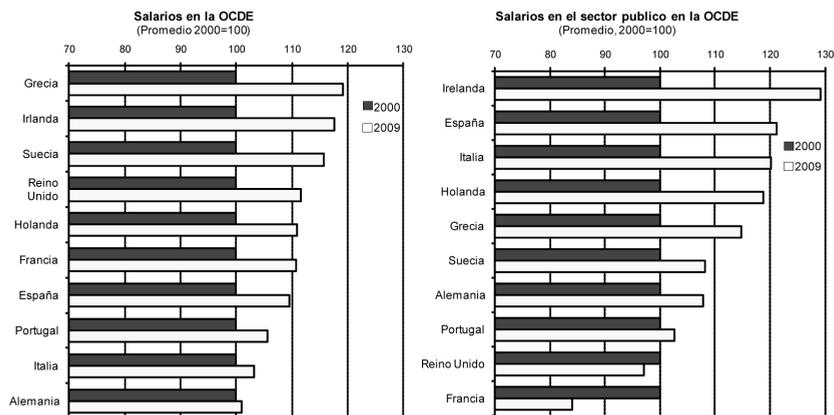
Fuente: Laborsta, OIT y World Development Indicators, Banco Mundial

La evolución de los salarios en los últimos años (Gráfico 4) también ofrece algún motivo de preocupación. España es uno de los países en los que los salarios públicos más crecieron en la pasada década, tanto en relación a la evolución de los salarios privados en nuestro propio país (el crecimiento es de 20 puntos en el sector público frente a 10 puntos en el privado), como en relación a los salarios públicos en los restantes países analizados, donde España se sitúa solo por detrás de Irlanda. El diferencial de inflación de nuestro país, junto a la indexación a la misma de los salarios públicos, es la causa de una mayor apreciación comparativa de los salarios públicos en España con respecto a los otros países, menos Irlanda.

En cualquier comparación entre salarios públicos y privados, hay que advertir sobre la paradoja que se produce entre los salarios del personal más cualificado y menos cualificado. Es normal que el primer grupo, que es mucho más reducido y una parte proporcionalmente más baja de la masa salarial,

obtenga condiciones retributivas comparativamente más bajas que en el sector privado. Lo contrario ocurre para los trabajadores menos cualificados, cuyo tratamiento salarial tiende a ser mucho más ventajoso en el sector público. El índice de compresión vertical de salarios en el sector público (la diferencia entre el peor pagado y el mejor pagado) raramente excede de 1 a 5, cuando no es inferior. En el sector privado no es extraño encontrar diferencias de 1 a 15.

Gráfico 4



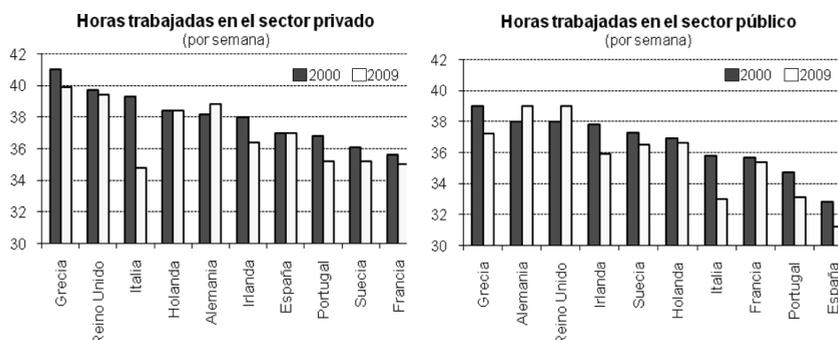
Fuente: LABORSTA y Eurostat, 2011

En la evolución de los últimos años estas diferencias se han acentuado en España. Mientras que los salarios reales de los profesionales más cualificados y de los puestos de más responsabilidad, han crecido en el sector privado, sus retribuciones se han visto congeladas en el sector público. No es indiferente a este fenómeno el hecho de que al ocupar responsables políticos los puestos de mayor responsabilidad, la discusión sobre los salarios queda a merced de la opinión pública, repercutiendo negativamente en la remuneración de los altos funcionarios y directivos públicos. Lo contrario ha ocurrido en relación a los trabajos menos cualificados, que se tienden a igualar hacia arriba con el beneplácito de la opinión pública, pero en contra de las tendencias de mercado. El resultado es una creciente inequidad relativa entre el grado de cualificación y experiencia y el premio salarial obtenido en el sector público versus el privado.

El Gráfico 5 es, sin embargo, el que más llama la atención desde el punto de vista relativo en el caso de España. En el mismo se incluye una comparación

de las horas trabajadas en los sectores público y privado y su evolución en los últimos años para un grupo de países, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Organización Internacional del Trabajo. Es importante aclarar que este dato se refiere a las horas de trabajo regladas y no a las horas efectivamente trabajadas, que descontaría el efecto del absentismo. España aparece como el país en el que el número de horas trabajadas en el sector público por semana es más bajo y en el que, junto con Italia, se ha producido una mayor reducción de horas en los últimos años. Aunque en casi todos los países, las horas trabajadas en el sector público son algo inferiores a lo que ocurre en el sector privado, es mucho más significativa la diferencia en el caso de España, así como su dispar evolución en los últimos años.

Gráfico 5



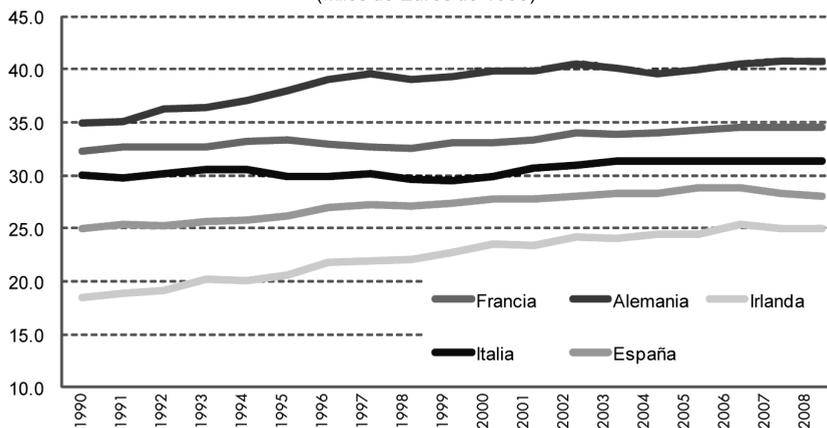
Fuente: LABORSTA y Eurostat, 2011

La ponderación de los salarios en función de las horas trabajadas obligan a matizar la conclusión anterior sobre el coste relativo de la factura salarial entre los países analizados. Al reducirse las horas trabajadas en el caso de España hasta un 30% en relación a algunos países, el salario efectivo por hora trabajada debería aumentarse en el mismo porcentaje. Este aumento significa un coste relativo mucho mayor del empleo público en España y de muy difícil justificación.

La única forma de asumir la defensa de salarios efectivos comparativamente más altos serían datos que pongan de manifiesto una mayor productividad de los servicios públicos en España. Desafortunadamente, los datos disponibles, tanto generales, como más específicos, por sector o por institución, no nos permiten defender la existencia de una productividad más alta en el sector público español en comparación a otros países. Más bien al contrario,

como se muestra en el Gráfico 6, la productividad agregada del sector público en España parece ser más baja que la de una buena parte de nuestros comparadores y su evolución es prácticamente plana en los últimos años. Estudios realizados por la OCDE en el ámbito de educación o salud, también nos inclinan a pensar que la productividad relativa en nuestro país es más baja.

Gráfico 6
Productividad del sector público
(miles de Euros de 1995)



Fuente: Elaboración propia en base a GGDC 60-Industry Database

La conclusión que podemos extraer de estos datos es que, si bien el tamaño del empleo público no es grande en relación a otros países, su coste es relativamente alto, especialmente si se consideran las horas trabajadas. La evolución indica un pacto implícito de rentas en el que el crecimiento del número de trabajadores y de los salarios reales han quedado contenidos, a cambio de reducir los horarios de trabajo, lo que resulta en un crecimiento muy sustancial de la remuneración efectiva por hora de trabajo. No es indiferente a esta evolución el peso de los sindicatos a la hora de fijar las condiciones del empleo público, ni la posición de debilidad relativa de sus interlocutores, procedentes, en su mayoría, de la esfera de representación política. Pareciera que los sindicatos han sabido extraer en la negociación colectiva rentas considerables para los trabajadores públicos en forma de elevación de sus retribuciones efectivas por hora trabajada. El resultado de esta negociación podría haber sido diferente con el mismo impacto fiscal, pudiendo haberse aumentado la fuerza laboral pública, con salarios efectivos más reducidos, en la línea de otros países.

Otra conclusión relevante es la falta de conexión entre salarios efectivos y productividad. Es más, el dato de la reducción de horas trabajadas con el mantenimiento de los salarios reales, apunta en la dirección contraria, si las horas trabajadas se asocian, como es normal en los servicios, al producto obtenido. De hecho, si, como apuntábamos más arriba, se hubiera incrementado la fuerza laboral con salarios efectivos más bajos, lo normal es que hubiera crecido la producción y con ella la productividad total del gasto.

No es fácil, sin embargo, obtener conclusiones definitivas sobre la evolución de la productividad de los servicios públicos, en ausencia de una contabilidad de identifique de manera normalizada los outputs de los servicios. Esta es una de las asignaturas pendientes hacia el futuro, a partir de los datos recogidos en este breve análisis. Un panorama de restricciones fiscales en un horizonte de largo plazo obliga a enfatizar la mejora de la productividad como una de las grandes prioridades del sector público en España, en sintonía con el conjunto de la economía.

II. INDICADORES CUALITATIVOS

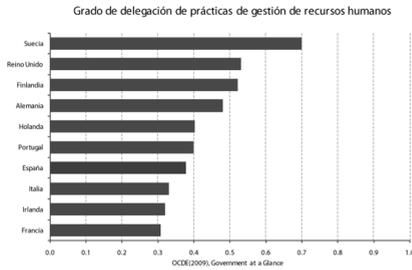
Hablar de productividad en el sector público nos lleva a considerar indicadores diferentes de los meramente cuantitativos. La experiencia nos dice que los costes de producción de los servicios públicos son relativamente rígidos a la baja y que, en ausencia de reformas que cambien los incentivos, la evolución de la productividad en el sector público puede ser negativa. Esto nos lleva a analizar en que medida el sector público ha ido incorporando innovaciones institucionales que se han demostrado efectivas para mejorar la productividad. En relación al empleo, estas reformas han tenido que ver en las últimas décadas con dos grandes transformaciones: por un lado, la búsqueda de mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, y, por otro lado, la introducción de una función directiva profesional con fuertes incentivos a mejorar la racionalidad económica en la gestión de los servicios.

Con objeto de obtener alguna información comparativa sobre las características cualitativas del empleo público, puede recurrirse a los indicadores que ha recopilado la OCDE. Este organismo ha realizado recientemente una serie de trabajos para capturar empíricamente las variables de diseño de los servicios públicos que la experiencia nos dice contribuyen a una mayor eficiencia. Veamos como aparece comparado el empleo público en España en relación a las dos dimensiones identificadas anteriormente. Hay que advertir que el análisis en este caso solo abarca la Administración General del Estado.

Gráfico 7



Gráfico 8

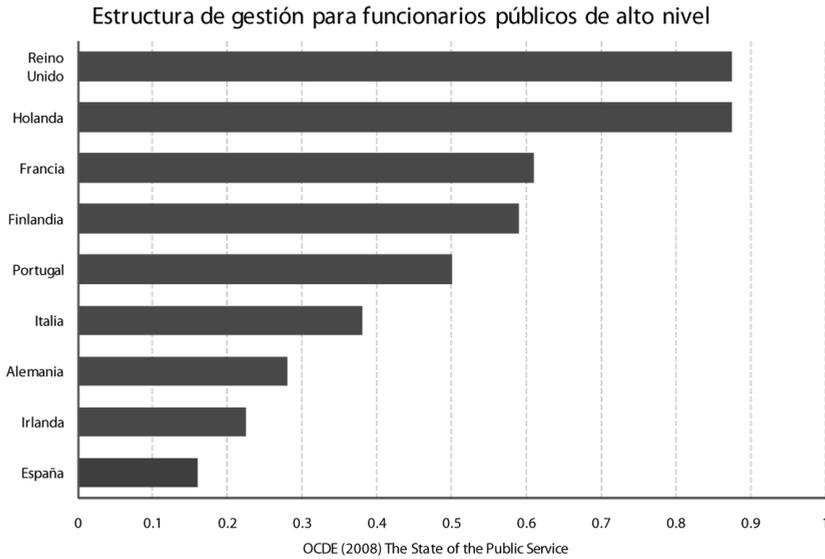


En el ámbito de la flexibilidad, la OCDE valora dos características del empleo público (ver los gráficos 7 y 8). Por un lado, el grado de delegación de las prácticas de recursos humanos, bajo el supuesto de que una gestión más descentralizada del personal (selección, carrera, compensación, etc.) conlleva una mayor capacidad de adaptación de las mismas a las necesidades específicas de cada ámbito de trabajo. La segunda es el grado de apertura al exterior de los puestos de trabajo, que valora las posibilidades de atraer talento del exterior y alinear el mercado de trabajo del sector público con sus referentes externos. En el caso de España, como en el de Francia, que operan bajo un sistema de función pública de carrera, relativamente centralizado y que recluta a los trabajadores públicos por cuerpos de funcionarios que cubren internamente las vacantes disponibles, la valoración que se atribuye a esta dimensión de flexibilidad es relativamente baja en relación a los países, como Holanda, los países nórdicos o el Reino Unido, cuyas estructuras de empleo están basadas en puesto de trabajo, encuadrados en unidades administrativas con autonomía de gestión.

La segunda característica valorada es el grado de institucionalización de una función directiva profesional. No es posible hablar de gestión eficaz y eficiente sin directivos con incentivos asociados a estos fines. Esto requiere algo más que actores políticos, administrativos o técnicos (médicos o enseñantes), disfrazados de gerentes. La institucionalización de la dirección necesita reunir determinadas condiciones: (i) definición específica de puestos y perfiles; (ii) selección basada en el cumplimiento de los requisitos; y, (iii) condiciones de trabajo que delimiten incentivos coherentes con el logro de resultados. En el Gráfico 8 se puede observar el grado en el que los diversos países miembros de la OCDE cumplen estos requisitos, que miden el grado en el que los países han incorporado en sus reglas y prácticas, las características de una estructura de directivos en el sector público. No es una sorpresa que España ocupe el

último lugar entre los países analizados, a la vista de la falta de un régimen específico para los puestos de esta franja de responsabilidad, que evite su colonización por personas designadas por criterios políticos y sin un marco de responsabilidad gerencial.

Gráfico 9



Las restricciones fiscales han sido históricamente el contexto en el que la transformación del sector público y, en particular del empleo público, ha ganado tracción. Las reformas han cobrado sentido y verosimilitud, asociadas a objetivos más amplios de política económica. Ahora bien, ajuste fiscal no equivale a reforma y, sin reforma, las medidas de ajuste, tienden a empeorar la calidad de la gestión pública. Un recorte indiscriminado de salarios, plantillas, beneficios y oportunidades de desarrollo profesional, especialmente si se prolonga en el tiempo, produce un servicio público envejecido, desmotivado y desprofesionalizado. Adicionalmente, desfigura las plantas de efectivos, que pierden su conexión con la demanda de trabajo. También, al dejar sin espacio la corrección de disfunciones organizativas preexistentes, tiende a exacerbarlas. El coste, además de los propios trabajadores públicos, lo pagan los ciudadanos cuyas necesidades quedan desatendidas.

Solo cuando el ajuste viene acompañado de reformas, se pueden asegurar al mismo tiempo, tanto la sostenibilidad fiscal, como la mejora en la calidad

del gasto público. España tiene pendientes reformas institucionales en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas, que produzcan una fuerte inyección de gestión a los servicios públicos. Estas reformas deben partir de un marco fortalecido de disciplina fiscal, mediante reglas e instituciones que hagan creíble y duradero el objetivo de sostenibilidad en el medio plazo. En este contexto, es deseable apostar por una mayor flexibilidad en la gestión de las organizaciones públicas, bajo mecanismos de rendición de cuentas por resultados. La legitimación de directivos públicos profesionales, equipados con un mandato de eficacia y eficiencia, bajo un modelo organizativo, que separe responsabilidades de elaboración y ejecución de políticas, es un elemento central de cualquier diseño que apueste por la flexibilidad micro. El empleo público debe buscar, desde pautas de sostenibilidad fiscal, formulas más flexibles de empleo, selección, desarrollo y compensación, que permitan a los directivos explotar economías de escala y de flexibilidad en la gestión de los servicios públicos.

LÍNEAS GENERALES DEL ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

JOSE MARÍA RECIO SÁEZ DE GUINOA
LUIS FERNÁNDEZ-CABALLERO LAMANA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. PROCESO DE ELABORACIÓN.– III. UN NUEVO MODELO COMÚN, GLOBAL, COMPLETO Y SISTEMÁTICO DEL EMPLEO PÚBLICO ARAGONÉS.– IV. UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.– V. LA RENOVACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.– VI. MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL Y PROVISIÓN DE PUESTOS Y GARNATÍA DE LOS PRINCIPIOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.– VII. ACTUALIZACIÓN DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.– VIII. CONFORMACIÓN DE UN NIVEL DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL IX.– AUTONOMÍA LOCAL Y REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO.– X. SISTEMATIZACIÓN DE UN ESTATUTO DE DERECHOS PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.– XI. HACIA UN MODELO DE ÉTICA POSTCONVENCIONAL PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.– XII. CONCLUSIONES

RESUMEN: Este artículo pretende servir como introducción general al conjunto del monográfico y expone brevemente las líneas generales del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón. Se realiza una descripción sucinta de los principales ejes que articulan el proyecto normativo como son la conformación de un modelo común, global, completo y sistemático del empleo público aragonés, la incorporación de un nuevo sistema de coordinación y cooperación interadministrativa en la materia, la renovación de la estructura de la función pública aragonesa, el desarrollo de un nuevo sistema de carrera administrativa o la conformación de un nivel de dirección pública profesional. En este breve estudio se analizan las principales motivaciones que han guiado todo el proceso de elaboración del citado Anteproyecto, un proceso participado que tenía como fin principal la necesaria puesta al día de una regulación que debe servir a los retos que debe afrontar el empleo público aragonés en las próximas décadas, aprovechando el impulso modernizador ofrecido por el Estatuto Básico del Empleado Público.

Palabras clave: Anteproyecto de Ley de Empleo Público; reforma del empleo público; función pública; dirección pública profesional; carrera profesional; renovación de la estructura de la Función Pública; Estatuto Básico del Empleado Público.

ABSTRACT: This article is intended to serve as a general introduction of the whole monograph, which briefly describes the outline of the Draft Law on Public Employment

of Aragon. We present a brief description of the main strands of the draft legislation such as the incorporation into the draft of a new system of coordination and intergovernmental cooperation in public employment Aragon, the inclusion in the scope of Local Government, the necessary renovation of the civil service structure, the development of a new administrative career system or the creation of a professional public management level. In this brief study explores the motivations that have guided the entire process of the aforementioned Draft, an involved process that had as their principal aim the necessary updating of a regulation must serve the challenges facing public employment of Aragon in the coming decades, modernizing the momentum provided by the Basic Statute for Civil Servants.

Key words: Draft Law on Public Employment of Aragón; civil service reforme; professional public management; professional careers; renovation of the structure of the Civil Service; Basic Statute for Civil Servants.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado día 16 de marzo de 2010 se inició el procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón, que pretende constituir el marco normativo general para afrontar una reforma del modelo del empleo público aragonés.

La legislación actual reguladora de la función pública aragonesa, que data de 1986 (Ley de 20 de febrero de 1986), en la versión vigente del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, ha constituido un instrumento básico para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Aragón, permitiendo institucionalizar un modelo autonómico de función pública en los albores de la autonomía.

No obstante, como se pondría de manifiesto en el «Documento de análisis de diagnóstico de la Función Pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón» del año 2009 (en adelante, «Documento de Diagnóstico»), que resultaría del proceso de participación previo al inicio de la elaboración del anteproyecto y que serviría de base para la redacción de éste, la Ley de Medidas de Ordenación de la Función Pública de 1986 se promulgaría en un momento del desarrollo de la función pública aragonesa muy diferente al actual. Después de treinta años de construcción autonómica y de democracia local, las Administraciones públicas aragonesas en general, y la Administración de la Comunidad Autónoma, en particular, ha sufrido una profunda transformación derivada no sólo por el número de efectivos incorporados, procedentes de los sucesivos procesos de transferencia (especialmente, a partir del año 1999), sino especialmente, por la importancia de los nuevos ámbitos competenciales asumidos.

El mencionado Documento de Diagnóstico consideraría «inaplazable una actualización en profundidad del modelo articulado en 1986 que, en su momento sirvió como herramienta eficaz para constituir una función pública autonómica, pero que en la actualidad se vuelve limitado y limitante para afrontar los retos de un modelo global y eficaz de empleo público del siglo XXI» (pág. 11).

Por su parte, la Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) ha constituido un verdadero catalizador para un movimiento de reforma generalizado del modelo de empleo público en España, incorporando a nuestro país al marco de la reforma de los sistemas de servicio civil más avanzados de nuestro entorno. No obstante, el éxito de la finalidad incorporada en el EBEP depende, en gran medida, de los legisladores de desarrollo, debido al amplio margen de decisión que la nueva legislación básica otorga a las Comunidades Autónomas para regulación de su función pública. La reforma que el EBEP incorpora quedaría inédita sin un compromiso firme por parte de los legisladores autonómicos en la aplicación de sus principios informadores.

Por otra parte, la promulgación del EBEP ha venido a desplazar, en algunos casos y a derogar tácitamente, en otros, múltiples preceptos de la legislación sobre función pública precedente, otorgando a la normativa de una relevante dosis de inseguridad jurídica.

Conscientes de ello, la mayoría de las Comunidades Autónomas han afrontado un proceso de reforma de sus respectivos modelos de empleo público, al amparo de los principios incorporados en la nueva legislación básica. En algunas de ellas, este proceso ya se ha materializado en una renovación general de su legislación sobre la materia. La última ley aprobada en desarrollo del EBEP ha sido la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

En Aragón, este proceso, como hemos señalado, se iniciaría formalmente a través de la Orden del Consejero de Presidencia de 16 de marzo de 2010, sin que al día de la fecha, su contenido se haya convertido todavía en derecho positivo.

II. PROCESO DE ELABORACIÓN

El Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en adelante ALEPA) ha sido el fruto, como hemos señalado, de un amplio debate colectivo, articulado entre los diferentes actores implicados en la reforma del empleo público. Este debate se conformó a través de un proceso participativo compuesto por tres fases fundamentales:

- Una primera fase, consistente en la elaboración de un documento de diagnóstico de la situación actual de la función pública aragonesa.
- Un segunda fase, dirigida a la redacción y el debate sobre el primer borrador ALEPA.
- Una tercera, relativa al procedimiento formal de elaboración del anteproyecto de ley propiamente dicho.

La primera fase de ese proceso tuvo como objetivo elaborar el «*Documento de análisis y diagnóstico de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*», que permitió identificar las principales necesidades y problemas que la nueva regulación debe abordar, en cumplimiento de la Proposición no de ley nº 125/08 de la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón y como presupuesto para la redacción del ALEPA.

Para ello se desarrolló un proceso de participación que comenzó en septiembre de 2008 con la constitución de grupos de trabajo. Se elaboraron siete ponencias que recogían una valoración de los principales problemas del empleo público de Aragón. Fueron presentadas y debatidas con responsables de todos los Departamentos de la Administración autonómica en 14 sesiones y con las Organizaciones Sindicales más representativas en 7 sesiones más.

Culminado ese debate, en enero de 2009 la Dirección General de la Función Pública organizó un panel en el que participaron expertos de prestigio en la materia procedentes de la Administración General del Estado, del ámbito universitario, y de las Administraciones autonómicas y locales, contribuyendo con sus aportaciones a identificar los elementos clave y proponer soluciones.

Las conclusiones resultantes de todos estos debates sirvieron posteriormente para elaborar el documento de diagnóstico que fue presentado por el Director General de la Función Pública en su comparecencia ante la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón el 28 de septiembre de 2009.

En la segunda fase, que comenzó en octubre de 2009, se acometió la redacción del texto del ALEPA, en el marco de un proceso igualmente participativo y que esta vez se estructuró en tres niveles: el institucional (Universidad de Zaragoza, diputaciones provinciales, el Ayuntamiento de Zaragoza, la FAMCP, COSITAL, y CERMI), el directivo (responsables de personal de los departamentos y organismos públicos de la Administración autonómica) y el sindical (UGT, CC OO, CSI CSIF y CEMSATSE).

La última fase del proceso comenzaría con la iniciación del procedimiento formal de elaboración del ALEPA por Orden del Consejero de Presidencia de 16 de marzo de 2010.

III. UN NUEVO MODELO COMÚN, GLOBAL, COMPLETO Y SISTEMÁTICO DEL EMPLEO PÚBLICO ARAGONÉS

El ALEPA pretende configurar un verdadero *régimen común* de empleo público aragonés, estableciéndose, en la misma línea que el Estatuto Básico del Empleado Público, como el régimen general y común de las relaciones de empleo público en las administraciones públicas aragonesas, sin perjuicio de la existencia de regímenes especiales de personal.

Entre los regímenes especiales que contempla pueden destacarse los siguientes:

- Para el personal investigador, el artículo 3.3 ALEPA prevé la posibilidad de establecer singularidades con el fin de adecuarlo a sus peculiaridades.
- Al personal docente universitario, al personal funcionario perteneciente a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia cuya gestión corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma y al personal de las Cortes de Aragón, de la Cámara de Cuentas de Aragón y del Justicia de Aragón sólo le resultará de aplicación directa *«cuando así lo disponga su legislación específica»*.
- Por lo que se refiere al personal docente no universitario y estatutario de la Administración de la Comunidad Autónoma, el ALEPA sería de aplicación supletoria, a excepción de los artículos relativos a las retribuciones complementarias, la movilidad interadministrativa y la promoción profesional (art. 3.2 ALEPA). Por ello, en aquello que le fuera de aplicación directa o supletoria, todas las referencias incorporadas en el ALEPA al personal funcionario, deberán entenderse aplicables también al personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud (art. 3.5 ALEPA).

A su vez, múltiples previsiones del ALEPA serían de aplicación también al personal laboral. En concreto, en aquellos extremos que afectan a cuestiones de carácter organizativo y que puedan considerarse elementos separados de la relación laboral; materias sobre las que, tras la última reforma estatutaria, la Comunidad Autónoma ostenta competencia legislativa (artículo 75.13 Estatuto de Autonomía de Aragón).

En segundo lugar, el ALEPA persigue la articulación de un *modelo global* de empleo público, cuya aplicación alcance al conjunto de las Administraciones Públicas aragonesas (con la excepción de la Administración General del Estado en Aragón a la que, obviamente, le resultaría de aplicación la ley estatal de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público). En concreto, el ALEPA incluye dentro de su ámbito de aplicación, el personal de la Administración

Autonómica (art. 3.1.a ALEPA), Entidades Locales (art. 3.1.b) ALEPA) así como de las entidades institucionales dependientes de las anteriores (art. 3.1.c) y d) ALEPA). También se incluye a la Universidad de Zaragoza (art. 3.1.e) ALEPA), si bien sólo en cuanto al personal de administración y servicios.

La inclusión del mundo local en el ámbito de aplicación de la ley es considerada por la propia Exposición de Motivos como «una oportunidad para afrontar los retos actuales del régimen del personal de las Administraciones locales aragonesas con el doble objetivo de sistematizar y ordenar el régimen del personal local, actualmente disperso y parcialmente derogado o desplazado y, al mismo tiempo, de incorporar en el ámbito local las principales medidas de renovación y reforma previstas en esta ley». Por una parte, el Estatuto Básico del Empleado Público ha venido a desplazar, en algunos extremos, y derogar, en otros, la regulación de la Ley de Medidas de Reforma de 1984. Ello ha colocado al ámbito local en una situación de cierta inseguridad jurídica. El ALEPA ha pretendido en este sentido, sistematizar el régimen local para dotarlo de un marco jurídico estable con el objetivo de posibilitar una visión más avanzada de la autonomía local en la gestión de sus recursos humanos. Por otra parte, el ALEPA intenta incorporar al mundo local en el proceso de renovación del modelo de empleo público, iniciado por el Estatuto Básico del Empleado Público. No obstante, debe destacarse que la ALEPA no agota las especialidades en el régimen de empleo público local. Su regulación está llamada a ser desarrollada o, incluso, modulada tanto por la regulación especial del personal local como por el ámbito reglamentario local.

Además, el ALEPA ha incorporado en su ámbito de aplicación a las administraciones institucionales vinculadas a las Administraciones territoriales. Esta inclusión responde a la necesidad, puesta de manifiesto por el Documento de Diagnóstico, de incorporar en el marco regulador del empleo público a un fenómeno sobrenido de la realidad de las administraciones públicas, la descentralización funcional en entes institucionales que han venido a constituir un elemento muy relevante del modelo general del empleo público. En el ámbito de la Administración Pública autonómica, este proceso de descentralización funcional se ha materializado en la creación de los Organismos Públicos y de empresas públicas de la Comunidad Autónoma.

No obstante, esta nueva realidad organizativa ha sido reflejada hasta ahora de forma muy incidental en la legislación aragonesa. El Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de Julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, TRLACA) regula los organismos públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón distinguiendo dos tipos de entidades. Por una parte, los organismos autónomos, que no tienen

función pública propia (art. 74 TRLACA), por lo que sus puestos de trabajo son ocupados por funcionarios públicos y por personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma.

A diferencia de los organismos autónomos, las entidades de derecho público ostentan la posibilidad de contratar personal sometido al régimen de derecho laboral. Como señala el Documento de Diagnóstico, *«ello produce importantes efectos en el modelo de función pública aragonesa, convirtiendo al sistema de empleo público autonómico en un sistema polinuclear en el que además del personal público vinculado a la Administración de la Comunidad Autónoma, existen otros colectivos de empleados públicos seleccionados por las diferentes Entidades de Derecho Público dependientes de aquélla»*.

Sin perjuicio de las diferentes leyes de creación de las Entidades de Derecho Público, la regulación general del personal propio de estas entidades se reduce al artículo 81 TRLACA. Este precepto se limita establecer los extremos más generales de su regulación.

El ALEPA afronta una regulación más sistemática del personal propio de las Entidades de Derecho Público que pretende coherenciar el régimen de autonomía organizativa que caracteriza a este tipo de entidades con la garantía del respecto a los principios generales de acceso al empleo público, a la transparencia de la gestión y a la coherencia general del modelo de empleo público en su conjunto. En este sentido, debe advertirse que la aplicación a las entidades públicas vinculadas a las Administraciones territoriales de las previsiones del ALEPA se reduciría a aquellas materias que afectarían al personal sometido al Derecho Laboral, ya que es a este ordenamiento al que se sujeta el personal contratado por este tipo de entidades.

Tales materias se reducen a la regulación general de la ordenación de los puestos de trabajo (capítulo II del título III), la planificación de los recursos humanos (capítulo III del título III), la evaluación del desempeño (capítulo VII del título III), la regulación de acceso al empleo público (capítulo I del título IV) y el régimen disciplinario (título X).

Además se incluye algunas previsiones específicas para tales entidades:

- Su inclusión en el ámbito de negociación de la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón (art. 95) en aquellas materias que se refieran al personal funcionario, estatutario y laboral del conjunto de las Administraciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.
- La previsión de que la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma deberá incluir las necesidades de personal de tales entidades.

- La posibilidad de incorporar en el Registro General de personal las inscripciones referidas al personal propio de tales Entidades.
- La incorporación de los datos agregados de su personal en el Sistema Aragonés de Información en el Empleo Público (art. 56) así como la publicidad de las convocatorias de procesos selectivos en el Portal del Empleo Público de Aragón.

Por lo que se refiere al resto del sector público aragonés, el empresarial y fundacional, el artículo 4 del ALEPA prevé que le resultarán de aplicación los principios de acceso a empleo público (cf. art. 60 ALEPA), la regulación de los deberes y código de conducta (cf. arts. 82 a 84 ALEPA), las normas generales sobre directivos públicos profesionales (cf. artículo 31.7 ALEPA) y a las personas con discapacidad (cf. art. 64). El ALEPA entiende incluido al sector público empresarial y fundacional cuando las Administraciones Públicas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, «tales como sociedades mercantiles y funciones públicas, así como consorcios que adopten formas de sociedad mercantil».

En tercer lugar, el ALEPA pretende la conformación de un *modelo completo*, ya que incorpora en su articulado, al contrario de lo que ocurre en la legislación actual, la regulación de todos los elementos básicos de la ordenación de empleo público:

- La organización institucional común del empleo público aragonés y, en particular, la organización propia de la Administración de la Comunidad Autónoma en esta materia
- El régimen de clases de empleados públicos
- La estructura y ordenación del empleo público, la regulación de los cuerpos y escalas y ordenación de puestos de trabajo
- La planificación de los recursos humanos y la regulación de la oferta de empleo público y de los registros de personal
- Los principios generales del sistema de evaluación del desempeño
- El régimen general de acceso al empleo público
- La regulación de los derechos y deberes de los empleados públicos
- El sistema retributivo funcional
- La configuración general del sistema de carrera administrativa y de provisión de puestos de trabajo y movilidad
- El régimen general de situaciones administrativas
- El régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

Al contrario que en el ALEPA, la ley de 1986 apostaría por un desarrollo parcial del estatuto funcional articulado por la legislación estatal. El alcance del ámbito material de regulación constituyó uno de los elementos más relevantes del debate parlamentario de aquel momento, imperando finalmente la opción por una ley parcial que redujera su intervención a lo «imprescindible» frente a la apuesta alternativa por una regulación completa de la materia. En concreto, la Ley 1/1986 regularía exclusivamente la regulación de las clases de personal, la organización institucional de la función pública, su estructura general, algunos aspectos de la movilidad, la provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa así como una escueta regulación del régimen retributivo, convirtiendo a la regulación autonómica en materia de función pública en una norma dependiente de la regulación estatal (no sólo en materia de regulación básica, también en cuanto a la regulación de desarrollo).

La realidad actual del Estado Autonómico y la madurez de la Administración pública aragonesa hacía necesario, en opinión del Documento de Diagnóstico del año 2009, la aprobación de una norma funcional completa, que alcanzara el conjunto de los elementos que conforman el modelo de empleo público, evitándose así aplicaciones por vía de supletoriedad de norma jurídicas estatales (la normativa de desarrollo del EBEP para la Administración General del Estado) dirigidas a la regulación de una función pública (la estatal) ajena a la autonómica. En este sentido, el ALEPA ha pretendido evitar remisiones, por vía supletoria, a ordenamientos externos, cuyas consecuencias son cada vez más imprevisibles.

IV. UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO ARAGONÉS

El modelo institucional incorporado a la ALEPA pretende constituir un modelo que fomenta aunar esfuerzos entre las Administraciones públicas, promoviendo y potenciando los cauces institucionales que hacen posible la coordinación y la colaboración en materia de empleo público.

Por una parte, la progresiva incorporación de personal procedente de los diferentes procesos de transferencias, que se encuentra sometido a regímenes funcionariales de carácter especial (el personal funcionario docente no universitario y el personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud) ha hecho variar profundamente la configuración interna de la gestión de los recursos humanos de la Administración Autonómica, sectorializando la dinámica y la propia realidad de la función pública autonómica, fenómeno sobrevenido y no incorporado a la legislación vigente de la función pública de la Comunidad Autónoma. Los trasposos en materia de administración de justicia, más reciente, han pronunciado esta situación.

Tal fenómeno de sectorialización impone un especial esfuerzo en la coordinación entre los diferentes sectores de gestión. Consciente de esta necesidad, el ALEPA ha incorporado a esta realidad la regulación de un entramado institucional con la finalidad de establecer los diferentes procedimientos de comunicación interna que permitan hacer efectiva la coordinación entre los diferentes órganos de la Comunidad Autónoma competentes en esta materia.

En concreto, el ALEPA prevé la constitución de la Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 10 ALEPA), como órgano técnico de coordinación e información a través del cual se instrumenta la interlocución entre ámbitos sectoriales con el objetivo de favorecer la coordinación la ordenación, gestión y negociación colectiva del personal del conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 10.1 ALEPA) ; concretamente, la citada Comisión estará compuesta por representantes del Departamento competente en materia de empleo público (actualmente, el Departamento de Presidencia) y de los órganos gestores de los diferentes ámbitos sectoriales en sanidad (personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud), educación (personal docente no universitario) y administración de justicia (cuerpos especiales de administración de justicia).

En el plano de las relaciones interdepartamentales, el Documento de Diagnóstico advertiría la necesidad de profundizar en la coordinación e información recíproca entre el departamento competente en la materia (actualmente, el Departamento de Presidencia) y los diferentes órganos gestores del personal (los Departamentos y Organismos públicos) en un contexto de organización en el que aquél asumiría de forma progresiva un mayor papel de planificación y de estrategia y no tanto de gestión, en el marco del proceso progresivo de descentralización en la gestión de personal de la Administración autonómica.

Hasta ahora, la participación interdepartamental en la política de recursos humanos se ha venido arbitrando a través de la Comisión de Personal, como órgano «de información, coordinación, asesoramiento y consulta en la política de personal». No obstante, su funcionamiento se torna, de acuerdo con lo que advertía del Documento de Diagnóstico, sensiblemente mejorable. El balance de su actividad hace preciso un replanteamiento de la naturaleza y composición de este órgano consultivo. Según este Documento, *«la utilidad de las funciones de la Comisión de personal, órgano de carácter consultivo en esta materia de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la participación de las organizaciones sindicales ha sido comúnmente puesta en entredicho. La negociación previa de las cuestiones que en la Comisión se plantean hace inútil la participación de las organizaciones sindicales y muy limitada la de los Departamentos. El papel que le resta a los representantes de los Departamentos es ratificar o en su caso, disentir formalmente, de una decisión que se ha tomado previamente. Por ello, procede articular un órgano que*

permita la participación de los Departamentos de forma previa a la negociación con las Organizaciones Sindicales que permita el intercambio de información entre los actores internos de la Administración autonómica». Con este interés, el ALEPA persigue la creación de la nueva Comisión Interdepartamental del Empleo Público de la Administración de la Comunidad, que viene a sustituir a la actual Comisión de Personal, con la finalidad de potenciar y hacer efectiva la interlocución entre el Departamento competente en la materia (actualmente, el Departamento de Presidencia) y los órganos gestores de personal (los diferentes Departamentos y Organismos Públicos),

La nueva Comisión Interdepartamental se constituye, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.1 ALEPA, como un órgano técnico de coordinación e información sobre la ordenación y gestión del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma del ámbito sectorial de administración general y carece de representación sindical. En este sentido, el ALEPA ha concentrado fundamentalmente la participación sindical en el marco de la negociación colectiva.

Debe recordarse que la tradicional participación de los representantes sindicales en el seno de la Comisión de Personal tiene su origen en un momento de la historia de la función pública en el que el derecho funcionarial a la negociación colectiva era todavía incipiente. La consolidación de un modelo efectivo de negociación colectiva en el ámbito de la función pública hace innecesaria, por reiterativa, su participación en este tipo de órganos de participación.

Por lo que se refiere a las funciones del nuevo órgano, según prevé el apartado tercero del artículo 11 ALEPA, esta comisión conocería e informaría cualquier tipo de propuestas de disposiciones de carácter general que incidieran en el ámbito del empleo público, con carácter previo a su aprobación por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma; sería competente para realizar propuestas dirigidas a mejorar la organización, las condiciones de trabajo y el rendimiento del sistema de recursos humanos, así como para conocer la programación anual de objetivos del Departamento competente en materia de empleo público y su desarrollo y para recibir y analizar la información relativa a su ejecución y resultados; además, se le atribuye funciones de asesoramiento y participación en los procedimientos de diseño e implantación de medidas de mejora y organización del sistema y, en particular, de la planificación estratégica de recursos humanos de la Administración. Se trata, por tanto, de funciones que convergen en la necesidad de una mayor participación e involucración de los órganos gestores en la formulación de la política y la estrategia en materia de personal formulada por el Departamento competente en la materia.

Por otra parte, el ALEPA ha pretendido, como novedad en el ámbito de la Comunidad Autónoma, fortalecer los mecanismos de interlocución entre las dife-

rentes Administraciones públicas. La reforma del empleo público que el Estatuto Básico del Empleado Público impulsa, se conforma como un auténtico reto para todas las administraciones públicas y, entre ellas, para las entidades locales. La introducción de sistemas de evaluación del desempeño, la implantación de sistemas más avanzados de ordenación de puestos de trabajo, selección de personal o provisión de puestos de trabajo exige un espacio institucional donde las Administraciones implicadas compartan experiencias y articulen soluciones que, en muchos casos, pueden resultar comunes. Con este convencimiento, el ALEPA pretende constituir un órgano inédito en la Comunidad Autónoma, el Consejo de Empleo Público de Aragón, con el objetivo de reforzar la coordinación, información, cooperación, asistencia y consulta entre las diferentes Administraciones públicas aragonesas sobre aquellas materias comunes que afecten a su personal (art. 5.1 ALEPA). En concreto, el artículo 5.3 ALEPA prevé una composición multilateral, que incluye la representación de la Administración autonómica, de la Universidad de Zaragoza y de las entidades locales aragonesas. Se trata de un órgano que pretende ser eminentemente técnico por lo que el ALEPA establece que sus miembros no serán cargos políticos, sino titulares de los órganos directivos o responsables de la política de recursos humanos o de empleo público de su respectiva Administración.

V. LA RENOVACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por otra parte, el ALEPA ha afrontado una renovación general de la estructura general de la función pública. En concreto, ha perseguido un cierto aligeramiento de la verticalidad de la estructura de grupos profesionales de la función pública autonómica en la línea iniciada por el propio Estatuto Básico del Empleado Público.

La nueva legislación básica ha incorporado, en su artículo 76, una nueva regulación del sistema de clasificación profesional de los funcionarios públicos, reduciendo el número de grupos profesionales de cinco (A, B, C, D y E) a tres (A, B y C).

No obstante, este cambio ha sido mucho menos ambicioso en la práctica ya que el nuevo grupo de clasificación profesional A ha sido subdividido en dos subgrupos (A1 y A2) equivalentes, en el régimen transitorio, a los antiguos A y B (Disposición Adicional Tercera EBEP). La misma solución se ha adoptado en el caso del grupo C que ha sido subdividido en los subgrupos (C1 y C2). Si bien es cierto que esta modificación del sistema de clasificación profesional ha sido motivada, fundamentalmente, por la necesaria adaptación de la regulación anterior a la nueva estructura de titulaciones universitarias propiciada por el Espacio Europeo de Educación Superior, la reducción de grupos

profesionales por el nuevo legislador básico propicia múltiples innovaciones en esta materia.

La reducción de escalones jerárquicos en los sistemas de clasificación profesional ha sido una constante en las últimas reformas de los sistemas comparados de carrera funcional, especialmente en el ámbito europeo, con el objetivo de reducir la excesiva verticalidad de los modelos funcionariales y propiciar la polivalencia funcional y la movilidad funcional. Así, por ejemplo, la reforma operada en el reglamento funcional de la Unión Europea ha venido a reducir los cuatros grupos profesional tradicionales (A, B, C y D) a meramente dos, el de los *administradores* (dedicados a la elaboración de políticas y aplicación de la legislación de la UE, tareas de análisis y asesoramiento) y el de los *asistentes* (destinados a tareas de apoyo tales como secretaría, tareas administrativas y contables, comunicación, desarrollo y aplicación de medidas, etc.).

En esta misma línea, el ALEPA ha venido a realizar una revisión global del sistema de clasificación profesional, recogiendo, en este sentido, la misma idea de simplicidad organizativa incorporada en la Ley de 20 de febrero de 1986.

El legislador del año 1986 ya apostaría decididamente por la simplicidad en la estructura de cuerpos funcionariales de la Comunidad Autónoma de Aragón y configuraría un modelo en el que sólo existiera un cuerpo funcional en cada grupo profesional.

Tabla 1. Grupos profesionales y cuerpos funcionariales según la Ley de 20 de febrero de 1986

Grupo	Titulación	Cuerpo
Grupo A	Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto	Cuerpo de Funcionarios Superiores
Grupo B	Diplomado universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente	Cuerpo de Funcionarios Técnicos
Grupo C	Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente	Cuerpo Ejecutivo
Grupo D	Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente	Cuerpo Auxiliar
Grupo E	Certificado de Escolaridad	Cuerpo de Subalternos y Conductores

El propio Preámbulo de la Ley de 1986 explica la intención del legislador: *«la estructura corporativa de los funcionarios corresponde con precisión a la de los grupos creados por el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Pero se ha optado por una solución que, exigida para el ingreso y, consecuentemente, las funciones que se está capacitado para desarrollar dentro de la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, evite los inconvenientes de un corporativismo rígido que produzca las disfunciones y críticas detectadas en el anterior modelo estatal»; con ello, se pretendía «fomentar la igualdad de oportunidades, permitir un eficaz desarrollo de los principios de mérito y capacidad, facilitar la adaptación progresiva a un sistema de puestos de trabajo y optimizar los recursos humanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de una flexible, razonable y eficaz movilidad de sus funcionarios».*

La experiencia acumulada durante sus veinte años de vigencia ha demostrado la utilidad de la solución adoptada y ha propiciado la intensificación de esta idea en el anteproyecto LEPA. En concreto, con la misma intención ya explicitada en el año 1986, el anteproyecto retoma el proceso de simplificación estatutaria reduciendo el número de cuerpos funcionariales de cinco a tres, coincidentes con los tres grupos profesionales articulados en el Estatuto Básico del Empleado Público:

- el Cuerpo Superior de la Administración (coincidente con el grupo de clasificación profesional A), al que corresponde el desempeño de las funciones de administración o profesionales correspondientes al título de grado universitario (o, en su caso, máster universitario),
- el Cuerpo Técnico de la Administración (coincidente con el grupo de clasificación profesional B), al que corresponde el desempeño de funciones de administración o profesionales correspondientes a la titulación de Técnico Superior de Formación Profesional
- y el Cuerpo Ejecutivo de la Administración (coincidente con el grupo de clasificación profesional C), cuyos funcionarios realizan las tareas de apoyo administrativo o especializado.

Si bien es cierto que el Cuerpo Superior y el Ejecutivo albergan escalas funcionariales en cada uno de los subgrupos, el propio articulado de la norma parece favorecer una mayor permeabilidad entre las escalas de distinto subgrupo pero incorporadas al mismo grupo de clasificación profesional. Respecto al grupo A, el artículo 34.a) no establece diferencia alguna de titulación para el acceso a las escalas del subgrupo A1 y del subgrupo A2. En ambos casos se exige el título universitario de grado. Sólo en el supuesto de que la ley exija otra titulación (p.ej. en aquellos supuestos de profesiones para cuyo ejercicio se exige un máster universitario) será ésta la que se requiera para

el acceso a la correspondiente escala funcional. La única diferencia que se aprecia entre las escalas funcionariales correspondientes al subgrupo A1 y el subgrupo A2 es precisamente las funciones que se reservan a los funcionarios adscritos a cada una de ellas: mientras que las escalas del subgrupo A1 les corresponden las funciones de administración o profesionales *de nivel superior*, las escalas del subgrupo A2, les corresponden las funciones de carácter profesional correspondientes a su titulación académica (es decir, la titulación universitaria de grado).

En el caso de las escalas de diferente subgrupo dentro del grupo C, el ALEPA sí prevé una diferencia de titulación de acceso (art. 34.c) ALEPA de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 EBEP): para el acceso al subgrupo C1 se requerirá el título de *bachiller*, técnico o titulación equivalente y para el ingreso en el Subgrupo C2 se requerirá el título de *Graduado en Educación Secundaria Obligatoria* o titulación equivalente. No obstante, el artículo 113.1, segundo párrafo ALEPA contempla la posibilidad de promoción directa de las escalas del subgrupo C2 a las del C1 sin necesidad de la titulación exigida, siempre que los participantes acumulen diez años en la escala del subgrupo inferior o cinco años y la superación de un curso específico de formación (tal previsión ya se preveía en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984).

Por ello, parece lógico prever con este sistema una mayor movilidad vertical entre las escalas funcionariales de distinto subgrupo dentro del mismo cuerpo funcional y con una cierta identidad funcional (especialmente, a través de pruebas especiales de promoción interna) tal y como en su día fue propuesto por el Documento de Diagnóstico, en el que se proponía expresamente *«la posibilidad de incentivar de forma especial la promoción interna al subgrupo superior del mismo grupo profesional para que, en la práctica, se convierta en una expectativa profesional razonable dentro de la carrera de aquellos funcionarios que se encuentre en el subgrupo inferior»*.

Grupo A	Cuerpo Superior de la Administración	Sub A1	Escala Superior de Administración General	Escala Facultativa Superior	Escala Sanitaria Superior	Escala de Letrados de los Servicios Jurídicos	Escala Superior de Investigación
		Sub A2	Escala Media de Administración General	Escala Media Facultativa	Escala Media Sanitaria		
Grupo B	Cuerpo Técnico de la Administración		Escala Técnica de Administración General	Escala Técnica Facultativa	Escala Técnica Sanitaria		
Grupo C	Cuerpo Ejecutivo de la Administración	Sub C1	Escala Ejecutiva de Administración General	Escala Facultativa Ejecutiva	Escala Ejecutiva Sanitaria		
		Sub C2	Escala Auxiliar de Administración General,	Escala Auxiliar Facultativa	Escala Auxiliar Sanitaria		

Con ello, la nueva ley de empleo pretende conformar una estructura de carrera basada en una división funcional básica: por una parte, graduados universitarios (grupo A) y técnicos superiores (grupo B) y, por otro, personal de apoyo (grupo C). Se advierte, en tal división funcional, una clara inspiración comunitaria, configurándose una estructura en forma de «Y» griega, donde se distingue los grupos profesionales del personal técnico (grupo A y B) y el grupo profesional del personal de apoyo (grupo C). De acuerdo con esta visión, los funcionarios del subgrupo C2 que reúnan la titulación exigida, podrán promocionar al grupo A, subgrupo A2, sin necesidad de pasar por el grupo B (art. 110 ALEPA).

VI. MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL Y PROVISIÓN DE PUESTOS Y GARANTÍA DE LOS PRINCIPIOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

El ALEPA pretende mejorar los procedimientos de selección de personal incorporando nuevas herramientas, que no sustituyen sino que perfeccionan las tradicionales. Desde la aprobación de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón de 1986, se han producido numerosas innovaciones en los sistemas selectivos de múltiples Administraciones Públicas. Es opinión generalizada entre los expertos que el concepto tradicional de «oposición» como prueba eminentemente memorística ha entrado hace tiempo en crisis. Las nuevas técnicas de selección del personal realizan un diagnóstico de las habilidades, capacidades, competencias y destrezas de los aspirantes antes

que sus conocimientos técnicos. El EBEP, sensible a estas apreciaciones, ha incorporado ciertas innovaciones al concepto tradicional de oposición introduciendo elementos de valoración tales como «la exposición curricular por los candidatos», «pruebas psicotécnicas» o la «realización de entrevistas».

Pero, al mismo tiempo, se reconoce que la oposición ha sido un método de selección que ha conseguido un elevado rango de legitimación social debido al alto nivel de objetividad de sus resultados. Lo cierto es que, a pesar de la generalización del sistema de oposición en la Administración autonómica, se han introducido ciertos elementos de flexibilización en las pruebas selectivas, tales como pruebas prácticas o de idiomas.

El ALEPA pretende continuar este proceso incorporando las necesarias prevenciones que garanticen el cumplimiento efectivo de los principios de acceso al empleo público así como la profesionalidad e imparcialidad de los órganos de selección y la fiabilidad de los instrumentos aplicables.

En concreto, el artículo 69 ALEPA dispone expresamente que «los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al ejercicio de las funciones que deben desarrollar en el puesto de trabajo, en el área de especialización o, en su caso, en los cuerpos o escalas, y el desempeño eficaz de las tareas correspondientes a aquéllas». Con este fin, se proponen una serie de herramientas o instrumentos de selección:

- El análisis del currículo académico y profesional de los candidatos;
- La exposición curricular por los candidatos;
- La realización de pruebas de conocimiento orales y escritas;
- La realización de pruebas de capacidades cognitivas y de personalidad;
- La superación de pruebas físicas;
- La comprobación del dominio de lenguas extranjeras;
- La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas;
- La realización de entrevistas de selección;
- La superación de pruebas relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación;
- La superación de reconocimientos médicos.

El propio ALEPA enfatiza que tales instrumentos deberán aplicarse con la metodología necesaria para garantizar la objetividad de sus resultados.

Por otra parte, en aplicación del principio de agilidad en el desarrollo de los procesos selectivos, se ha previsto la posibilidad de convocar pruebas de habilitación previa o reclutamiento (art. 68 ALEPA). Se trata de articular herramientas de selección que permitan agilizar los procesos selectivos de gran concurrencia y facilitar la participación de los aspirantes en tales procesos. La propia ALEPA prevé que tales pruebas, que en todo caso deberán ajustarse a los principios generales de acceso al empleo público, se realizarán, preferentemente, a través de aplicaciones informáticas puestas a disposición de los aspirantes. Se prevé, además, que tales pruebas podrán realizarse autónomamente para la selección de personal funcionario interino o laboral temporal.

En el plano de la provisión de puestos de trabajo, se han incorporado previsiones similares, que permiten, para aquellos puestos de trabajo que así lo requieran, la valoración de la adecuación de los candidatos al puestos de trabajo a través de pruebas de conocimiento, pruebas psicométricas, ejercicios o simulaciones o entrevistas (art. 121 ALEPA). Tales pruebas se celebrarán acumuladamente a la valoración de los méritos relativos a la evaluación del desempeño, la carrera profesional o la formación académica y profesional. Se incorpora, además, la regulación de otros procedimientos excepcionales de provisión de puestos de trabajo, cuya regulación se inspira, en términos generales, en la regulación vigente.

Al tiempo que pretende una mejora de los instrumentos de selección de personal, el ALEPA apuesta decididamente por el reforzamiento de las garantías para el cumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público en el conjunto del sector público aragonés.

En primer lugar, el ALEPA dedica el artículo 60 a la afirmación de los principios rectores de acceso al empleo público en el conjunto del sector público. Debe recordarse que este precepto se aplicaría al conjunto del sector público aragonés, incluyéndose también al sector público empresarial, consorcial y fundacional (art. 4 ALEPA).

Por otra parte, se crea el Portal del Empleo Público de Aragón, como plataforma electrónica a través de la cual se garantiza una adecuada publicidad de los procesos selectivos convocados para el acceso al empleo público en el conjunto del sector público aragonés. En concreto, con el objetivo de garantizar al máximo el principio de transparencia y publicidad de las convocatorias de los puestos de trabajo de cualquier entidad del sector público, el artículo 73.2 ALEPA impone tanto a las Administraciones territoriales, como al conjunto del sector público, ya sea institucional, empresarial, consorcial y fundacional, la obligación de difundir a través esta plataforma las convocatorias de los procesos selectivos con el contenido previsto en el propio ALEPA (cf. art. 65 ALEPA). El ALEPA también contempla, si bien con carácter meramente

potestativo, la posibilidad de difundir a través del Portal del Empleo Público de Aragón las convocatorias de procedimientos de provisión de puestos de trabajo (art. 73.3 ALEPA).

Además, la Disposición Adicional quinta prevé un régimen especial de recurso de alzada impropio para las resoluciones de los órganos de selección no sólo de la Administración Autonómica sino también de las entidades vinculadas a ésta, estableciéndose la competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones de los órganos de selección a favor del Departamento competente en materia de empleo público.

Finalmente, el artículo 16.7 contempla un sistema de acreditación por el Instituto Aragonés de Administración Pública, a solicitud de la Administración convocante, del cumplimiento de las condiciones o estándares de calidad en los procesos selectivos del conjunto del sector público.

VII. ACTUALIZACIÓN DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

La ALEPA viene a potenciar la planificación estratégica de recursos humanos como instrumento básico que permita afrontar de forma proactiva la administración de los recursos personales, anticipándose a los cambios, evolución y necesidades de una gestión eficaz del personal de las Administraciones públicas.

Como señala el Documento de Diagnóstico, a diferencia de otros sectores administrativos en los que la planificación de la acción pública está profundamente asentada (p.ej. urbanismo o administración sanitaria), el sistema de gestión de recursos humanos adolece de una planificación estratégica y operativa. Si bien han existido experiencias de planificación de ordenación de recursos humanos, al amparo de las previsiones incorporadas en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que introduciría la figura de los Planes de Empleo en el ámbito de la función pública española, la utilización de esta figura planificadora — señala el mencionado Documento— ha sido superficial y limitada, más empleada como instrumento para resolver problemas puntuales de gestión que como una herramienta de previsión y anticipación de la estrategia de los recursos humanos de la organización a medio y largo plazo.

Por ello, el ALEPA pretende incorporar, en esta línea, una serie previsiones que implanten de forma efectiva, regular y consolidada una visión proactiva de la organización y no meramente reactiva a través de la utilización regular de medios de planificación de los recursos que permitan una mayor eficiencia en su gestión.

Así, el ALEPA regula los principales instrumentos de planificación, los planes de ordenación de recursos humanos, ya sea a nivel estratégico, a través de los denominados «planes de estratégicos de recursos humanos» (art. 52 ALEPA), como a nivel operativo, mediante los «planes operativos» (art. 53 ALEPA). Para promover la consolidación de tales instrumentos, los primeros serán imperativos para aquellas Administraciones Públicas donde presten servicios un número de empleados igual o superior a cincuenta. Por su parte, el ALEPA también conforma a la Oferta de Empleo Público, al Registro de Personal, al Sistema Aragonés de Información sobre el empleo público y a la propia evaluación del desempeño como elementos claves para la planificación de los recursos humanos.

VIII. CONFORMACIÓN DE UN NIVEL DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

La profesionalización de la dirección pública es una constante en los países democráticos más avanzados en los que, a través de reformas generalizadas desarrolladas en las últimas décadas, han introducido elementos de profesionalidad en los puestos directivos de las Administraciones Públicas.

El Estatuto Básico del Empleado Público regula en su art. 13 la figura del directivo público profesional. La regulación jurídica de este personal incluido en el Estatuto Básico incorpora elementos que van a dirigidos a posibilitar la incorporación de esta figura clave en la modernización de las Administraciones Públicas.

No obstante la regulación intenta ofrecer una transición pacífica respetando la libre designación como forma de provisión del directivo público, en atención a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, acudiendo a procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia y estableciendo como innovación que su evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

Con estas premisas, el ALEPA apuesta por una regulación novedosa de la dirección pública profesional al situarla directamente dentro de la regulación de la libre designación en el artículo 127, pero con un conjunto de innovaciones en los apartados 4, 5 y 6.

En el apartado cuarto se contempla la posibilidad de que los puestos directivos y aquellos que aunque no tengan tal carácter tengan una especial responsabilidad puedan ser provistos, cuando así lo decida el órgano competente para su designación, mediante la intervención de un órgano técnico de provisión de puestos. En este supuesto, el órgano técnico elaborará una relación

de personas que acrediten las competencias requeridas por el perfil del puesto de trabajo y propondrá al órgano competente para el nombramiento, una lista de un mínimo de tres personas y un máximo de cinco, de entre las cuales se procederá discrecionalmente a designar a la persona que debe cubrir el puesto de trabajo o a declarar desierto el proceso.

La formación en competencias directivas es considerada como un elemento fundamental en la profesionalización de los directivos de la Administración autonómica; por ello, el apartado cuarto establece que para acceder a un puesto de carácter directivo se podrá exigir o valorar como mérito la realización de programas de formación de directivos que sean organizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública. Así mismo, dicho Instituto será el órgano competente para acreditar y homologar otros cursos de formación impartidos por instituciones públicas o privadas (cf. art. 16.1.e) ALEPA).

En el apartado quinto, establece que en la resolución de adjudicación del puesto constará expresamente si el órgano competente para el nombramiento ha encargado la propuesta al órgano técnico de provisión de puestos de trabajo previsto en el apartado anterior, lo cual tiene efectos que condicionan tanto la designación como el cese posterior, tal y como se contempla en el apartado sexto.

Así, este último apartado mantiene que el cese en puestos de libre designación seguirá siendo discrecional por el órgano competente, con la salvedad prevista en el apartado anterior consistente en que cuando para la provisión de un puesto de carácter directivo o de especial responsabilidad se haya recurrido al órgano técnico de provisión, sólo podrá resolver su cese cuando hayan transcurrido, al menos, seis meses desde el nombramiento de un nuevo titular del órgano administrativo del que dependan orgánicamente.

Sin embargo, no sólo se contempla la introducción de la figura del directivo público profesional para el personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En consonancia con el artículo 13 del citado Estatuto Básico del Empleado Público en el artículo 31 se regula el personal laboral en cuyos apartados 5, 6 y 7 se contempla como novedad una regulación exhaustiva del personal directivo que presta servicios bajo la modalidad de relación laboral especial de alta dirección.

No obstante, la ley limita la posibilidad de contratación laboral del personal de alta dirección a aquellas funciones no reservadas a funcionarios públicos, es decir, que no comporte el ejercicio de potestades públicas, de acuerdo con lo que el propio ALEPA dispone en su artículo 30.

Asimismo, como novedad respecto a la regulación de la Disposición Adicional Primera del EBEP, el proyecto considera también de general aplicación las reglas sobre directivos públicos profesionales al personal comprendido en el

ámbito especial de aplicación referido al personal de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas en las que las Administraciones Públicas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, así como consorcios que adopten formas de sociedad mercantil.

En definitiva, la regulación del personal directivo que se recoge en el ALEPA intenta responder a la necesidad de incorporar esta figura clave en todo proceso de modernización, atendiendo a la diversidad de regímenes de personal que existe en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con la voluntad de introducir elementos de racionalidad gerencial en la profesionalización de la figura del directivo público.

IX. AUTONOMÍA LOCAL Y REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

Tomando como referencia al Estatuto Básico del Empleado Público, el ALEPA incluye en su ámbito subjetivo de aplicación, como hemos adelantado, no sólo a la Administración de la Comunidad Autónoma y a la Universidad de Zaragoza, sino también a las Administraciones Locales, asumiendo la recomendación de la Comisión de Expertos para la preparación y estudio del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo informe señalaba que *«parece conveniente que la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma para mayor seguridad jurídica y por la mayor comunicabilidad existente entre funcionarios de ambas Administraciones»*.

La incorporación de este escalón territorial básico que coadyuva en la conformación de un modelo de empleo público completo para la Comunidad Autónoma de Aragón, se convierte así una necesidad ineludible en cualquier reforma del empleo público que se quiera acometer.

De este modo, el ALEPA ofrece una regulación que aporta mayor sistematicidad y seguridad a la regulación del empleo público local, y con respeto a la autonomía local, garantiza una especial atención por parte del legislador aragonés en los problemas de la función pública local evitando disfunciones e incoherencias con la regulación general de los empleados públicos, y contribuyendo a la formación de espacios de confianza, colaboración y voluntariedad entre las diferentes Administraciones públicas.

Así, bajo los principios de la colaboración y cooperación, el ALEPA consagra en su artículo 26 el principio general de cooperación entre las Administraciones Públicas aragonesas para la adecuada ordenación y gestión de su personal y confirma el papel del nuevo Instituto Aragonés de Administración Pública como el principal proveedor de servicios de selección y de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Debido a que, en numerosas ocasiones, se plantean en las diferentes Administraciones Públicas, problemas comunes y pueden encontrarse también soluciones compartidas, se ha reforzado en el ALEPA los mecanismos de coordinación en materia de empleo público, hasta ahora prácticamente inexistentes, que se encarnan, como se ha señalado anteriormente, en el Consejo de Empleo Público de Aragón.

Por otra parte, del articulado del ALEPA se desprende que los principios de cooperación y colaboración institucional se hacen efectivos fundamentalmente en la voluntariedad por parte de las Administraciones Locales en su adhesión a las principales innovaciones y líneas de reforma y modernización incorporadas al ALEPA, sin perjuicio de la obligatoriedad de aquellos extremos que prefiere la legislación básica y que es de común cumplimiento para todas las Administraciones Públicas aragonesas.

Teniendo en cuenta la gran diversidad del mapa municipal existente en Aragón, el ALEPA ha pretendido cohesionar las múltiples realidades del ámbito local con base en el principio de voluntariedad. Por una parte, se reconoce amplias posibilidades de gestión a las Entidades Locales para conformar su propio modelo de empleo público, en ejercicio de su autonomía organizativa. En sentido, no existen en el ALEPA soluciones diferentes para administraciones diferentes sino que se habilita a cada Administración para perfilar, por sí misma, la solución que más convenga en atención a sus peculiaridades organizativas e institucionales. El ALEPA pretende, en esta línea, fortalecer la autonomía local en la ordenación y gestión de los recursos humanos aumentando la potestad normativa de las Entidades en desarrollo de la Ley así como su potestad de autoorganización.

No obstante, el ALEPA articula cauces de colaboración para que aquellas Entidades Locales, que, por su tamaño o por cualquier otro motivo, así lo soliciten, puedan acceder a cauces de colaboración con la Administración autonómica o con las entidades supramunicipales competentes en la materia. Estos cauces de colaboración se plasman, entre otras, en las siguientes previsiones:

- La puesta a disposición a favor de las entidades locales de ordenanzas-tipo sobre carrera, evaluación del desempeño, clasificación de puestos de trabajo.
- Convenios con el Instituto Aragonés de Administración Pública para la selección de empleados públicos (art. 16.4 ALEPA).
- Convenios con el Instituto Aragonés de Administración Pública, para la formación, acreditación de la formación externa y la acreditación de las competencias de sus empleados así como para el apoyo a la

Administración conveniente en relación con la evaluación del desempeño de aquéllos (art. 16.5 ALEPA).

- Encomienda por la Entidad Local, mediante convenio, al correspondiente órgano técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma, la propuesta de reconocimiento de nuevos tramos de carrera horizontal (art. 107.3 ALEPA).
- La solicitud por la Entidad Local de la constitución de una comisión disciplinaria para la instrucción de los procedimientos disciplinarios que incoen a empleados públicos de su Administración.
- La acreditación del cumplimiento de las condiciones de publicidad y transparencia, pruebas homogéneas y temarios básicos a efectos de facilitar la movilidad interadministrativa entre aquéllas.

El ALEPA posibilita que las Administraciones Locales puedan aprovechar la oportunidad de sumarse al impulso modernizador del Estatuto Básico del Empleado Público que atraviesa el ALEPA. En este sentido, bajo el prisma del máximo respeto al principio de autonomía local, la decisión de recurrir a este tipo de mecanismos de apoyo corresponde a cada Administración Local, sin que quepa, en ningún caso, intervencionismo alguno por parte de la Administración autonómica.

El ALEPA busca así hacer posible que las Entidades Locales afronten con mayor seguridad los retos que se plantean al mundo local que, al igual que en el ámbito autonómico, se traducen en múltiples materias de importancia crítica como la introducción de sistemas de evaluación del desempeño, la implantación de sistemas más avanzados de ordenación de puestos de trabajo, la selección de personal o la provisión de puestos de trabajo, la introducción de la figura del directivo público profesional, el fomento de la consolidación de fórmulas de planificación de recursos humanos, el establecimiento de un marco de negociación colectiva para el mundo local, la configuración de un estatuto funcional básico del personal local, la actualización y mejora del sistema general de acceso al empleo público, la renovación del sistema de clasificación profesional y del sistema retributivo, la flexibilización de la ordenación de los puestos de trabajo o la mejora de los sistemas acceso al empleo público y de provisión de puestos de trabajo.

X. SISTEMATIZACIÓN DE UN ESTATUTO DE DERECHOS PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La incorporación al EBEP de un catálogo de derechos para los empleados públicos, tanto para el personal funcionario como personal laboral, constituye

una de las luces del texto normativo y fue saludada positivamente por buena parte de la doctrina.

El EBEP ofrece una sistematización en la regulación de los derechos tanto individuales como aquellos que se ejercen colectivamente, que mejora sustancialmente la regulación anterior dada su enorme fragmentación y escasa coherencia. El EBEP establece una regulación muy minuciosa y de detalles al dedicar los artículos 14 a 54 a regular esta materia.

Tomando como base esta regulación, el ALEPA incorpora en los Títulos V y VI un estatuto de derechos y deberes de los empleados públicos, que viene a poner fin a una de las principales debilidades de la regulación aragonesa hasta la fecha, pues los derechos funcionariales han sido tradicionalmente reconocidos mediante la negociación colectiva en atención a la legislación estatal.

El ALEPA establece una regulación de derechos y deberes que se adapta a la realidad aragonesa del empleo público (y, en concreto, a la legislación convencional vigente hasta la fecha), sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en la regulación básica en la materia.

El Título V hace referencia a los deberes éticos y de conducta, a los que se hará mención con en otro apartado, por lo que sólo de forma incidental, es necesario precisar que su ubicación sistemática no es baladí sino que responde al objetivo de situar a los deberes de los empleados y al código de conducta como el pórtico de entrada de los derechos de los empleados públicos aragoneses.

El Título VI, complemento del anterior, contiene el elenco de derechos profesionales que integran la condición de empleado público en Aragón.

En especial se regula, en desarrollo de las previsiones de la legislación básica estatal, el derecho a la negociación colectiva y a la representación del personal, articulando la estructura básica de la negociación colectiva pública en Aragón. Mediante la creación de la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón, se pretende conformar una instancia negociadora para la participación del personal en la determinación de aquellas condiciones de trabajo que resulten comunes al conjunto de empleados públicos de las Administraciones Públicas de Aragón. Además, se articula la estructura de negociación colectiva en el ámbito local, con el objetivo de promover la efectividad de este derecho entre los empleados públicos locales así como dotar de mayor seguridad jurídica a esta materia, insuficientemente tratada en otros niveles normativos.

Debe destacarse, en este sentido, que, si bien son reconocidos expresamente como derechos de los empleados públicos (art. 91. c) y d) ALEPA), el

sistema de carrera profesional y de provisión de puestos así como el régimen retributivo son regulados en títulos diferentes del dedicado a los derechos de los empleados públicos, posicionando a tales materias no sólo como derechos funcionariales sino como verdaderos elementos generales de la organización administrativa y del empleo público.

En concreto, el Título VII se dedica a la carrera profesional de los funcionarios públicos y a la ordenación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo.

Uno de los ejes de este proyecto normativo es el reconocimiento profesional de los funcionarios públicos y el aumento de sus expectativas de progresión profesionales. La regulación contenida en el ALEPA, aprovechando las posibilidades abiertas por el EBEP, intenta superar la regulación actual que centra casi de forma exclusiva las expectativas de progresión profesional en el cambio de puesto de trabajo, que genera una excesiva movilidad artificiosa, provocando disfunciones relacionadas con el desplazamiento de la presión vertical sobre la organización, además de una marcada disparidad de expectativas profesionales para un conjunto amplio de colectivos de empleados de carácter técnico por la ausencia de puestos de trabajo a los que pueden acceder.

Con el objetivo de articular un sistema de carrera profesional basado en el desarrollo profesional en el puesto de trabajo y no volcado en la movilidad, el ALEPA apuesta, por inspiración de los principios contenidos en el EBEP, por un modelo de carrera profesional articulado sobre la carrera horizontal, es decir, la que permite la promoción profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, aumentando las posibilidades de promoción interna, en sus diferentes modalidades.

En concreto, en aras de garantizar una mayor especialización de los empleados públicos y consolidar una carrera profesional articulada sobre el reconocimiento del desempeño real de los empleados públicos, el ALEPA insiste con meridiana preferencia en un modelo de carrera horizontal con vocación de universalidad, que evite los problemas de relacionar la carrera con la necesaria e inexcusable consolidación del grado personal. La nueva regulación permitiría al funcionario público progresar profesionalmente en su puesto de trabajo, aportando valor al mismo y obteniendo reconocimiento por ello. Por este motivo, la conexión de la carrera profesional con la evaluación del desempeño deviene imprescindible, constituyendo un factor de motivación profesional, al tiempo que permite aumentar efectivamente la eficacia en la prestación del servicio por el funcionario público.

Por su parte, el Título VIII se dedica al régimen retributivo de los funcionarios públicos. El ALEPA renueva, actualizándolo, el sistema retributivo de los funcionarios públicos. El nuevo sistema retributivo pivota sobre el puesto de

trabajo, la carrera profesional y el rendimiento profesional. Así, se contemplan los siguientes complementos retributivos:

- El complemento de puesto de trabajo, que retribuye al funcionario en atención a las características del puesto de trabajo que desempeña.
- El complemento de carrera profesional, que retribuye la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal.
- El complemento variable vinculado a objetivos
- Las gratificaciones por servicios extraordinarios, que retribuyen los servicios excepcionales prestados por los funcionarios públicos fuera de la jornada de trabajo.

Desde el punto de vista cuantitativo se trata de una regulación sensiblemente más amplia que la actual y que es expresión de la evolución en el concepto de legislación básica que establece el EBEP al incorporar un modelo retributivo propio en el sistema de la función pública aragonesa.

Desde el punto cualitativo el sistema retributivo incorpora la creación de un complemento de carrera profesional, pieza clave que materializa en el plano retributivo el modelo de carrera horizontal regulado en la ley, así como el establecimiento de un nuevo complemento variable vinculado a objetivos, sucesor del hasta ahora denominado complemento de productividad, con el objetivo de dotar de fundamento un concepto retributivo que debe gozar de la importancia que merece en el marco de un interés preferente por la priorización de los resultados profesionales.

XI. HACIA UN MODELO DE ÉTICA POSTCONVENCIONAL PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La regulación de un conjunto de principios éticos y de conducta que guiasen la conducta profesional de los empleados públicos era claramente mejorable hasta la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Hasta ese momento únicamente podemos encontrar en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 una relación de deberes en el capítulo VII (artículos 76 a 81), muchos de los cuales eran deducidos del catálogo de infracciones en que podían incurrir los funcionarios, y que obviamente no respondía a los retos y transformaciones que requiere el empleo público en la actualidad. En el ámbito de la Administración Local cabe señalar alguna referencia muy vaga y de reenvío en el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local.

A nivel general, la incorporación de la ética al sistema administrativo y más concretamente de la ética administrativa forma parte de la llamada corriente neopública de la Nueva Gestión Pública, que pone énfasis en la ética pública, la transparencia y la participación ciudadana y que es la corriente claramente minoritaria, tanto en el ámbito académico como en la aplicación práctica en las Administraciones Públicas, frente a otras corrientes neoempresariales que se impondrán en la redefinición del paradigma burocrático. Sin embargo, la impronta ideológica de estos planteamientos iniciales provocó rechazos y recelos por su sesgo claramente economicista y antiestatal. Dichos planteamientos se van a ir sustituyendo por posiciones más matizadas, poniendo el acento en el servicio a los ciudadanos y la democratización de los servicios públicos.

Es aquí donde surgen iniciativas como el Informe Nolan (1993) que se convertirá en el valor referencial de primer orden para las democracias europeas en la incorporación de la ética al sector público, y que supuso la implantación de Códigos Éticos y de Conducta en los países de la OCDE o en la Unión Europea.

En nuestro país la incorporación de la ética al sistema administrativo comienza con el Código de Buen Gobierno, la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y para los empleados públicos con la aprobación del mencionado Estatuto Básico del Empleado Público, en sus artículos 52, 53 y 54.

El Estatuto Básico del Empleado Público ha asumido una nueva perspectiva de la ética pública en consonancia con las iniciativas desarrolladas tanto en el ámbito europeo como en el nacional, introduciendo como una de sus principales novedades la relación de un elenco de principios éticos y de conducta que conforman lo que la propia ley básica configura como un «Código de conducta» de los empleados públicos (art. 52 y ss. EBEP), incluyendo aquí tanto al personal funcionario como al laboral.

El EBEP, como ha venido a señalar la doctrina, asume una nueva perspectiva de la ética pública por cuanto establece a través de los artículos 52, 53 y 54 el planteamiento de una ética administrativa posconvencional, en el que el comportamiento de los empleados públicos debe basarse, para el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, en una fundamentación ética superior que dé sentido a los mismos y que encuentra su razón de ser en la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

En este sentido, la importancia de la regulación de los deberes de los empleados públicos y su código de conducta radica en el sentido de que los principios y reglas que lo integran «informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos» (art. 52.2 EBEP).

El artículo 53 del EBEP se dedica a los principios éticos, mientras en el art. 54 se incluyen los principios de conducta, siendo en puridad este último el que prevé un listado más tradicional de los deberes básicos de los empleados públicos. En conjunto, los denominados principios del art. 52 son en realidad, valores; algunos de ellos están vinculados a los valores democráticos que establece la Constitución Española, otros son claramente instrumentales para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución. En cualquier caso parece deducirse de la regulación contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público una regulación que puede provocar cierta confusión sobre la verdadera naturaleza de tales principios y deberes.

El ALEPA no puede ser ajeno a la necesidad de establecer un código de conducta para los empleados públicos en su dimensión postconvencional, incorporando en el Título V (capítulo I, artículos 82 a 84) una regulación que pretende aclarar la regulación contemplada en el mencionado Estatuto Básico, y que persigue ser fiel a la propuesta de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, que proponía establecer, junto a los principios éticos y de conducta que informasen la materia, un catálogo de deberes más concretos, actualizados y específicos.

El artículo 72 establece los principios conforme a los cuales los empleados públicos ajustarán su actuación, señalando en el artículo 72.2 que «*Los principios y reglas establecidos en el presente capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos de las Administraciones Públicas*» recogiendo la misma cláusula que figura en el artículo 52.2 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El artículo 73 establece el Código de Conducta conforme a una serie de principios que podemos relacionar con el artículo 53 del EBEP, relativo a los principios éticos y que se refieren a comportamientos de carácter general vinculados con la promoción de la ética pública, la objetividad en el ejercicio de sus funciones y la eficacia.

Por fin, el artículo 74 establece el catálogo de deberes, basada en los valores democráticos de la Constitución Española de 1978 y del Estatuto de Autonomía de Aragón que refuerza los deberes de los empleados públicos en sus relaciones con los ciudadanos, y en particular los que obligan a respetar escrupulosamente el ejercicio de derechos fundamentales así como los que hacen referencia a la estricta definición del vínculo profesional que configura una función pública profesional y son prefijados en el Informe de la Comisión de Expertos del EBEP. Se tratan más bien de reglas —más que principios— derivadas y subordinadas de los principios éticos superiores que podemos situar en el artículo 73 ALEPA.

Todo ello sin perjuicio, señala el apartado segundo del artículo 74, de que en el futuro se decida la elaboración de un Código de conducta, ya sea para el personal de la Administración General o bien para sectores o grupos determinados que completen o especifiquen sus deberes éticos de servicio, con respeto a la legislación básica en vigor.

En el artículo 85 ALEPA (capítulo II del mismo Título) se establece como novedad la responsabilidad por la gestión de los servicios, en el sentido de que el personal al servicio de la Administración autonómica será responsable de la buena gestión de los servicios encomendados y procurará resolver los obstáculos que encuentre en el cumplimiento de su función, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al personal superior jerárquico.

XII. CONCLUSIONES

El ALEPA pretende, en definitiva, una puesta al día de la legislación aragonesa sobre función pública aprovechando las potencialidades de desarrollo que ofrece el Estatuto Básico del Empleado Público.

No obstante, esta adaptación no puede reducirse a una mera renovación del ordenamiento jurídico, necesaria pero no suficiente, de la que puede resultar exclusivamente un mero cambio de fachada, si no va acompañada de un compromiso político reforzado y de un cambio efectivo en los hábitos organizativos y en los instrumentos de gestión.

La reforma de la Administración aragonesa y, con ella, de su función pública, se configura como un proyecto de largo alcance, no sólo legislativo, también político, organizativo e, incluso, cultural, que se convierte, hoy más que nunca, en un presupuesto necesario para la sostenibilidad de lo público y, por tanto, para su fortalecimiento y legitimidad.

En este sentido, el modelo social no puede desconectarse de la reforma del empleo público porque ella redundará sin duda en una mejor prestación de servicios públicos. No se puede concebir un Estado del bienestar renovado si no se aprecia la importancia de prestigiar la función pública, si no se tiene en cuenta la necesidad de una carrera profesional que dote a los empleados públicos de unas expectativas de futuro profesional basadas en la calidad de su actividad profesional y en su propio desarrollo; no puede imaginarse un diseño de las políticas públicas sin tener en cuenta la necesidad de profesionalizar la función directiva y no podrán prestarse mejores servicios sin un diseño organizativo y herramientas de gestión que nos dote de estructuras más dinámicas que permita abrir el camino hacia una modelo más eficaz, eficiente y competitivo de empleo público.

Al día de la fecha, el articulado del ALEPA no se ha convertido todavía en derecho positivo y su futuro dependerá de múltiples variables. No obstante, el debate acaecido en su proceso de elaboración ha sido una instancia muy fructífera de intercambio de ideas y experiencias sobre el modelo actual y futuro de la función pública aragonesa, un debate compartido y enriquecedor. Sólo por ello, el camino ha merecido la pena.

EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO).– II. EL NECESARIO ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA RESPONSABILIDAD DE LAS COMUNICADES AUTÓNOMAS.– III. LA CLAVE TERRITORIAL COMO ELEMENTO PARA AFRONTAR CON ÉXITO LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: LA NECESARIA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.– IV. LAS OPCIONES DE CAMBIO PLANTEADAS TRAS LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO Y LAS OPORTUNIDADES QUE ABRE EN MOMENTOS DE DIFICULTADES.– V. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: El trabajo que se presenta constituye una reflexión sobre los retos y dificultades que presenta la gestión del empleo público local en estos momentos en que, sin haberse desarrollado el EBEP, y con ello el esfuerzo transformador que éste representa, subsisten en el sistema de empleo público local muchas de las rémoras que han dificultado, al menos hasta ahora, una adecuada gestión de los recursos humanos en los gobiernos locales.

Palabras clave: empleo público local; déficits de gestión; desarrollo de legislación básica; crisis económica; oportunidades; retos.

ABSTRACT: The work presented is a reflection on the challenges and difficulties in the management of local public employment in these times when, without having developed the EBEP, thereby transforming the effort it represents, remain in the public employment system many local remoras have hampered, at least so far, adequate human resource management in local government.

Key words: local public employment; management problems; development of basic legislation; economic crisis; opportunities; challenges.

I. INTRODUCCIÓN: LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO)

No son tiempos fáciles. Para nadie, pero menos para todos aquellos que, como la cigarra, confiaron en ingresos fáciles y especulativos y en una visión cortoplacista la articulación de las instituciones responsables de las políticas públicas locales. De aquellos barros estos lodos.

Todavía hoy, y tras varios años desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos, salvo honrosas excepciones, en el limbo de la definición de un modelo de empleo público que, de acuerdo con nuestra Constitución y el bloque de constitucionalidad, requiere no sólo el impulso de reforma del legislador básico, sino la contribución leal y coherente del legislador autonómico y de la colaboración de los entes territoriales locales para la efectiva implantación del modelo. Los efectos de esta, seguramente irresponsable, actitud es que nuestro modelo de empleo público local sigue apareciendo —si de una foto fija se tratase— como insuficiente, rígido, uniforme y, en suma, no favorecedor de una mayor eficiencia en la gestión (sirvan de botón de muestra los procesos de externalización y privatización de amplios sectores del empleo público realizados por tiriros y troyanos) (1).

Y es que la realidad en que se desenvuelve la gestión de recursos humanos en nuestros Gobiernos locales, como es notoriamente conocido, presenta amplios y diversos déficits agravados, ahora, por una situación económica que ha acabado por poner de manifiesto la irresponsabilidad de más de un gestor público. Las dificultades en la gestión cotidiana de este sector estratégico de actuación para disponer de un buen gobierno de la comunidad local, el sobredimensionamiento de las plantillas, la patología que muestran los procesos selectivos cuando se celebran, la inexistencia de planificación alguna, la ausencia de carrera profesional, incentivos y política retributiva (cuando alcanza a

(1) Y, desde luego, eso no lo ha salvado la denominada «laboralización» del empleo público, especialmente importante numéricamente en el régimen local, ya que la flexibilidad de este régimen es puro misticismo cuando lo confrontamos con los convenios y la práctica cotidiana y, al menos hasta el momento, sólo confusión, diversidad de regímenes jurídicos y fuente de desigualdad ha sido su balance. La Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico para el Empleado Público, aunque como es lógico en forma más mesurada, coincide en lo problemático del actual sistema y así apunta que: «...lo cierto es que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes en el empleo público, que no siempre se apoya en razones funcionales (de hecho pueden encontrarse funcionarios y contratados laborales que realizan funciones idénticas incluso en una misma Administración), plantea problemas de gestión de personal, ya que es necesario tener en cuenta marcos legales distintos cuando se determinan o negocian sus condiciones de empleo o se distribuyen las funciones. También supone algunas inevitables desigualdades de trato que, a su vez, generan sentimientos de diferenciación o de agravio comparativo que perjudican el clima laboral en el seno de la Administración y, por tanto, la eficacia de los servicios».

pagar la nómina), así como la larga serie de conflictos jurisdiccionales en que se ven inmersas nuestras entidades locales, entre otras patologías que resultan un punto común entre quienes conocen el sector, son la mejor muestra de que, en su momento, no se han realizado las tareas y que ahora, en septiembre y cuando las urgencias aprietan, habremos de enfrentarnos a realizar, esperemos que no de forma improvisada, lo que en tiempos de bonanza hubiese sido quizás menos traumático de afrontar.

Lo cierto es que, si indagamos en esa realidad, en la auténtica realidad de nuestras entidades locales permítasenos la repetición, puede decirse como algún autor ha subrayado, que ha habido una desgana «políticamente compartida» de encontrar soluciones a los problemas y conflictos que en éstas se generan y que, como bien saben los gestores de recursos humanos en este ámbito y las organizaciones sindicales presentes en el mismo, no son pocos ni encuentran fácil respuesta en el marco jurídico actual (2). Hay, a pesar de que cueste reconocerlo, demasiados intereses creados para poder creer que verdaderamente se quieren encontrar soluciones a los problemas que se plantean cotidianamente. Y esto, como se podrá imaginar fácilmente, en nada ayuda a la mejora de la institucionalización del país en momentos en que la confianza en nuestras instituciones, financieras por supuesto pero no sólo, es clave para la superación de las dificultades actuales.

El sistema normativo tampoco ha ayudado mucho a mejorar la situación. Junto al denso, y a veces contradictorio y confuso, marco de regulación heterónoma procedente de los títulos competenciales relativos al empleo público del Estado y de las CCAA (3), ha de añadirse la que derivaba de la normativa básica y autonómica de régimen local que, con carácter general, poco ha añadido. Mejor no poner ejemplos (4).

(2) Uno de los pocos estudios empíricos realizados en la gestión de los recursos humanos de las entidades locales se ha hecho en Andalucía. Y sus datos son más que indicativos de lo que se expone en el texto. Véase ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (2003)

(3) Precisamente, por ello, se entiende perfectamente que la Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público haya señalado, coincidiendo en el diagnóstico con los expertos en gestión de recursos humanos que «...en la mayoría de las Entidades locales es muy difícil aplicar los sistemas e instrumentos de gestión de recursos humanos, concebidos para Administraciones más voluminosas, y que requieren el empleo de nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de recursos humanos que no están al alcance de aquéllas. Por ejemplo, no tiene sentido aprobar planes de empleo en los pequeños municipios, que incluso tienen dificultades para aprobar periódicamente sus ofertas de empleo público y hasta para mantener actualizados sus registros de personal».

(4) Al menos en los déficit normativos relativos a esta normativa y a los que debe atribuirse también alguna responsabilidad en la patología denunciada, la Comisión para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público, coincidió con los planteamientos aquí realizados. A juicio de ésta «...los casi dieciocho años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 9/1987

Y todo ello, con una escasa inversión en la gestión de recursos humanos —dejando a salvo los irrazonables incrementos de plantillas y los convenios y acuerdos pantagruélicos e injustificados sin lograr a cambio mejoras organizacionales significativas— que ha sumido en un cierto caos sobre todo organizacional (resulta extremadamente difícil encontrar en sus plantillas y puestos de trabajo dosis suficientes de racionalidad y orientación estratégica alguna), la actuación en este ámbito a gran parte de nuestros Gobiernos locales. Y no me refiero ahora a pequeños y medianos municipios. Pero no pasa nada, la hasta estos momentos autocomplacencia generalizada de lo conseguido ocultando las deficiencias en esta materia, las invenciones copiadas e inservibles de aparentes modelos de nueva gestión basados, a los más, en simples reformas puntuales cuyo éxito está por demostrar, el incremento exponencial, en demasiados casos, de las plantillas de personal eventual al que ahora se han añadido los «pseudodirectivos» de la infausta Ley de Modernización del Gobierno Local (5), si que parecen merecer un incremento del gasto. El que se haya presentado necesario y, hasta ahora, sin aparentes límites (cosas de la política, según algunos) y que no haya servido en nada para solucionar los graves problemas acumulados y de los que todos los actores son, en mayor o menor medida, responsables, sí que parece que es un argumento ahora superado cuando se torna en demasiado cierto el refrán español que predice que «a la corta y a la larga el burro cae con la carga».

Las quejas, desde luego, son constantes y por todos, vienen de los políticos responsables y sus gestores, que los hay y muchos; de los responsables sindicales que ejercen su labor con seriedad y rigor, que también los hay y muchos; del personal al servicio de las entidades locales y, lo que es más grave aún, de la propia ciudadanía destinataria última del quehacer de nuestras Administraciones públicas que, con excesiva frecuencia, se ha de preguntar atónita cuando algún hecho adquiere notoriedad pública ¿Cómo es posible? También los estudiosos que se han acercado al tema, aunque lógicamente sea

han puesto de manifiesto una serie de disfunciones que es preciso abordar en la futura norma. A juicio no sólo de esta Comisión, sino también de muchos de quienes han formulado sus opiniones ante ella, la experiencia de estos años no ha sido excesivamente positiva. Así lo demuestra, por ejemplo, la ausencia de negociación en algunas Administraciones (gran parte de las Entidades Locales), la inseguridad jurídica derivada de la actual configuración de los acuerdos, la confusión entre los supuestos en los que se requiere la negociación y en los que cabe una mera consulta a los sindicatos, la deficiente articulación de la negociación entre las mesas, o la escasa coordinación de la posición negociadora de las diferentes Administraciones. La imprecisión de la Ley, en estos y otros aspectos, ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia, en algunos extremos contradictoria. Todo ello demuestra la necesidad de acometer una revisión parcial del vigente régimen legal, que clarifique las dudas y puntos conflictivos hoy existentes».

(5) Puede verse, en este punto, concreto JIMÉNEZ ASENSIO (1997); LONGO (1999); CASTILLO BLANCO (2003a).

algo habitual en éstos, lo hacen, y lo hacen en ocasiones, en forma aún más contundente, y sin duda con más lamento, que la expresada en estas líneas (6). Algo no parece contentar. ¿Qué está sucediendo? ¿Qué falla? ¿Hay alternativas a la actual situación?

Desde luego, y para ser ecuanímes, esa situación no sólo afecta a las entidades locales. También las Administraciones superiores se ven enfrentadas a desajustes y más de un déficit y los datos, aunque ciertamente circunstanciales y sociológicos, son más que concluyentes al respecto. En efecto, los estudios realizados han puesto de manifiesto, en más de una ocasión, el desencuentro que, con justificación o no, existe entre nuestra ciudadanía y el empleo público español. De esta forma, se ha puesto de relieve la percepción de la ciudadanía de que el funcionamiento de la Administración es uno de los elementos que menos se ha transformado en España en los últimos años; que los funcionarios son, en una proporción importante, autoritarios y lentos en su trabajo; que los aspectos que menos han mejorado en la Administración pública en los últimos años son la rapidez, la sencillez del procedimiento o la actitud del funcionario al ciudadano; o, por ofrecer un último dato, que los ciudadanos no perciben nítidamente la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y estiman que suelen establecer distinciones tratando mejor a las personas de clase alta, a familiares y amigos (7).

El objetivo de la «buena administración» al que la Europa en la que nos desenvolvemos se refiere, y del que se hizo eco el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto del Empleado Público, es difícil de alcanzar con un modelo de empleo público que presenta fortalezas, precisamente más en mayor medida que somos rigurosos en su aplicación, más allá de las críticas muchas veces no totalmente justificadas de la ciudadanía a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: *«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*

(6) Para comprobar dicho extremo y sin necesidad de referirnos a ningún autor en concreto, puede consultarse la Revista de Estudios Locales o El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados para comprobar la veracidad de lo afirmado, las resoluciones de la FEMP o, mejor aún, asistir a cualquier Seminario o Jornadas que sobre este tema se realicen para comprobar los extremos citados y el «clima» que se respira.

(7) Puede verse, a este respecto, las encuestas CIS y PINO (2004)

más apropiada para atenderlo, y 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».

Todo este conjunto de circunstancias nos hace concluir que no es un estribillo, ni una inercia injustificada, las quejas que desde todos los ámbitos se hacen al actual modelo al menos hasta tanto se desarrolle el Estatuto Básico del Empleado Público por parte de las Comunidades Autónomas. Algo hay y algo ha de intentar resolverse pues éste, como tantos otros, no es un laberinto inexpugnable. Y, precisamente, por ello parece que deberemos preguntarnos si es preciso, o al menos merece la pena, intentar una reconstrucción del modelo sin volatilizar, por supuesto, este sistema institucional que resulta ser el empleo público y que garantiza la permanencia de las políticas públicas ante los cambios rotatorios del subsistema político, la objetividad, la imparcialidad y la independencia al servicio de los intereses generales de la ciudadanía.

Algunas soluciones aireadas por algunos, en estos momentos de crisis económica, y aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid, no me parecen, sinceramente la mejor solución. El régimen profesional y de carrera del empleo público, conseguido tras largos esfuerzos a lo largo de casi dos siglos, es una ventaja comparativa de nuestro sistema institucional que no podemos, ni debemos, dejar escapar así como así, sino que el camino necesariamente tendrá que ser reinterpretar, renovar y actualizar ese régimen, no destinarlo al baúl de los recuerdos cómo algo anticuado y viejo.

Sin embargo, lo cierto es que, en estos momentos, todo un conjunto de elementos, que parecería ocioso significar en estas líneas, nos obligan a replantear nuestro sistema de empleo público local, o al menos a ensayar otras alternativas al modelo aplicativo actual de los títulos competenciales, que, con carácter general, se diseñó en mayor medida pensando en una Administración que hoy, tras tres décadas de su recuperación democrática, presenta perfiles sustancialmente distintos a los que vieron nacer el sistema actualmente establecido (8).

Por de pronto, y sin entrar en mayores consideraciones, el propio entorno político, económico y sociológico de nuestras entidades locales en una era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiantes y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad, no es exactamente idéntico al que viera nacer el modelo actual.

(8) Pueden verse al respecto las atinadas reflexiones que sobre este punto realiza en un libro de reciente aparición PALOMAR OLMEDA (2005: p. 11 y ss)

La exigencia de resultados dista mucho de ser la que la ciudadanía exigía al comienzo de la transición democrática. La necesidad de racionalizar la estructura y disponer de una Administración «barata» y que funcione bien es una exigencia inexcusable. La madurez y el desarrollo organizacional de nuestras entidades locales tampoco es igual, ni asimismo el grado de desarrollo competencial de las mismas que en su ejercicio manifiestan una variedad notoriamente más acusada que otras Administraciones territoriales. Tampoco, como es conocido, la diversidad. Y es que, efectivamente, un conjunto de elementos condicionan el modelo de organización territorial local y ponen en jaque una visión estática de la organización del territorio, a saber: una realidad municipal heterogénea en la que conviven municipios con una dimensión que no le permite gestionar con eficiencia las competencias a ellos atribuidos y, junto a éstos, municipios de gran tamaño que gestionarían con mayor eficacia competencias atribuidas a otras Administraciones públicas; aceptación de la existencia de entes territoriales de idéntico nivel, pero con una necesidad de prestación de servicios distinta determinada por la existencia de factores específicos que los singularizan (municipios turísticos, de montaña, metropolitanos, etc.,); la existencia de realidades urbanas integradas por varios términos municipales y que crean una problemática urbana común; las infraestructuras de transporte terrestre que facilitan la movilidad y la residencia en lugares distintos; las dinámicas ambientales derivadas de la existencia de espacios naturales y que exigen un tratamiento conjunto más allá de los límites municipales o provinciales; las nuevas necesidades que la sociedad en materia de ocio y consumo plantea; o, por poner un último ejemplo, las necesidades asimétricas en relación a su dimensión geográfica y humana que exigen la prestación de ciertos servicios públicos (agua, residuos, transportes, etc...). Todo ello, aparentemente ajeno al empleo público, no lo es. Y las adecuadas soluciones que hayan de encontrarse habrán de tener en cuenta esta realidad.

La búsqueda de soluciones es ahora, como ya hemos apuntado más arriba, inexcusable. En muchos de nuestros territorios el peso del sector público es fundamental. Más aún, su funcionamiento adecuado resulta ser estratégico para el adecuado desenvolvimiento de los gobiernos locales en ese nuevo espacio económico, político y social generado en Europa y que tiende, en los nuevos marcos que se avecinan y que esta crisis financiera está obligando a renovar, a establecer como una exigencia inaplazable la reforma de todo nuestro sector público.

Y es que, efectivamente, los gobiernos occidentales han reconocido el especial vínculo que existe entre el sector público y la economía nacional. Puede verse, a este respecto, el Informe «Public Management Development Survey» 1990, París (OCDE), en el que como conclusión puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de

la Administración pública. E, inclusive más allá de dicha cuestión, la adecuada inserción de nuestro país en el nuevo escenario europeo que se avecina va a depender en gran medida de la capacidad de nuestras Administraciones públicas para hacer factibles los cambios necesarios que nos permitan introducirnos con éxito en ese nuevo espacio. *The Economist*, hace ya algún tiempo refiriéndose con carácter general al caso español, ponía de relieve en uno de sus informes periódicos que la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas era uno de sus principales handicaps para estar en una Europa integrada, económica y monetariamente, y a pleno rendimiento.

La necesidad de contar con un sector público, y en lo que nos afecta de un sector público local, que desarrolla funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestra país dadas las carencias que todavía presenta, en muchos de sus territorios, en términos de desarrollo nuestro país en el contexto europeo. Y no debemos olvidar el peso que el sector público representa en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad de esos espacios. Por extractarlo en una única reflexión en la mayoría de nuestros territorios no sólo debe importarnos que el peso del gasto público sobre el PIB presente un nivel razonable, sino, asimismo, y con la misma intensidad es la solvencia de éste lo que nos debe preocupar en términos de desarrollo.

Dicha situación implica el replanteamiento y renovación de las formas de actuación y organización de las Administraciones públicas andaluzas consiguiendo unas organizaciones más flexibles y ágiles que no sólo garantizan la defensa de los derechos de los ciudadanos sino que son capaces de adoptar en forma proactiva la mejor decisión posible. Propiciar una nueva cultura de la acción pública que prime la consecución de resultados e introduzca criterios de calidad en la prestación de los servicios, la integración y participación más activa de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones y la adecuada estructuración, profesionalización y motivación de los empleados públicos va a tener una incidencia decisiva en la efectividad del ejercicio competencial que se realice, la ejecución correcta del Derecho comunitario y la consecución de los objetivos seguidos por las distintas políticas públicas. En definitiva, en conseguir lo que desde este espacio de gobierno, en el actual momento, se requiere para salir de la crítica situación en que parece que nos encontramos.

Propiciar un necesario debate y el consiguiente proceso de adopción de decisiones e implementación de proyectos que eleven la calidad del ejercicio de gobierno y de implementación de políticas públicas en la sociedad española es una exigencia que, me temo, en esta ocasión no podremos rehusar.

II. EL NECESARIO ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA RESPONSABILIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Seguramente no sorprenderá a nadie, tras lo hasta aquí expuesto, la afirmación de que la existencia en el ámbito local de un esquema de fuentes normativas múltiple y disperso —contradictorio en ocasiones—, excesivamente uniforme, con grave quebranto de la seguridad jurídica en normas que subsisten sin derogación expresa y con una aplicación casi generalizada de la normativa estatal pensada para una Administración con competencias sustancialmente distintas a las que se prestan desde nuestros municipios y provincias y el correspondiente olvido de la realidad local, y un largo etcétera de vacíos que podríamos relatar, determina en el mundo local un panorama normativo complejo y difícil de gestionar. Y si bien el sistema normativo no puede ser imputado como el único responsable de los problemas que aquejan nuestro sistema de empleo público local, lo cierto es que, al menos hasta tanto se aborde su reforma, el mismo no ayuda en nada. Y es que abrir, aunque como hemos apuntado no sólo, nuevas perspectivas también exige que nos preguntemos por el sistema normativo hasta ahora establecido.

Al menos desde mi punto de vista, el pleno desarrollo de nuestro Estado Autonómico, y lógicamente las respuestas a las cuestiones que dificultan una mejora significativa de la gestión de los recursos humanos en las entidades locales, creo que nos obliga, también, a preguntarnos respecto de este punto, y si el carácter bifronte de nuestro régimen local en esta materia ha de replantearse más decisivamente, al menos en la mayoría de sus aspectos, con una mayor integración en la función pública autonómica del subsector local que permita el ensayo de otras políticas en materia selectiva, de promoción profesional, de negociación colectiva, de movilidad, etc...

Y es que un Estado descentralizado como el que preconiza la Constitución de 1978 necesariamente ha de manifestarse, y ello como consecuencia lógica de su propia definición y aún más tras la reciente reforma de los denominados Estatutos de segunda generación, en la posibilidad por parte de las Administraciones públicas territoriales de articular su estructura orgánica y, por ende, su empleo público como elemento éste último instrumental para la consecución de sus objetivos materializados, con carácter general, en el abanico competencial a éstas atribuido.

Ciertamente, los títulos competenciales establecidos, en la actualidad en el texto constitucional y en los distintos Estatutos de Autonomía, atribuyen competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre el Gobierno local y, además, y en forma específica sobre el empleo público local. La gran pregunta, que debemos hacernos ahora en el trance del efectivo desarrollo del

Estatuto Básico del Empleado Público, es si el ejercicio de dicha competencia tanto por uno como por otras sobre esta esfera de la Administración territorial ha sido hasta el momento la adecuada o si, alternativamente, y habiendo cambiado sustancialmente la fisonomía de nuestros gobiernos locales en los últimos treinta años y el marco normativo que, en su momento, inspiró la legislación estatal y autonómica sobre régimen local y empleo público, el ejercicio concreto de esas competencias ha terminado por romper las «costuras» que se perfilaron en la década de los ochenta (9).

Seguramente lo primero que se exige para una adecuada reforma es la clarificación del marco normativo en que ésta se asiente. De esta forma, es a mi juicio preciso abandonar la inercia que, hasta ahora, ha permitido que tanto los títulos competenciales referidos al empleo público, como los relativos a los entes locales con carácter general, descarguen sobre este sector, a nivel estatal y autonómico, un conjunto de regulación que, como hasta ahora ha acontecido, puede tener escasos resultados y generar una considerable confusión. Desde luego caben mejores alternativas respecto de la normativa funcionarial establecida en la legislación local sobre la que es pertinente que nos preguntemos ¿si es ese el lugar, me refiero como digo a la legislación de régimen local, para regular la materia de empleo público o, alternativamente, hay que pensar que sólo las peculiaridades que introduzca el título competencial régimen local en el régimen del empleo público, como son casi exclusivamente los funcionarios con habilitación de carácter estatal u otras singularidades muy específicas de carácter organizativo y en relación a la necesaria e imprescindible supramunicipalidad en este ámbito, debieran de ser objeto de regulación en éste texto dejando a la legislación de empleo público fundamentalmente autonómica ese papel?

Y algo más y necesario ¿Qué papel queda a las entidades locales, tras esta maraña normativa profusa, difusa y densa para organizar su empleo público? ¿Tendrán algo que decir las propias entidades locales sobre su empleo público si les ha sido reconocida y garantizada la autonomía local, sin perjuicio de que, en forma simultánea, busquemos fórmulas para superar los déficits que éstas presentan? Por lo que puede ser apreciado, y en el todavía sistema actual, hasta el momento no.

Prácticamente no existía, al menos hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, espacio normativo alguno donde pudiera desplegarse verdaderamente la potestad reglamentaria local si dejamos a un lado, como es necesario hacer, el fácil recurso a normas «repetitae» frecuentemente utilizado. Tampoco los acuerdos con la representación sindical presentaban, ni podían en

(9) En concreto, en algún trabajo, me he referido a ello. Véase CASTILLO BLANCO (2003b: p. 154 y ss.). Asimismo, CASTILLO BLANCO (2003c: p. 23 y ss.)

el sistema establecido hasta ese momento hacerlo, avance normativo alguno. Los mismos eran de forma reiterada seriamente mermados, bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones por su falta de respeto a la legalidad vigente (10), por la jurisprudencia de nuestros tribunales a la que también hay que tachar de excesivamente restrictiva y poco respetuosa del principio de autonomía local, aunque lo mismos no alcanzaban sino a ser, con demasiada frecuencia, la repetición de normas estatales o autonómicas sazonadas con una larga lista de ventajas económicas, sociales y de condiciones de trabajo en relación a otras Administraciones territoriales.

La Comisión reiteradamente aludida fue consciente de dicha situación y, en este sentido, expone que *«Careciendo las Entidades Locales de un poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no ha tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades*

(10) Las consecuencias de dicha doctrina jurisprudencial se han plasmado en la anulación de múltiples Acuerdos en los que se ha declarado que no cabe en determinados supuestos la negociación colectiva: vacaciones, licencias, permisos (STS de 16 noviembre 1994, RJ 555 de 1995, cambio de grupo de funcionarios, desaparición de conceptos retributivos y su sustitución por otros distintos STS de 7 de marzo de 1986, RJ 1771 y STS de 22 febrero 1997, RJ 1497), reconocimiento de cláusulas de garantía salarial (STS de 2 de marzo de 2004), establecimiento de sistemas de provisión de puestos de trabajo y movilidad funcional (Sentencia de 23 octubre 2000, RJCA 233, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), establecimiento de condiciones más ventajosas en la jubilación voluntaria incentivada (Sentencia de 23 noviembre 1999, RJCA 3791, del Tribunal Superior de Justicia de Baleares), sistemas de previsión social complementarios con aportaciones de la Corporación (STS de 23 abril 1991, RJ 3515), situaciones administrativas (Sentencia de 6 de junio de 1997, RJCA 2097, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), etc... cuando ésta afecta a materias que quedan bajo la esfera de la reserva legal, teniendo en cuenta que la reserva de ley del artículo 103.3 no es una reserva absoluta y admite la colaboración reglamentaria y la negociación colectiva (STC 99/1987), Si bien, cabe advertir, que de acuerdo con la SSTS de 16 de noviembre de 1994 (RJ. 9254) y 4 de diciembre de 1995 (RJ. 1564), entre otras «las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación...». En este sentido, las entidades locales han de moverse en el marco que les proporciona la legislación estatal y autonómica de aplicación (sentencia de 9 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, RJCA 1466).

Véase en cuanto a la obligación de negociación en las materias contenidas en el artículo 32 de la Ley 7/1990, ROQUETA BUJ (1996: p. 66) y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO (1997: p. 137 y ss.). Ya con referencia a la regulación establecida en el EBEP y su incidencia en el ámbito local el nº 2 de la Colección Documentos CEMICAL (2009)

Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia».

A partir de dichas consideraciones dicha Comisión propuso dos tipos de medidas en las que coincidimos plenamente: la primera, relativa a que la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma, para mayor seguridad jurídica y por la mayor proximidad y comunicabilidad existente entre los funcionarios de ambas Administraciones. Esta legislación, sin embargo, no debe contener una regulación tan exhaustiva que imposibilite el despliegue de la autonomía de cada entidad local para adoptar las medidas sobre empleo público que considere apropiadas a sus necesidades; y la segunda, en relación a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en que se recomienda que la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora. Más sencillez, más cercanía y más sentido común, en definitiva, es lo que se propone. Falta, lógicamente, su plasmación y la sensibilidad de las Comunidades Autónomas para no «sepultar» las capacidades normativas de los Gobiernos locales.

De esta forma, la propuestas que en su día formuló la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, junto a otras razones de carácter sustancial en el empleo público (11), obedecían a una

(11) SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 32) no obstante explica que la opción de reducir y flexibilizar el contenido de la legislación básica tiene, junto al respeto al ejercicio competencial de otras Administraciones, otra explicación más profunda, pues se conecta con el proceso de diversificación organizativa al que venimos asistiendo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

De esta forma, sigue diciendo este autor, «la legislación general sobre función pública del siglo pasado, desde el Estatuto de Maura, se había venido elaborando sobre la imagen de una Administración del Estado voluminosa, organizada básicamente en Departamentos ministeriales y esencialmente jerarquizada, conforme al modelo weberiano». Y, asimismo, apunta «Pero es que, además, la pluralidad de organismos, entidades, agencias y otras estructuras de régimen especial y de sociedades y fundaciones del sector público en que se viene fragmentando la Administración tradicional tienen sus propias necesidades en materia de personal y sus peculiaridades de gestión de recursos humanos. Más aún, con frecuencia es la búsqueda de esas peculiaridades lo que explica la creación de nuevos entes, mediante la que se persigue salir del régimen común de la función pública».

Y, en este sentido, concluye que «ante ese panorama, no parecía realista imponer mediante la legislación básica general una especie de modelo único y más o menos cerrado para todo el amplio

nueva visión, a mi juicio más respetuosa del ejercicio competencial autonómico y local, en esta materia.

Las propuestas formuladas partían de elaborar un Estatuto Básico de menor extensión, que contuviese normas de aplicación directa, pero con una eminente función directiva, susceptible de ser adaptado por la legislación de desarrollo a las características propias de cada Administración, de acuerdo con las opciones de los órganos parlamentarios y de gobierno competentes; un Estatuto, como se indica en el Informe, «*que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas*» (12).

En el sentir de la Comisión aludida el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las Administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público permitiendo adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto y en esta línea, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia (13): en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento; pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, ha acogido otras funciones de lo básico, ciertamente más discutibles, como norma o menú dispositivo (véase, a título de ejemplo, las retribuciones complementarias) (14) o de configuración de un estándar mínimo o supletorio.

Es decir lo que se pretendía era separar netamente la función constitucional específica de ordenación competencial atribuida al Estado a través de la

espectro del empleo público, ni siquiera para todo el personal sometido a un régimen estatutario. Lo que sí puede y debe hacerse es, por un lado, establecer para todos unas reglas y principios comunes, no muy numerosas pero sí claras y firmes, y, por otro, habilitar a los legisladores y a los gobiernos para que las desarrollen en el ámbito de sus respectivas competencias, señalando las directrices o, por usar una expresión a la moda, la «hoja de ruta» de las reformas que deben acometerse».

(12) Con este mismo sentido ha de operar, en opinión de MONTILLA MARTOS (2006: p. 118), la legislación básica ya que en su opinión «...las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principalista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general».

(13) Puede verse a este respecto TORNOS MAS (1999: p. 158 y ss.)

(14) Lo que, por otro lado, tampoco ha sido una novedad en este texto legal ya que, como puede comprobarse, el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud también así lo contempla.

legislación básica, de la función de regulación ordinaria en el ejercicio de sus competencias que no puede ni debe confundirse con la anterior (15). Se ha producido, con ello, un efecto indirecto en el legislador estatal de contención a la hora de establecer las bases del sistema de empleo público (16).

En este sentido, el EBEP ha utilizado, hagamos un paréntesis ahora en cuanto al acierto de sus soluciones, una técnica novedosa en la plasmación y delimitación de esa legislación básica. De un lado, como ya se ha adelantado, el legislador del EBEP segrega la función de legislador básico de la de legislador ordinario. Es decir, sólo y exclusivamente se refiere a aquellos aspectos que considera estructurales del sistema de empleo público de todas las Administraciones públicas y remite a leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas el desarrollo de dichas previsiones a fin de que completen el modelo de empleo público que, por definición constitucional, es un modelo que ha de ser definido en su integridad con la colaboración de estas Administraciones. De otro, y por esa misma razón, hace descansar la responsabilidad, ahora sin excusas, de la mejora del modelo respecto de su propio empleo público en las Comunidades Autónomas y los entes locales.

De otro lado, la situación ahora, y tras la aprobación del EBEP y de las distintas reformas estatutarias, parece de nuevo ser singularmente distinta. Y es que una cuestión de especial trascendencia es la que se refiere a la aplicación del EBEP y la normativa de desarrollo autonómica a otras Administraciones públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma y, más específicamente, en lo que se refiere a la Administración local y al personal de administración y servicios de las Universidades que, en este sentido, se encuentra en una situación similar (17).

(15) En torno a este punto es muy acertado desde nuestro punto de vista el análisis que realiza BALAGUER CALLEJÓN (2005)

(16) Si bien se discute si las previsiones estatutarias determinan o no un cierto «blindaje» de las competencias autonómicas, mi opinión en este punto es que el legislador básico estatal no resulta obligado por la delimitación negativa efectuada. Como ha expuesto MONTILLA MARTOS (2006), «aún cuando el Estatuto no pueda condicionar lo básico, la reforma estatutaria incide en ese proceso de delimitación, aunque de forma indirecta, pues al detallar con exhaustividad las competencias autonómicas condiciona la delimitación de lo básico que corresponde al Tribunal Constitucional. Y eso por dos razones: en primer lugar, por la alteración del parámetro de constitucionalidad que supone y, en segundo lugar, por lo que podemos denominar la doble deferencia del Tribunal, no sólo al legislador básico sino también al Estatuto».

(17) En efecto, el artículo 73.3 de la Ley Orgánica de Universidades remite a esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, en primer término, la regulación del personal de administración y servicios de las Universidades, pero, en segundo término, establece de aplicación a éstos a la legislación de función pública. Por último, y este no es un dato menor, remite a los Estatutos de las Universidades como no podía ser de otra forma dado el principio de autonomía universitaria recogido constitucionalmente.

Desde luego, no parece que pueda ponerse en duda la trascendencia que ello tiene respecto de la Administración local. Y no sólo por el número e importancia de éstas —su personal constituye ya aproximadamente la cuarta parte del total de los empleados públicos del país—, sino porque al carecer de potestad legislativa, las leyes de función pública local se aprueban por el Estado o las Comunidades Autónomas y, ciertamente, no siempre han tenido como referencia las características singulares que concurren en empleo público en el ámbito local.

Pero el debate no se ha cerrado ahí. Y es que, efectivamente, la determinación de la legislación de desarrollo aplicable a la Administración local ha sido una cuestión conflictiva en el proceso de elaboración y aprobación legislativa del EBEP y lo sigue siendo en el proceso de desarrollo de éste. La problemática se ha centrado, y en cierta medida sigue centrada al no haber tenido buen término la elaboración de la nueva legislación estatal de régimen local, en la aplicación o no, y hasta qué punto, de la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas a los entes locales de su territorio y en determinar si (18), una vez aprobado el EBEP, el Estado ha culminado su tarea legislativa sin que pueda utilizar otro título competencial, en este caso el de régimen local, para volver a establecer normas básicas de contenido sustantivo respecto de la función pública local.

Pues bien, partamos del precepto del EBEP, y en concreto de su artículo 3.1, que establece que *«El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la regulación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local»*.

Una primera interpretación del precepto podría llevar a pensar que la legislación de función pública aplicable a los funcionarios locales seguirá estando, como hasta ahora, en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando, eso sí, la autonomía local constitucionalmente garantizada (19).

(18) A este respecto, el debate político se ha visto condicionado también por la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña en su nuevo Estatuto de Autonomía (art. 136) sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas catalanas (y no sólo de la Generalitat) y sobre la ordenación y organización de la función pública, a la que ya se aludió en su momento.

(19) En este sentido, para SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 70) no parece haber duda de que la legislación seguirá siendo bifronte por lo que, a su juicio, *«... por lo que se refiere a la legislación del Estado aplicable, no sólo parece limitarse a la establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta Ley es, en todo caso, legislación básica en materia de función pública y de aplicación en todas las Comunidades Autónomas, como se ha dicho ya. Pero, además, el artículo 3.1 del EBEP prevé que pueda existir otra legislación estatal que resulte de aplicación a las Entidades Locales en la materia. El EBEP, pues, no tiene por qué agotar la legislación del Estado aplicable a los funcionarios locales»*.

No obstante, también cabe una segunda interpretación o posibilidad legislativa, con una orientación a una mayor interiorización del régimen de función pública en el escalón autonómico, y la misma no es otra que la derivada de Disposición Final Segunda del propio EBEP que, como se sabe, establece que las previsiones del EBEP son de aplicación a todas las CCAA respetando las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía. Y, por tanto, puesto dicho precepto en relación, también, con las previsiones de los distintos Estatutos ya aprobados (especialmente interesante en el supuesto resultan ser los Estatutos de Cataluña y el de Andalucía), llevarnos a concluir que el resultado final será una mayor interiorización autonómica, en importantes aspectos, de la función pública local.

No parece que haya duda de que es preciso admitir que una futura legislación de régimen local estatal o autonómica también puede pronunciarse sobre la función pública local, lo decisivo, sin embargo, es determinar si lo puede hacer con carácter sustantivo o no y, como hemos dicho, con qué alcance. La cuestión ha sido abordada, bien que tal vez no con la profundidad que requeriría la problemática que plantea la misma, por la STC 37/2002 que cuando, al referirse a las disposiciones del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local como parámetro para determinar la constitucionalidad o no de preceptos de leyes autonómicas, ha optado por no considerarlo un término válido de comparación ya que, en opinión del Tribunal (que realiza dichas aseveraciones a tenor de la asunción de competencias establecida en un Estatuto de Autonomía), en materia de régimen estatutario de sus funcionarios las CCAA están sujetas a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, pero no a las bases derivadas de la función pública local ya que éstas únicamente *«podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponden a las CCAA»* (20). Lo que parece avalar una función más limitada del legislador estatal en materia de función pública local cuando haga uso del título competencial sobre régimen local para abordar materias de empleo público.

Cabe señalar desde luego, desde nuestro punto de vista, que parecería un tanto contradictorio una regulación sustantiva muy intensa en esta materia en la legislación de régimen local al menos por dos tipos de razones: por un lado, porque si en relación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal el EBEP ha remitido casi íntegramente la definición de la relación de

(20) No obstante debe tenerse en cuenta que algunos preceptos del Título VII del TRRL —en particular los artículos 167 y 169, que regulan Escalas y Subescalas de funcionarios de la Administración local— tienen carácter básico y no han sido derogados por el EBEP.

servicio de éstos a las Comunidades Autónomas, no parece lógico que en el caso del resto del personal al servicio de las Corporaciones locales, en todo caso con una singularidad menor que los anteriores, fuese donde la legislación de régimen local de carácter estatal hiciese un tratamiento más singularizado e intenso de éstos reduciendo ahora el espacio normativo de las CCAA; pero, en segundo lugar, no parece que esto sea lo más adecuado, sobre todo si como puede acontecer se produce la adopción de diversos modelos por parte de las Comunidades Autónomas y se pretende realizar con estas Administraciones políticas comunes en diversos campos (selectivas, movilidad, etc...) que, en algunos supuestos, ayuden a resolver las carencias de capacidad de gestión de los sistemas de empleo público en muchas de ellas.

Es, por ello, que, a nuestro juicio, si bien puede mantenerse a tenor del EBEP que el Estado, ejerciendo su competencia, abordase en la legislación de régimen local una más decidida regulación de éstos, no creo que ésta sea la mejor opción de política legislativa en esta concreta materia.

Con independencia de este punto, aunque a mi juicio de aconsejable resolución previa a fin de evitar posteriores conflictos (21), los planteamientos establecidos respecto de este punto en las todavía vigentes normas sobre función pública en la mayoría de las Comunidades Autónomas son notoriamente insuficientes para su aplicación a otros colectivos, léase principalmente personal al servicio de los Gobiernos locales y de las Universidades.

Ni tenían esa vocación ni estaban concebidas con esa función (22). Pero es precisamente ese punto el que debe ser precisamente un eje principal de las reformas que hayan de acometerse. Por poner un solo ejemplo, el que mejor conozco, en el caso de Andalucía el empleo público para el que se pensó la actual Ley de Función Pública suma aproximadamente unos doscientos mil efectivos, pero prácticamente al margen de la misma, o al menos sin atender específicamente a éstos, quedan de un lado más de noventa mil

(21) Recuérdese respecto de este aspecto la cláusula de inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas por la aprobación de nuevas bases estatales de la que versa la STC 1/2003, de 16 de enero (y junto a ello el voto particular contenida en la misma sobre la prevalencia del Derecho estatal). Y es que desde luego, una primera reflexión que ha de realizarse se centra en torno a quienes deben de ser los destinatarios de la norma y con qué alcance pues, en forma preceptiva, se alude en el texto estatutario a la necesidad de respetar la autonomía local y su proyección en esta materia. Desde luego, y dadas las consideraciones anteriores, ello plantea la problemática de que podría ser prematuro abordar desde ya en la normativa autonómica la regulación de este personal, sin saber finalmente que opción de política legislativa se adopta en materia de función pública local por la legislación de régimen local estatal.

(22) Y es que a idéntica conclusión puede llegarse respecto de la mayor parte de legislación autonómica, inclusive la que ha contemplado su aplicación al personal al servicio de la Administración local.

efectivos de la Administración local de Andalucía y más de diecisiete mil de las Universidades andaluzas. Una nueva norma no parece que debiera dictarse sin atender específicamente las problemáticas singulares de estos colectivos y, más que ello, con la intención de dar respuesta a diversos puntos, a saber: de un lado, delimitar aquellos aspectos que deben ser comunes al personal de las Administraciones públicas andaluzas y, por tanto, posibilitar un cierto equilibrio, que no necesariamente uniformidad, entre los distintos colectivos en relación a las condiciones de trabajo, en términos de equidad externa e interna, con independencia de su adscripción a una u otra Administración pública; de otro, y en forma complementaria al anterior, determinar en qué aspectos la norma autonómica ha de asumir un papel meramente directivo dejando a estas Administraciones la posibilidad de optar entre diversas soluciones o, simplemente, establecer su propio sistema en el marco de la norma autonómica correspondiente haciendo efectivo el principio de autonomía universitaria y local (23); también, y a mi juicio de forma no menos relevante, será el tratamiento que esta norma haya de dar a la solución de problemas seculares en el ámbito de esas burocracias públicas a través de la articulación de instrumentos de cooperación y coordinación que sean efectivos y permitan superar problemas derivados de una insuficiente capacidad de gestión de los distintos subsistemas del empleo público; por último, y asimismo, dicha norma estará llamada a establecer y desarrollar, también de forma equilibrada, un sistema de movilidad interadministrativa en el marco del empleo público de cada Comunidad Autónoma y un desarrollo de las situaciones administrativas que permita los procesos de reestructuración que, a buen seguro, habrán de abordarse en los próximos años.

Por tanto, será ahora, y corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, el momento de continuar la senda emprendida en esta reforma

(23) A este punto se ha referido SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 70) precisando como el EBEP también abre un espacio normativo a las entidades locales. En opinión de dicho autor «Ahora bien, la legislación de las Comunidades Autónomas, como la del Estado, debe respetar en todo caso la autonomía local. Sucede, sin embargo, que éste es un límite impreciso (SSTC 31/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, 159/2001, 51/2004, 252/2005, etc.), que el texto del EBEP contribuye muy poco a perfilar o a concretar en materia de función pública. Por consiguiente, en el marco de la legislación básica del Estado sobre función pública local, de la que forma parte el EBEP, se abre un margen importante para que las Comunidades Autónomas con competencia para ello puedan regular el régimen de la función pública local. Y, desde luego, podrán hacerlo siempre que exista una reserva de ley o cuando el propio EBEP se remite a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables a cada Comunidad Autónoma y el Estado no establezca nueva legislación básica sobre la función pública local o no mantenga las normas legales vigentes. Por el contrario, en aquellos preceptos en que el EBEP apodera a cada Administración Pública o a los Gobiernos respectivos para desarrollar y aplicar su regulación, puede entenderse, salvo excepción justificada en la propia literalidad del precepto, que confiere una facultad de decisión autónoma también a las Entidades Locales sobre su propio sistema de empleo público».

que, sin embargo, se está demorando en demasía, si dejamos a salvo algunas Comunidades Autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, etc., han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor (24). Y también, por ello, es un buen momento para tener en cuenta nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían de ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP.

Y es que, en su caso, numerosas cuestiones han de ser objeto de debate en este ámbito. Desde la configuración, más funcional o más laboral del empleo público, hasta la racionalización de los cuerpos y escalas de funcionarios existentes y su mayor conexión con el sistema de puestos de trabajo, el desarrollo del sistema de carrera y el establecimiento de un adecuado sistema retributivo, el establecimiento de mecanismos adecuados para la distribución de efectivos, la ruptura del dogma de adscripción indistinta de los puestos de trabajo y un efectivo funcionamiento de las áreas funcionales, la afirmación y garantía de los principios constitucionales atinentes al empleo público y específicamente a su selección, etc... son elementos, entre otros muchos, en los que se deberá seguir insistiendo si se quiere que ese primer paso que significó el EBEP, tenga ahora, como consecuencia de la promulgación de la normativa autonómica, su efectiva plasmación en un funcionamiento más óptimo del sistema de empleo público en general y, muy particularmente, del sistema de empleo público local.

Junto a ello, nuevas exigencias derivadas de la decidida incorporación de la mujer española al mundo del trabajo, y al sector público en particular, y las

(24) Esta demora, inexplicable ciertamente, puede encontrar explicación, a juicio de JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009: p. 104), en dos factores: «El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma «cara» en su aplicación, sobre todo depende como se haga esta. Dicho rápidamente, poner en marcha un buen sistema de evaluación del desempeño, así como luego aplicarlo de forma óptima, requiere un gasto notable. Lo mismo se puede decir de la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal, pues si no se hace de forma escalonada y racional el incremento de gasto puede generar puntas insostenibles que presionen sobre unos depauperados presupuestos. En menor medida, una buena dirección pública profesional requiere de alguna necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto».

nuevas exigencias que la prestación de servicios requiere, imponen, asimismo, la implementación de nuevos desarrollos normativos que se plasmen en medidas tales como la profundización en la conciliación de la vida familiar y laboral; el establecimiento de medidas de discriminación positiva en la carrera administrativa a favor de la mujer en aquellos sectores de nuestra Administración en que las mismas no hayan alcanzado un mínimo de puestos de responsabilidad; nuevas formas de prestación de trabajo y descentralización de la prestación del mismo; la participación en la definición de objetivos de unidades orgánicas; existencia de puestos de trabajo con multifunciones o polivalentes sin adscripción permanente a unidades orgánicas permanentes; una reordenación del tiempo de trabajo con potenciación del trabajo a tiempo parcial, flexible o en jornada partida; el establecimiento de jornadas complementarias en momentos punta de trabajo compensadas con días de descanso en períodos de menor intensidad laboral, un adecuado desarrollo de las situaciones administrativas que responda a los requerimiento de reestructuración de plantillas, a buen seguro, hemos e abordar en los próximo tiempos, etc..., pero sin olvidar, también, la necesidad de estructurar también claramente una tabla de deberes y de exigencias éticas que materialice las previsiones en este caso recogidas en el EBEP y responda a las exigencias de servicio que el ciudadano plantea a nuestras Administraciones públicas (controles de calidad, cartas de servicios, reestructuración de los sistema de responsabilidad, plena introducción de los sistemas de evaluación del rendimiento, etc...).

La respuesta a estas cuestiones debiera pasar desde luego, en primer lugar y antes de adentrarnos fervorosamente y sin suficientes criterios por el iter legislativo, en realizar necesariamente un análisis más exhaustivo de los problemas que aquejan a la función pública autonómica y al empleo público en la Administración local y universitaria de las distintas Comunidades Autónomas. Y en qué medida, cómo y en qué aspectos la existencia de una legislación autonómica en la materia puede ayudar a resolver éstos. Desde luego, y en la actualidad, no puede argumentarse para afrontar estos retos la inexperiencia o la falta de competencia. Ambas cuestiones han quedado definitivamente superadas tras la reforma estatutaria, y especialmente tras la aprobación del EBEP, y solo queda el reto de abordar este objetivo con serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro.

III. LA CLAVE TERRITORIAL COMO ELEMENTO PARA AFRONTAR CON ÉXITO LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: LA NECESARIA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

La heterogeneidad del mundo municipal determina, por la propia naturaleza de las cosas, que los análisis que se ofrecen, y en su caso las soluciones

legislativas a adoptar, hayan de contemplar, asimismo, esa peculiaridad del mundo local a la que antes hacíamos puntual referencia y en la que si se quieren resolver algunos problemas seculares deberemos hacer mayor hincapié en la supramunicipalidad, en la cooperación y en una voluntaria renuncia al «cantonalismo» mal entendido. Y es que, como ha quedado reflejado en recientes trabajos (25), también se pone de relieve en las entidades locales un déficit importante en la gestión de los recursos humanos. Y en la actualidad, y así también se destacó, permítasenos citar de nuevo este documento, por la Comisión para el Estudio y Preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público, tan importante será contar con un buen marco normativo como poseer una alta capacidad de gestión si de verdad queremos conseguir los resultados esperados. Y esto es difícilmente predicable de un gran número de entidades locales. De demasiadas, diría yo.

Y es que, en efecto, en materia de empleo público es preciso llamar la atención a dos facetas que a veces quedan en el olvido y que explican, en muchos casos, el porqué de la incapacidad de las normas jurídicas para dar respuesta a los problemas planteados en la realidad cotidiana de nuestras entidades locales: de un lado, que en esta materia la predeterminación normativa de la entera actuación de la Administración presenta déficits importantes (programación convencional de tipo condicional), es decir, que la solución a los problemas del empleo público no radica exclusivamente en el ciclo tradicional de ejecución de normas, y en los esfuerzos dedicados a su perfección, que lógicamente también, sino que se hace preciso una programación normativa finalista (como la que se plantea en el EBEP), una correcta planificación y ejecución de ésta y una adecuada capacidad de gestión por parte de los entes públicos a que va dirigida la norma; de otro, que el conjunto normativo se desenvuelve y opera en el seno de una compleja constelación de «relaciones sociales directivas» en el que existen otros actores cómo las organizaciones sindicales que tienen una decisiva incidencia en la definición del propio sistema al alcanzar Pactos y Acuerdos sobre el contenido de la propia relación jurídica.

Pero insistamos en el primer aspecto. Y es que la inviabilidad fáctica de abordar la mayoría de las medidas que se derivan del proceso de reforma que impulsa el EBEP (ya se trate de la selección, como de la carrera, la negociación, la formación, etc... y, en general, todos aquellos procesos de gestión de los recursos humanos de una entidad local que requieren mayores capacidades que la mera aplicación de normas jurídicas) si no se aborda, en la misma medida y de forma previa, la articulación de una organización administrativa con capacidad suficiente para atender los requerimientos que de estos procesos se derivan están llamados a fracasar.

(25) JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009)

Diversos mecanismos de cooperación interadministrativa pueden idearse para dar respuesta a dichos retos, sin embargo, y desde mi punto de vista al menos en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la mejor solución por excelencia resultaría de la actuación concertada de municipios y Diputaciones Provinciales a fin de habilitar una organización con la capacidad de gestión de muchos de los procesos y procedimientos que se derivan de la adecuada gestión de los recursos humanos de una entidad local.

Una opción, apuntada por algún autor (26), es aprovechar la actual estructura de los Institutos y Escuelas de Administración Pública y, modificando su ley de creación, reconvertirlos en el órgano de gestión de los procesos de selección con carácter obligatorio para la Administración de cada Comunidad Autónoma y con carácter voluntario para aquellas administraciones locales que decidieran utilizar sus servicios vía convenio. Me temo, sin embargo, que sin perjuicio del papel coordinador y de validación y homologación a nivel autonómico de dichos Institutos en determinadas Comunidades Autónomas, dado el número de municipios o la extensión territorial de las mismas, sean las Diputaciones Provinciales, que no se olvide es la entidad local de segundo grado expresamente concebida para dicho papel y representativa de la estructura municipal, bien que lógicamente coordinadas a nivel regional, quienes están en mejor condición para abordar la asistencia técnica —como competencia propia además de éstas según lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local— que requiere la puesta en marcha de las previsiones del EBEP que no se ciñen, advirtámoslo ya desde ahora, únicamente a los procesos de selección de personal aunque encuentren en éstos un hito importante.

Sin duda eso supone, también, un cierto cambio en las formas de gestión de las Administraciones provinciales, todavía hoy en gran número instaladas en el cómodo campo de la beneficencia y del paternalismo, y su conversión en las instituciones de segundo grado que reclama el inframunicipalismo de nuestro país, y que se encuentran en condiciones óptimas para plasmar a nivel de ejecución el gobierno multinivel que supone la concepción de un empleo público autonómico que subyace ya en los Estatutos de Autonomía de los denominados de segunda generación (especialmente, y en lo que se refiere a esta visión, el catalán, el andaluz o el propio aragonés).

(26) Debemos reseñar, sin perjuicio de lo que diremos, que esta está siendo la fórmula escogida básicamente por las distintas Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, etc...), siempre celosas del papel provincial y renunciado a optimizar los recursos que el Gobierno Provincial ofrece y su papel, determinado en el bloque de constitucionalidad, de entidad de asistencia técnica a los municipios. Lo que sume, de nuevo, a las entidades provinciales en otro campo en el limbo y pone en cuestión su existencia como entidad territorial obligatoria por su no utilización.

No se trata, por demás, tan solo de crear una agencia —organismo autónomo como solíamos llamarlas— especializada en la selección de personal que también, sino, más allá de ello, en constituir, a nivel provincial y coordinado a nivel regional por los Institutos Autonómicos, un órgano de asistencia y asesoramiento en esta materia con capacidad de ejecución de las políticas de recursos humanos, de carácter estructural y que requieren una masa crítica mínima por naturaleza para ser realizados, y que afectan a las entidades locales de su territorio. Procesos tales como la selección, implementación de instrumentos organizativos, formación, información, estudio, negociación, etc... requieren capacidades técnicas que difícilmente pueden ser llevados a cabo por pequeños y medianos municipios, al menos con el alcance y la definición de objetivos que la correcta aplicación del EBEP requiere.

Todo ello conecta, armónicamente, con una de las principales funciones de los entes supramunicipales intermedios: conseguir que los municipios presten los servicios que los ciudadanos les reclaman con mayor eficiencia y conforme a los principios de solidaridad y de equilibrio territorial. Y para la consecución de ese objetivo no es un tema menor una adecuada gestión de los recursos humanos.

Y es que, en efecto, si se coincide en que el éxito en la gestión y la adecuada prestación de los distintos servicios dependen, en alta medida, de la calidad y motivación de los recursos humanos de que disponen nuestras entidades locales. Si se coincide, en la misma medida, en que las Diputaciones Provinciales han de asumir de forma más decidida el verdadero significado de la asistencia técnica a los municipios de su ámbito territorial. Y si se acepta, por último, la realidad de los déficits de gestión que en este ámbito padecen nuestros municipios, no parece que haya la menor duda en que las Diputaciones Provinciales pueden y deben hacer algo en este campo.

La provincia como entidad local, constitucionalmente garantizada, cuyo papel esencial se define por el carácter instrumental/funcional que juega con respecto a los municipios es sin duda un instrumento idóneo, conector de la realidad local y con unas dimensiones que la constituyen en un instrumento apropiado para asumir dichas funciones. Este carácter, que no debe ser interpretado en clave jerárquica, constituye precisamente una ventaja comparativa de las Diputaciones provinciales para la prestación de estos servicios a todas las entidades locales incluidas en el ámbito provincial. Incluida ella misma y, en conexión, con el resto de procesos de gestión de recursos humanos que se establezcan en el ámbito autonómico.

El denominado gobierno en «red», al que se han dedicado relevantes reflexiones en los últimos tiempos tras la experiencia de la Diputación de Barcelona, y a la que se han adherido otras Diputaciones Provinciales en

algunos casos presentándola como propia, puede presentar también, en este concreto aspecto, una de sus más importantes expresiones. Y ello, al menos, por tres razones: en primer lugar, por las economías de escala que podría suponer la creación de un organismo con una alta especialización técnica y suficientes capacidades para la puesta en marcha de los procesos que requiere la dirección en la que apunta la reforma del empleo público apuntada en el EBEP; en segundo término, por la horizontalidad que ofrece ese modelo que no implica que otro gestione, sino gestionar conjuntamente las políticas de recursos humanos en el ámbito provincial en aquellos aspectos que requieren de una cierta dimensión para que puedan ser optimizados; por último, por el principio de voluntariedad que lo preside que descarta cualquier invasión del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Reiteremos que en el planteamiento que se expone se trata de una acción conjunta y concertada de los municipios y las Diputaciones Provinciales, no jerárquica, y cooperativa donde todos los entes locales del territorio son fortalecidos por su capacidad de trabajar conjunta y solidariamente para la resolución de los problemas que plantea la implementación de unos nuevos modos de gestión de los recursos humanos.

En cualquier caso, este planteamiento, que permite que los intereses locales sean gestionados, justamente, en ese ámbito facilita el propio acuerdo con instancias superiores y la coordinación en el ámbito autonómico de las distintas políticas de gestión de recursos humanos que supone la competencia autonómica sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas de su territorio.

En cuanto a la concreta fórmula jurídica a utilizar para plasmar esta idea se debe partir, y con arreglo a los planteamientos expuestos, de un elemental principio: simplificar lo complejo y no complicar lo sencillo. De tal forma, que junto a la adecuada utilización de los entes territoriales intermedios existentes, dicha opción no suponga un desapoderamiento de la capacidad de decisión de los municipios en la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la fórmula del Consorcio, como una organización especializada y de alto contenido técnico, parece un instrumento adecuado para, junto a garantizar las fortalezas técnicas y económicas necesarias para hacer frente a los procesos de gestión derivados de las políticas de recursos humanos, conciliar los intereses de las propios entes públicos que participan en el mismo y garantizar su participación efectiva. Sin olvidar la posibilidad de participación en éste de las propias organizaciones sindicales lo que facilitaría, también, el lograr acuerdos con los interlocutores sociales y la participación efectiva de éstos en dichos procesos.

La combinación de dicha fórmula organizativa con los correspondientes procesos de delegación de competencias y encomiendas de gestión, avala-

dos en determinadas materias por el propio EBEP, sin olvidar las necesarias previsiones legislativas en la legislación de desarrollo que se dicte, permitiría desarrollar desde esta organización especializada, y para todos los municipios del ámbito provincial incluida la propia Diputación Provincial, procesos de gestión de recursos humanos que, en forma aislada, serían muy difícilmente concebibles. A estos efectos, desde este punto de vista y a título de muestra (sin olvidar otros como la asistencia jurídica y técnica en la materia, formación, informativas, etc...), tres aspectos podrían encontrar una correcta solución, a saber: la selección, la negociación colectiva y la solución extrajudicial de conflictos.

En conclusión, ciertamente puede y debe hablarse de un cierto déficit normativo, a ello nos referimos con anterioridad, pero no exclusivamente normativo. A nadie se le escapa que trascurrido un período en que nuestros municipios han tenido fundamentalmente que mirar hacia fuera para hacer frente a necesidades perentorias, a una escasez de infraestructuras de todo tipo y a la necesidad de afrontar la prestación de nuevos servicios, se impone necesariamente hoy una reflexión hacia el interior. Necesaria precisamente si queremos seguir mejorando nuestro nivel de prestación de servicios en contextos de austeridad presupuestaria y de ausencia de ingresos extraordinarios y si, lo que resulta más relevante, el Gobierno local quiere asumir su papel como gobierno del territorio con misiones que van más allá de una pura y simple prestación de servicios.

IV. LAS OPCIONES DE CAMBIO PLANTEADAS TRAS LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO Y LAS OPORTUNIDADES QUE ABRE EN MOMENTOS DE DIFICULTADES.

El Estatuto Básico del Empleado Público abrió una nueva etapa en la configuración de nuestro empleo público. Una segunda está a punto de abordarse en lo que se refiere al empleo público local con ocasión del desarrollo de éste por parte de las Comunidades Autónomas que no debe demorarse ni un momento más. Me temo, sin embargo, que la ambición de los estatuyentes autonómicos de articular un empleo público autonómico sea, seguramente sin mala voluntad pero sí que con poca ambición, traicionada por el legislador autonómico de empleo público que, en vez de ver una oportunidad en la resolución de esos problemas, puede ser que, en más de un caso y de dos, vea ese reto como un «charco» en el que lo mejor sea pasar de puntillas. Craso error pensar que los problemas del empleo público local no son problemas de la Administración autonómica. Desde luego normativamente no es así, pero lo que resulta clave: tampoco lo es desde un punto de vista práctico dado que los problemas de los «chicos» terminarán afectando al «grande».

Mirar a otro lado y no afrontar estos problemas ha contribuido, desde nuestro punto de vista, a que en los últimos años se hayan creado o agravado un conjunto de problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público local: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones; la escasa consideración de los resultados y del rendimiento en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos; la ambigüedad e imprecisión de los procesos y los límites de la negociación colectiva de los funcionarios, etc. Factores, entre otros, que están contribuyendo a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento *de facto* de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa.

Dicho de otro modo, si el legislador autonómico no actúa, las bondades que en muchos aspectos, sin duda, tiene el EBEP permanecerán inactivas y todo el potencial modernizador que algunas de estas previsiones tienen como elemento de cambio, seguirán adormecidas. Piénsese, por ejemplo, que los grandes motores de cambio del modelo hasta ahora vigente de empleo público o de función pública son principalmente tres: a) La carrera profesional (sobre todo la implantación de la carrera horizontal), b) La evaluación del desempeño; y c) La figura del directivo público profesional. Pues bien, estos tres motores de cambio requieren, con mayor o menor intensidad, que el legislador de desarrollo del EBEP actúe. Aunque, ciertamente y en el caso de las entidades locales, esta última por su directa conexión con la organización administrativa, junto a la regulación que haya de hacerse respecto de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, encuentre en la legislación de régimen local un mejor acomodo para afrontar las soluciones que hayan de establecerse.

Sea como fuere, lo que sí parece cierto es que las potencialidades modernizadoras que tiene el EBEP estarán en buena parte dormidas hasta el momento en que el legislador autonómico apruebe la respectiva Ley de empleo público. Por tanto, esos retos que el propio EBEP recoge quedan pendientes para su concreción de una actitud activa del legislador autonómico que vaya configurando un modelo de empleo público que, a su vez, sea también flexible y abierto en su diseño con el fin de no hipotecar las políticas de recursos

humanos que las administraciones locales quieran poner en marcha. Quien se escude en la situación económica para no poner en marcha un proceso de reformas tal vez ignore que es precisamente en épocas de crisis económica o de desaceleración cuando realmente las administraciones públicas más necesitan adaptarse a las necesidades del momento y abordar profundos procesos de reforma.

Cualquier reflexión que se haga en este sentido, además, deberá partir del necesario equilibrio entre los derechos de la organización a fin de hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el también necesario respeto a los derechos que hacen reconocible la relación de empleo público y garantizan una Administración imparcial y objetiva. Y es que el excesivo desarrollo de la dogmática poniendo el acento en los derechos de los empleados frente a la organización y no articulando, en idéntica forma, los derechos de ésta frente a sus empleados, incluida la flexibilización de mecanismos de reasignación de efectivos y la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, ha determinado, en gran medida, el deficiente funcionamiento de los sistemas de recompensa-sanción en el empleo público. A título de ejemplo puede verse lo acontecido con la remoción de puestos de trabajo y los procedimientos disciplinarios en que lo mejor que puede decirse de éstos es que, simple y llanamente, no son utilizados por su lentitud, dificultad y complejidad. La estructuración de nuevos mecanismos de incentiación y la flexibilización de rígidos y vetustos paradigmas conceptuales en la relación de empleo público, sin merma de las garantías necesarias para evitar arbitrariedades, junto a la conjugación de estos elementos con otros del sistema de empleo público: carrera, formación, retribución, etc... habrán de ser necesariamente algunas de las líneas maestras en las que se deberá incidir si se pretenden alcanzar estos objetivos.

No es este el sitio, dada la extensión solicitada para este trabajo, para abordar los distintos retos que habrá de abordarse en la legislación autonómica para dar respuesta a las carencias apuntadas en el sistema de gestión de recursos humanos de las entidades locales (27), aunque si se pueden apuntar algunas pinceladas en relación a distintas cuestiones que están sobre la mesa.

De más está señalar, al menos para el conocedor de la realidad local, que los procesos selectivos en el empleo público local requieren, digamos que con cierta urgencia si se pretende preservar los principios constitucionales de acceso al empleo público y mejorar la calidad de los procesos selectivos, de soluciones que sólo se encontrarán, en lo que hace a la mayoría de las entidades locales, en la agrupación de procesos, homologación y homogeneidad

(27) A estos efectos, me remito al trabajo ya reseñado JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009)

de éstos y garantías de imparcialidad en los órganos de selección (28). Pero esto no es todo.

Creo que también hay que llamar la atención sobre tres puntos relevantes, amen de los ya mencionados a lo largo de estas líneas, que deben también encontrar un reflejo normativo en la legislación de desarrollo: la profesionalización del empleo público limitando la posibilidad de desempeño por parte del personal eventual indiscriminadamente de puestos de trabajo que han de ser desarrollados por el empleo público profesional y reduciendo el ámbito de aplicación de la libre designación (29); la carrera profesional que es casi impracticable en el seno de cada corporación, salvo en las de mayor dimensión, si se sigue estructurando de forma vertical mediante la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, de modo que, a falta de movilidad interadministrativa, la inmensa mayoría de los empleados locales carece en realidad de expectativas de carrera en el ámbito público local (30); y, por último, la negociación

(28) Es esta, claramente, una preocupación en los distintos textos legales autonómicos aprobados o en los distintos borradores presentados, bien es verdad que, con mayor o menor, alcance. De esta forma, artículo 68.3 del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón permite que mediante Convenio las entidades locales encomienden dicha función al Instituto Aragonés de Administración Pública o las previsiones que, con carácter general, se establecen en el artículo 16 referido a todas las materias relativas a la ordenación y gestión de su personal y la aprobación de Ordenanzas tipo en materias como la carrera profesional, etc. Asimismo, el artículo 163 f) del Borrador de Castilla-La Mancha atribuye a la Comisión de Coordinación del Empleo Público promover medidas de cooperación y asistencia técnica con el fin de solucionar las carencias que, en razón de su dimensión, puedan tener algunas Administraciones públicas de Castilla-La Mancha en relación con los procesos selectivos o para la implantación de la carrera profesional horizontal o de sistemas objetivos de evaluación del desempeño. Menos ambición, y por ello seguramente menos soluciones, aporta la recientemente aprobada Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana que tan sólo prevé en el artículo 95.2 d) la participación del Instituto Valenciano de Administración Pública en la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las entidades locales y su eventual participación en los tribunales de selección.

(29) Un adecuado ejemplo en este punto es el artículo 32 del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón respecto del personal eventual y el artículo 127.3 referido al ámbito de aplicación del procedimiento de libre designación, aunque en este último punto, y al menos desde mi punto de vista, mayor limitación debería imponerse suprimiendo la posibilidad de utilizar este sistema para los puestos de trabajo de carácter directivo y de especial responsabilidad. En el primero de los supuestos porque lo que debe ser afrontado es la articulación de una función directiva y, en el segundo caso, porque este tipo de cláusulas abiertas por excelencia produce, en la práctica, que un sistema extraordinario termine convirtiéndose en ordinario. Menos adecuado y ambicioso son, en este punto, tanto el Borrado conocido de Castilla-La Mancha (especialmente criticable en cuanto al procedimiento de libre designación) como el texto ya aprobado en Valencia.

(30) Materia en la que, desde nuestro punto de vista y a pesar de las distintas posibilidades que el EBEP abre, la opción entre carrera horizontal o vertical, o la posibilidad de combinar ambas, puede ser una opción a mantener por la legislación de desarrollo, pero si así se hace ambas deben estar en conexión —lo que puede ser una vía de solución al problema de la combinación de las dos modalidades— y ambas deben abrir un horizonte profesional a medio y largo plazo sin posibilidad

colectiva de los empleados públicos que plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas Entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada corporación, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal (31).

Y un punto, aparentemente más coyuntural, pero que en momentos de crisis económicas recurrentes no está de más prever. Me refiero a abordar, de forma más decidida, en el empleo público la desvinculación, aunque no sea definitiva, del personal funcionario de carrera por motivos estrictamente económicos. Las dificultades económicas de muchos de nuestros Ayuntamientos y Diputaciones determinan, en los momentos actuales, que abordar la existencia de expedientes de regulación de empleo públicos combinando figuras, entre otras, como los Planes de Empleo, la movilidad interadministrativa, las modulaciones en la jornada de trabajo, las excedencias forzosas y las excedencias voluntarias incentivadas, entre otras medidas, sean un hecho que podría y debería considerarse. Precisamente, y aunque pueda ser paradójico, los derechos de los empleados públicos requieren que articulemos estos, en algunos casos, necesarios procesos de readaptación de las estructuras organizativas y de personal a la realidad económico-financiera de las distintas entidades locales.

Pero, además, y desde el punto de vista de la gestión, también cabe señalar que el mejoramiento de la gestión de nuestros recursos requiere, en la mayoría de los casos, una apuesta por la adopción de nuevas formas de gestión y de una nueva cultura organizativa en este sector y una inversión que, como se ha puesto de relieve en estas páginas, es hoy la mejor que puede hacerse en aras de la consecución del citado objetivo. Y no debe olvidarse, y por poner un solo ejemplo la temporalidad en el empleo público lo pone de manifiesto, de un mayor respeto del principio de legalidad. Por parte de todos los actores. Ya sean sindicatos, gestores o responsables electos.

alguna de realización de carreras «expres» y, por el contrario, debería valorarse hasta qué punto se puede descender en la misma como consecuencia de motivos disciplinarios o de evaluaciones de desempeño negativas. La viabilidad de la carrera profesional difícilmente podrá articularse por otra vía que no sean los Cuerpos o Escalas, sin perjuicio de que el desempeño de puestos singularizados permita, a su vez, realizar la adecuada progresión en el sistema de carrera horizontal por lo que, de nuevo, se apunta que en caso de combinación de ambas la visión ha de ser que existe una única carrera administrativa con distintas modalidades de progresión en la misma o con la respectiva repercusión en la única carrera existente —la horizontal— del desempeño de puestos de trabajo.

(31) Una loable solución a este punto lo constituye el artículo 96 del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón que crea la Mesa de Administración Local de Aragón y que da respuesta a muchos de los problemas que se planteaban en este punto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (2003): *Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Gobernación.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2005): «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los EA», en *RGDC*, nº 1.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2003): «La Ley de Modernización del Gobierno Local: función de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *REAL*, nº 292-293, pp. 163-214.
- (2003): «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Función Pública: análisis de su ejercicio y propuestas para su desarrollo», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, Volumen 1, pp. 127-160.
- (2003): «Reflexiones en torno a la construcción de un nuevo sistema de empleo público», en Federico. A CASTILLO BLANCO (dir.), *Lecciones de Función Pública*, Granada. CEMCI.
- CEMICAL (2009): *El Estatuto Básico del Empleado Público: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo*. Barcelona, CEMICAL (Diputación de Barcelona).
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO (1997): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Barcelona, Cedecs.
- JIMÉNEZ ASENSIO R. (1997): «La Dirección pública en la Administración local: los funcionarios con Habilitación Nacional como directivos públicos», en *CUNAL*, número extraordinario.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A. (2009): *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- LONGO, F. (1999): «Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales», en Eva GARRIDO (ed.) *Gobierno local y modelo gerencial*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2005): *Empleo Público Local*, Barcelona, Bosch.
- PINO, E. del (2004): *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*, Madrid, INAP.

- ROQUETA BUJ, R. (1996): *La negociación colectiva en la función pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Editorial Lex Nova.
- TORNOS MAS, J. (1999): «Sistema de Distribución de Competencias» en AAVV, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP.

LA DIVERSIDAD DE REGÍMENES JURÍDICOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. ESPECIAL REFERENCIA AL PERSONAL LABORAL

XAVIER BOLTAINA BOSCH

SUMARIO: I. LAS NUEVAS TIPOLOGÍAS DE PERSONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (EBEP).– II. LA DIVERSIDAD DE REGÍMENES JURÍDICOS Y EL CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO.– III. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: 1. Clasificación de los funcionarios públicos que pueden prestar servicios en las Administraciones Públicas. 2. Funcionarios de carrera. 3. Funcionarios interinos: ¿la laboralización de la figura del funcionario interino?: A) Concepto de funcionario interino. B) Circunstancias de la interinidad funcional. La parcial «laboralización» del funcionario interino.– IV. EL PERSONAL EVENTUAL.– V. UNA REFLEXIÓN PREVIA AL ESTUDIO DEL PERSONAL LABORAL: FUNCIONES ATRIBUIDAS A PERSONAL FUNCIONARIO Y FUNCIONES DE POSIBLE ATRIBUCIÓN A PERSONAL LABORAL SEGÚN EL EBEP Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN: 1. Las funciones del personal funcional ex art. 9.2 del EBEP y en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón de 2010.– VI. ESPECIAL REFERENCIA AL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. ¿El personal laboral como relación laboral especial? 2. Concepto de personal laboral.– VII. UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NACIMIENTO, CONTENIDO Y EXTINCIÓN DEL CONTRATO: 1. El personal laboral de la Administración Pública: normativa aplicable. 2. Personal funcionario y personal laboral. 3. Garantías para el personal laboral que ocupe un puesto correspondiente a funcionario. 4. Modalidades contractuales. 5. Derechos y deberes. Código de Conducta. 6. Estructura del personal laboral. 7. Promoción y carrera profesional. 8. Provisión de puestos de trabajo. 9. Situaciones administrativas del contrato de trabajo. 10. Régimen retributivo. 11. Negociación colectiva. 12. Jornada de trabajo, permisos y vacaciones. 13. Selección. 14. Régimen disciplinario y extinción del contrato de trabajo.– VIII. UNA CUESTIÓN NO RESUELTA: LOS TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS: UN TERTIUM GENUS DE RELACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.– IX. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Este capítulo tiene por objeto analizar la diversidad de empleados públicos que prestan servicios en las Administraciones Públicas. En primer término se acota el concepto «empleado público» para a partir de ahí, establecer las características fundamentales de los funcionarios públicos —de carrera e interinos— del personal eventual de confianza y asesoramiento especial y, finalmente, dedicar una parte significativa

de las reflexiones a la presencia del personal laboral: las funciones que le pueden ser atribuidas, en contraposición a las previstas para el personal funcionario; su régimen jurídico específico, derivado de su caracterización como «relación laboral de empleo público» según el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) del 2007 y concluyendo con una aproximación a la figura del trabajador indefinido no fijo, fruto de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que transcurrida ya mas de una década, ha devenido consolidada. A lo largo del capítulo se hacen diversas menciones al desarrollo que sobre estas cuestiones efectúa el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón.

Palabras clave: empleado público; funcionario; personal eventual; personal laboral al servicio de la Administración; trabajador indefinido no fijo.

ABSTRACT: This chapter aims to analyze the diversity of public employees serving in the government. In the first term, it limits the term «public employee», establishes the fundamental characteristics of public officials, and temporary personnel and advising any special trust personnel. It devoted a significant part of the reflections to the Labour personnel, the functions that can be attributed, in contrast to those provided for the civil servants, their separate legal status derived from their characterization as «public employment labor relations» as the Basic Statute for Civil Servants (EBEP) of 2007 and concluding with an approach to the figure of no fixed permanent worker, the result of the jurisprudence of the Supreme Court are now more than a decade, has become consolidated. Throughout the chapter makes several references to development on these issues made by the Draft Law on Public Employment of Aragón.

Key words: public employee; civil servant; advising any special trust personnel; temporary staff; labour personnel; permanent workers not fixed.

I. LAS NUEVAS TIPOLOGÍAS DE PERSONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (EBEP)

El título II de la Ley del Estatuto del Empleado Público (EBEP) describe y también define las «clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas», si bien debe distinguirse comprendido en tal Título II un subtítulo I, referido propiamente al «personal directivo». La distinción sistemática es fruto del zigzagueante trámite parlamentario del Estatuto. El texto final aprobado por el Congreso, previo a su tramitación por el Senado ya corrigió tal denominación del Título, pasando al actual de «clases de personal» pero incorporaba al personal directivo como una de tales clases, incrementándose pues de cuatro a cinco en la relación. Finalmente, en el trámite de enmiendas del Senado, se suprimió al personal directivo como una clase de empleado público, resituándose nuevamente la tipología en la clasificación inicial del primer texto —aunque incorporando un tercer subgénero dentro del personal laboral, al distinguir entre trabajadores *fijos*, *indefinidos* y *temporales*— y trasladando los

directivos profesionales a un Subtítulo específico (el I), que no obstante supone una sistemática peculiar, pues los «*empleados públicos*» se clasifican finalmente en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual, despojándose de tal condición de «*empleado*» a los directivos, pese a que el art. 13 del EBEP los acoge bajo el frontispicio de «*personal directivo*» y regula su régimen jurídico como tal «*personal directivo profesional*».

En este artículo que publica la Revista Aragonesa de Administración Pública nos centraremos en la diversidad en la tipología de empleados públicos en el sistema español y en especial, en el personal laboral al servicio de las Administraciones, calificada su vínculo como una «*relación laboral de empleo público*» según la definición de la Exposición de Motivos del EBEP, novedosa desde el punto de vista de la terminología ius laboralista.

II. LA DIVERSIDAD DE RÉGIMENES JURÍDICOS Y EL CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

El EBEP incorpora por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico un concepto que la doctrina había acuñado pero que propiamente era extraño a la definición legal vigente —salvo algunas excepciones que podía localizarse puntualmente en leyes específicas—: la del «*empleado público*». El EBEP se define como una norma que pretende fijar los principios generales aplicables al conjunto de «*las relaciones de empleo público*» y busca que en su contenido se incorpore aquello que es común al conjunto de los funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración, y también al personal eventual. De ahí que la Exposición de Motivos se refiera a tal Estatuto como la síntesis de «*aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado*».

Hasta la aprobación del EBEP, las normas de función pública no se referían propiamente al «*empleado público*» como concepto jurídico definido, salvo algunas normas específicas o preceptos puntuales. Por lo general, la dicción era la de «*personal al servicio de las Administraciones Públicas*» —en el caso de Aragón—, «*personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma...*» según el Decreto legislativo 1/1991 de Ley de Ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y a partir de allí se fijaba la ya tradicional distinción entre funcionarios de carrera, interinos, personal laboral —fijo y temporal— y personal eventual. Sin embargo, si la finalidad del nuevo Estatuto, y la propia denominación del mismo, es aunar en una misma norma muchos de los aspectos que afectan a los diferentes servidores públicos con independencia de su vínculo jurídico, era imprescindible que, denominado aquel como Estatuto Básico del Empleado Público, se procediera a su definición.

Definición no pacífica y que también sufrió modificaciones a lo largo del trámite parlamentario. Frente a la descripción inicial, que se calificaba a tal empleado como la persona que accede al desempeño retribuido de una función o un puesto de trabajo en la Administración Pública al servicio de los intereses generales, la definición finalmente aprobada fue más escueta, al suprimir la referencia al puesto de trabajo. Así, se entiende como tal empleado público a aquél que desempeña una función retribuida en la Administración Pública al servicio de los intereses generales (art. 8.1)

Nos parece evidente —y justificada— la parquedad e imprecisión de tal definición. Si no fuera por la descripción que efectúa el 8.2 de cuáles son los empleados públicos, en aquél primer concepto podría incorporarse un amplio abanico de servidores públicos, incluido naturalmente el personal directivo pero también aquél que tiene la consideración de alto cargo. Por tanto, se hacía necesario resituar el concepto a través de la relación del art. 8.2 del EBEP.

Sin embargo, tal concepto tiene su lógica —en lo que se refiere a ambigüedad e imprecisión— en la dificultad misma de definir al «*empleado público*». Es prácticamente imposible casar en un único concepto toda una diversidad de «*empleados*» vinculados con la Administración por regímenes jurídicos diferentes e, incluso dentro de ellos mismos, con sustanciales diferencias en cuanto a derechos y obligaciones.

Así, puede colegirse que si una de las notas características del funcionario de carrera es el derecho al cargo, ésta no se predica del funcionario interino o del personal eventual, por lo que aquella no podía incorporarse a la definición común. Tampoco las notas de estabilidad sirven de elemento común, habida cuenta que la norma se refiere a trabajadores temporales, trabajadores indefinidos —diferenciándolos de los fijos—, funcionarios interinos y personal eventual, frente a los que sí tienen derecho de permanencia (funcionarios de carrera y personal laboral fijo), permanencia esta que no puede calificarse con igual alcance y contenido para ambos colectivos. Igualmente el régimen jurídico no podía servir de común denominador, al incorporar a funcionarios y personal laboral bajo el mismo concepto, pese a los intentos de aunar en algunos aspectos una regulación similar o idéntica. En cuanto a la voluntad de incluir al personal eventual, de libre nombramiento y cese y desarrollando funciones de confianza o asesoramiento especial, era de hecho imposible cohesionarlo en cuanto su propia esencia con la que sustenta a funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración.

Por ello entendemos que la definición finalmente establecida para el «*empleado público*» ha incorporado aquello que desde el punto de vista jurídico puede identificar a toda la relación jurídica: el desempeño de una función, con carácter retribuido —lo que excluye prestaciones personales voluntarias—,

que tal ejercicio sea en el seno de la Administración Pública y que aquella tenga por finalidad el servicio de «*los intereses generales*».

Lo dicho nos permite efectuar algunas consideraciones iniciales.

En primer término, el EBEP estructura el personal al servicio de la Administración bajo el concepto de «*clases de personal*» delimitándolos a los ya referidos. El anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en lo sucesivo, ALEPA) (1) sigue la misma línea, en su art. 27.4.

En segundo lugar, el EBEP opta por un régimen general funcionarial para los empleados públicos, aunque no de forma exclusiva; al contrario, creemos que esa preferencia se diluye, aunque no sea de forma decidida, y a salvo que se interprete los preceptos que tratan de la cuestión desde la lógica de nuestra propia Constitución, como tendremos ocasión luego de valorar. Recordemos que el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 defendió que la preferencia de la CE por el régimen funcionarial marcada por la STC 99/1987 no se ha respetado en la práctica —conclusión que compartimos— y se ha flexibilizado por la jurisprudencia posterior (2), lo cual ha permitido al legislador no inclinarse por un régimen funcionarial más expansivo. Ello se denota en la propia estructura del Título II: la clasificación y definición del personal es hasta un cierto punto aséptica, con la salvedad del art. 9.2 y, por otro lado, no se fijan fronteras precisas a la incorporación del personal laboral, excepción hecha de la remisión que el art. 11.2 efectúa aquél art. 9.2.

Finalmente, como tercera reflexión, consideramos que el Título II es escasamente innovador ya no sólo en la definición de conceptos de los distintos tipos de empleados, sino incluso impreciso jurídicamente en aquellos aspectos en donde pretende introducir novedades, como tendremos ocasión de estudiar.

III. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. Clasificación de los funcionarios públicos que pueden prestar servicios en las Administraciones Públicas

Como hemos ya señalado, el EBEP clasifica a los funcionarios públicos en dos modalidades: los funcionarios de carrera (art. 9) y los funcionarios interinos (art. 10), si bien a nuestro juicio ambos son funcionarios aunque la ausencia

(1) Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón, borrador 290310, del año 2010. Todas las referencias a ALEPA lo serán a este texto.

(2) Tesis de la Comisión que se ampara en la STC 37/2002, de 14 de febrero. Planteamiento que, sin embargo, no compartimos, sino que al contrario, entendemos que la mencionada sentencia confirma el pronunciamiento del Alto Tribunal de 1987. *Vid.*, al respecto, BOLTAINA BOSCH (2006)

del derecho al cargo de los últimos permite modular su régimen jurídico, al quedar exceptuados de algunos derechos, aunque al distinguir de tal manera como acontece en el Estatuto éste se ha eco de un criterio diferente, según el cual al carecer del derecho a la inamovilidad, los funcionarios interinos no son propiamente funcionarios o, cuanto menos, es lícito —en opinión del Informe de la Comisión de Expertos de abril 2005— poner en duda, desde un punto de vista sustantivo, su condición de verdaderos funcionarios, si bien para evitar confusiones jurídicas, plantea finalmente aceptarles tal característica (3).

2. Funcionarios de carrera

La definición de funcionario de carrera que efectúa el EBEP se ha mantenido inalterable a lo largo de todo el trámite parlamentario y el mismo esquema asume el art. 28 del ALEPA. Asume una definición ya clásica en nuestro derecho de la función pública, en donde destacan cuatro notas: nombramiento legal, de carácter permanente, que implica un vínculo estatutario regido por el Derecho Administrativo y que supone un desempeño de servicios profesionales retribuidos. Concepto que en gran medida ya aparecía en la preconstitucional Ley de Funcionarios Civiles del Estado pero que supone distinguir con claridad la figura del funcionario de carrera de las restantes recogidas en el Título II: del personal laboral, porque éste se vincula por un contrato de trabajo y no por un nombramiento legal y porque el Derecho Administrativo no le es de aplicación —afirmación esta que debe relativizarse en no pocas ocasiones—; del personal interino porque fundamentalmente éste carece del derecho al cargo y todas las manifestaciones consecuentes; y del personal eventual por la misma razón que en el funcionariado interino más la tipología de funciones que desempeña.

Con mucho más interés hemos de analizar el art. 9.2 EBEP. Fundamentalmente porque supone el encaje del funcionariado dentro de nuestro sistema de empleo público, al definir cuáles son las funciones que necesariamente deberán ser desempeñadas por tal tipo de personal. Precepto que debe relacionarse, en el ámbito local, con la DA 2ª que también prescribe el recurso al funcionariado en las Corporaciones locales.

(3) Expresamente, el Informe señala que mientras ejerzan transitoriamente funciones atribuidas a funcionarios de carrera y en tanto en cuanto su nombramiento legal —y no contractual— haya respetado previamente los principios de mérito y capacidad en el acceso, «no existe reparo alguna en que conserven su condición de funcionarios...»

3. Funcionarios interinos: ¿la laboralización de la figura del funcionario interino?

El EBEP formula una definición de funcionario interino que dado su carácter de norma básica es aplicable a todas las Administraciones Públicas españolas afectadas por el Estatuto. Con ello se supera una cierta disfunción, como la que acontecía en la normativa catalana, castellano-manchega o vasca, al articularse una figura de interinidad no recogida en la norma estatal. Igualmente plantea en qué supuestos se puede recurrir al funcionario interino, se regula su selección y cese, se establecen medidas relativas a la reducción de la precariedad y se fija una cláusula general de cierre en cuanto a su régimen jurídico.

Sin embargo, nuevamente hemos de llamar la atención sobre la falta de sistemática del precepto. El art. 10 hubiera debido limitarse a definir al funcionario interino y, en todo caso, remitir toda regulación restante a un Título o Subtítulo específico. Sin embargo, opta por normar aspectos muy trascendentales, que deben conjuntarse con otros preceptos a lo largo del texto que tratan de las mismas cuestiones [reducción de la precariedad, por ejemplo (4)] o de otras específicas [retribuciones (5)].

A) Concepto de funcionario interino

El funcionario interino se define en el EBEP no tanto por su propia naturaleza jurídica (la precariedad) como por las razones que motivan su recurso, aunque sin obviar aquella primera circunstancia que es básica: son aquellos «funcionarios» que se impregnan de transitoriedad —de ahí que sean calificados como «interinos»—, los cuáles pueden ser incorporados a la Administración siempre y cuando haya razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia. El carácter provisional o transitorio es su principal característica y de ahí que el art. 10.3 EBEP indique que cesarán cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento, aunque ésta no es la única.

La segunda característica es que se requiere una razón que comporte necesidad y urgencia, si bien el EBEP no define a una y otra. Como tales conceptos jurídicos indeterminados, parece lógico entender que en primera instancia corresponderá a la propia Administración, y sólo a ella, precisar las razones mencionadas, si bien se deduce razonable entender que podrá recu-

(4) La DT 4ª, sobre «consolidación de empleo temporal» fija todo un conjunto de medidas orientadas a consolidar en puestos o plazas de carácter estructural al personal interino o temporal incorporado con anterioridad al 1 de enero de 2005.

(5) El art. 25.2 del EBEP reconoce el derecho a percibir trienios por parte de los funcionarios interinos, finalizando así una exclusión ya clásica en el derecho de la función pública española en donde las Leyes de Presupuestos siempre los habían exceptuado de tal percepción.

rrirse en vía administrativa y jurisdiccional contra tal calificación. Una tercera nota es preciso añadir a estas dos primeras, y no de menor importancia: las funciones que desempeñen deberán ser «*propias de funcionarios de carrera*», estableciéndose así un claro vínculo entre unos y otros, de tal manera que, a nuestro juicio, no debería tratarse a la funcionario interino como una especie de empleado distinto al funcionario de carrera, sino que ambos estatus debieran formar parte de un género, el del funcionario, del cual se predica en un caso la plena estabilidad y en otro la provisionalidad.

El concepto de funcionario interino, que pivota en las notas mencionadas, supone una condición necesaria pero no son datos suficientes para clarificar la figura. Pese a la existencia de la necesidad y urgencia, de la transitoriedad y del ejercicio de funciones propias del funcionariado, el EBEP obliga a que concurren otras «*circunstancias*», que a continuación analizaremos, y que nos sitúan en un marco jurídico no precisamente seguro, cuanto menos sin desarrollo legal autonómico del EBEP.

B) Circunstancias de la interinidad funcional. La parcial «*laboralización*» del funcionario interino

A nuestro juicio, podemos distinguir entre dos grupos de circunstancias, en función de la novedad que supone el Estatuto: aquellas clásicas en nuestro sistema jurídico de empleo público (la interinidad por sustitución y la interinidad en plaza vacante) y las nuevas modalidades incorporadas al texto ahora comentado, que analizaremos con mayor detalle, si bien la ALEPA amplía las circunstancias a una quinta.

Dado que las dos primeras son ampliamente conocidas, nos centraremos en las dos últimas por su novedad y por las particularidades que comportan, dada su ligazón con el derecho laboral y efectuaremos una referencia a la previsión del art. 29 del ALEPA.

Las nuevas modalidades que permiten el recurso al funcionario interino vienen encabezadas por la posibilidad de recurrir a esta figura para «*la ejecución de programas de carácter temporal*» (art. 20.1.c, coincidente con el art. 29.1.c del ALEPA), supuesto que no es extraño a nuestro derecho de empleo público, pues ya diversas normas autonómicas lo habían instituido, y tampoco extraño al derecho laboral —en concreto, al contrato temporal por obra o servicio determinado—, y que puede ser de gran interés en Administraciones —como las locales— que a menudo trabaja por programas.

Esta opción nos parece una incursión a un nuevo concepto jurídico indeterminado. La norma no fija ni la duración de estos programas, ni el alcance de los mismos, ni quien debe aprobarlos ni las medidas de control sobre los

misimos. Incluso jurídicamente puede debatirse sobre el alcance mismo del concepto «*programas de carácter temporal*», que entendemos en todo caso que no podrán responder a actividades habituales de la Administración.

Creemos que el EBEP debería haber incorporado una mayor concreción, o que en todo caso así se haga en las leyes estatal y autonómicas de desarrollo, en línea a lo que algunas normas ya preexistentes habían efectuado, como es obligar a la Administración a que fije con claridad el programa temporal, las características profesionales de los funcionarios interinos vinculados, los objetivos que se pretendan alcanzar, la relación detallada de las actividades a realizar, con especial referencia a su condición de actividades ordinariamente no habituales y con una duración máxima no superior a un determinado período, y no prorrogable (6). En este sentido nos parece absolutamente adecuado en que en el ALEPA, se fije el plazo máximo en 24 meses (art. 29.1.c), pues ello evita el uso fraudulento temporal indefinido de estos programas y se acerca a los límites (3 ó 4 años, que fija la ley laboral para los contratos de obra o servicio determinado, tras la reforma del 2010 a través de la Ley 35/2010).

Debe destacarse, sin embargo, que el supuesto del art. 10.1.c del EBEP es un ejemplo más de la laboralización que, a nuestro juicio, ha sufrido la figura del funcionario interino y que alcanza su mayor intensidad en el art. 10.1.d. Tradicionalmente, uno de los contratos laborales temporales más utilizados en nuestro sistema económico privado pero también por parte de las entidades públicas es el denominado contrato de obra o servicio determinado (art. 15.1.a del ET), objeto constante de litigiosidad en los Tribunales y al que la Ley 35/2010 ha decidido poner coto, tras diversos intentos fracasados, al señalar que un trabajador con esta modalidad de contrato se convertirá en fijo transcurridos 3 años.

Esta figura típica de las relaciones laborales temporales se extiende ahora al funcionariado, quizá para proteger jurídicamente a las Administraciones Públicas frente a las dificultades en la gestión de tal contrato y las irregularidades en las que a menudo se incurren y salvaguardarlas de sus consecuencias. El precepto, en este sentido, permitirá a las Administraciones quedar protegidas frente a dos consecuencias, una de ellas legal y otra jurisprudencial, resultado esta última de la reforma laboral del 2001 y fortalecida en el 2010.

(6) Con anterioridad al EBEP, puede consultarse el art. 3 del Decreto 110/2002 de 30 de julio de nombramiento de funcionarios interinos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: el programa temporal que se estipule tendrá una duración improrrogable y en ningún caso superior a dos años. Un período este que parece consolidarse como referencia temporal para el uso de esta interinidad.

En primer término, este precepto permitirá a la Administración quedar salvaguardada del nuevo art. 15.5 del ET, según redactado dado originalmente por la Ley 43/2006 de 29 de diciembre y reforzado aún más por la Ley 35/2010 de medidas sobre el mercado de trabajo (7) por la cual el sumatorio de 2 o más contratos temporales plenamente válidos (incluidos los contratos de obra o servicio) que supongan una acumulación de más de 24 meses de temporalidad dentro de un período de 30 conlleva la transformación del último vínculo en fijo (en las Administraciones Públicas, en *indefinido no fijo*, de acuerdo con la DA 15ª del ET, también según el redactado vigente fijado por Ley 35/2010).

Sin embargo, la Administración podrá recurrir al funcionario interino para ejecutar programas de carácter temporal que hasta el momento se incluían en la dicción del art. 15.1.a del Estatuto de los Trabajadores según el cual era posible el contrato de obra o servicio para llevar a cabo una u otro si gozan de autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la entidad pública y cuya ejecución, limitada en el tiempo, es en principio incierta. Por otro lado, la nueva redacción del art. 15.1.a) del ET según la Ley 35/2010, que convierte en fijos los contratos temporales de obra o servicio que superen los 3 años (en nuestro supuesto, la conversión es a indefinido no fijos) también queda salvada por la interinidad del precepto aquí estudiado.

Y ello es así porque el EBEP no incorpora las medidas limitativas y de control que la ley laboral sí fija para los contratos temporales de tales características; creemos en este sentido que hubiera sido deseable incorporar las recomendaciones efectuadas por el Informe de la Comisión de Expertos con la finalidad de evitar que fuese posible la prórroga o reiteración de programas temporales de contenido similar, sin que medie un informe previo sobre su eventual justificación o si, por el contrario, lo razonable es la creación de plazas de carácter permanente. Saludamos positivamente por tanto la previsión del art. 15.1.c) del ALEPA, si bien el término mejor quizá fuera de 3 años o si acaso, como máximo, de 4, coincidente con los mandatos electorales en el ámbito autonómico y municipal, previsión de duración máxima esta que la Ley 35/2010 si permite para el régimen laboral si así lo prevé la negociación colectiva sectorial.

En segundo lugar, la nueva posibilidad permite resolver en gran medida la problemática originada por el art. 52.e) del ET, incorporado por la Ley 12/2001 de 9 de julio.

Hasta ese momento, las Administraciones Públicas podían recurrir al contrato de obra o servicio para ejecutar planes y programas públicos determi-

(7) Inicialmente, sin embargo, la previsión ya se impuso a través del Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio.

nados, sin dotación económica estable y financiados a través de consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista. La jurisprudencia lo había aceptado, justificando que el contrato era válido habida cuenta que la entidad pública, dependiente de tal consignación externa —generalmente con origen en otra Administración, de ámbito superior, o de la Unión Europea— no podía comprometerse al mantenimiento del empleo que se derivaba de tal ingreso. Sin embargo, tras la Ley 12/2001, al posibilitar el recurso al despido por causas objetivas cuando la consignación fuese insuficiente o desapareciese, el Tribunal Supremo ha coartado la opción del contrato temporal cuya causa fuese exclusivamente tal ayuda o subvención, debiendo recurrirse en este caso al contrato fijo (8). Solamente tras la Ley 35/2010 se ha tenido en cuenta una mayor sensibilidad hacia las Administraciones Públicas, al indicar que no acontece tal conversión en fijo o indefinido si se trata de contratos de obra o servicios celebrados por una Administración o sus organismos públicos vinculados o dependientes, o una Universidad, si están vinculados a un proyecto específico de investigación o, para nuestro caso, vinculado a un «proyecto (...) de inversión de duración superior a tres años» (DA 15ª, apartado 2, *in fine* del Estatuto de los Trabajadores).

Nos parece, no obstante, que más allá de las conclusiones jurídicas, el legislador acredita un vaivén en su voluntad de reordenación de las relaciones laborales en el empleo público. Si tanto el art. 15.5 como el art. 52.e y DA 15ª del ET han sido medidas orientadas para reducir la precariedad en la Administración, el art. 10.1 del EBEP, y en concreto la opción aquí analizada, se orienta para salvaguardar a aquella de las consecuencias buscadas por la legislación laboral. Crítica que formulamos al entender que el EBEP no ha sabido coordinar o dar una respuesta uniforme y que supone que normas aprobadas en un plazo temporal próximo (2001 y 2006 para las relaciones laborales, 2007 para el EBEP) tienen objetivos y logran consecuencias no sólo diferentes, sino distantes en cuanto a su intención final.

En segundo término, el art. 10.1.d) prevé una posibilidad (reconocida para Aragón en el ALEPA en su art. 29.1.d), novedosa también en nuestro sistema, de funcionario interino cuando acontezca un «exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses». Precepto que habiendo permanecido inalterado a lo largo del trámite parlamentario, no es difícil encontrar su origen en una norma y contrato también típicamente laborales. Así, el art. 15.1.b del Estatuto de los Trabajadores prevé otro contrato *clásico*: el denominado eventual cuando las circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos así lo exijan, aún

(8) STS de 30 de abril de 2001 y 7 de julio de 2003.

tratándose de la actividad normal de la empresa. La duración máxima del contrato es de 6 meses, dentro de un período de 12. No es ajena a esta previsión la recomendación del Informe de la Comisión de Expertos, según la cual para supuestos como los detallados el plazo máximo razonable era el que fijaba ya la legislación laboral, y de ahí que casi miméticamente se haya trasladado el precepto del Estatuto de los Trabajadores al EBEP, si bien aplicado ahora a los funcionarios interinos.

Esta modalidad de contrato temporal ha sido empleado de forma masiva por las Administraciones Públicas y, tras la reforma laboral del 2006 y de nuevo del 2010, le es de aplicación también, aun cuando el contrato sea correcto y adecuado al ordenamiento jurídico, la cláusula de conversión en fijo (o indefinido no fijo, en nuestro caso) del art. 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. A partir de aquí, no es difícil deducir que el legislador pretende trasladar esa modalidad a los vínculos funcionariales interinos, salvaguardando a los entes públicos de las consecuencias del referido art. 15. Incluso la terminología usada en el EBEP («exceso o acumulación de tareas») es casi una traslación mimética de la redacción del ET («acumulación de tareas o exceso de pedidos...»). El nuevo art. 10.1.d del EBEP acota el ámbito —excluye las «circunstancias del mercado»— de difícil incardinación en la Administración Pública pero claramente laboraliza esta fórmula de interinidad funcional, en una línea seguida igualmente por el ALEPA.

Sin embargo, el EBEP tampoco ha asumido las medidas de control y limitación del contrato eventual que la legislación laboral prevé. Muchas son las cuestiones que al respecto pueden plantearse, algunas de las cuales creemos aquí oportuno mencionar. Entre otras, destacaremos que el art. 15.1.b del ET indica que el período de 12 meses de referencia se cuenta a partir del momento en que se produzcan las causas que justifican la eventualidad, previsión que no recoge el EBEP. Tampoco se ha regulado la posibilidad de una modificación de las dos referencias temporales a través de negociación colectiva, circunstancia que sí sucede en el Estatuto de los Trabajadores cuando sea el convenio colectivo sectorial el que lo prevea. No se incorporan igualmente —ya lo hemos indicado— las limitaciones al uso de esta fórmula que instituye el art. 15.5 del ET, de tal manera que una Administración se verá limitada si recurre al contrato eventual pero no así al funcionario interino «eventual». Finalmente, tampoco se prevé lo que será sin duda el nudo gordiano de la problemática de estos nombramientos: el uso excesivo, descontextualizado o reiterado, o incluso las prórogas de aquellos.

No hay, en nuestro ordenamiento de empleo público surgido del EBEP, sanción o consecuencia a un mal uso de esta interinidad *eventual*: ni cuando no se acredite el exceso o acumulación de tareas —circunstancia sobre la cual la jurisdicción social ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de

ocasiones—, ni cuando se incumplen los términos de referencia o, lo más significativo, cuando el (ahora) nombramiento eventual se prolongue más allá de los seis meses. No somos capaces de entrever la respuesta judicial, pues si bien la consecuencia más coherente sería que, ante un funcionario eventual de seis meses reiteradamente nombrado o prorrogado en el tiempo se transformase en un interino en plaza vacante, puede ser que tal plaza no exista en la plantilla. Quizá plantear que una infracción del art. 10.1.d del EBEP se reconduce a un funcionario por ejecución de programa de carácter temporal sería la respuesta jurídica más lógica si ciertamente hay, tras el nombramiento, un real programa con tal carácter. Pero en ausencia de tal circunstancia, y también faltando un puesto vacante en la plantilla, el EBEP no da respuesta a la irregularidad y, por tanto, parece como conclusión más factible que el empleado continuará siendo funcionario interino, en una situación de irregularidad evidente, pero sin mayor consecuencia que la pendencia en este estado y, en todo caso, su hipotético cese cuando el funcionario afectado supere algún proceso selectivo, cause baja por amortización o por finalización del vínculo, decretado por la autoridad administrativa competente (9). Debemos tener en cuenta, además, que la jurisdicción es constante al tratar supuestos de contratos laborales de las tipologías antes mencionadas (obra o servicio y eventuales, aunque más en el primer supuesto), en los que las irregularidades son palmarias en el caso de las Administraciones, en especiales las locales, por lo que las nuevas alternativas que ofrece el EBEP pueden permitir sortear estas dificultades y sanciones jurídicas.

Finalmente, queremos referirnos a la propuesta del ALEPA, que señala una quinta circunstancia de interinidad, al prever que será posible la interinidad funcionaria para los supuestos de reducción de jornada del personal funcionario, procesos de formación o en el caso de jubilación parcial, cuando las necesidades del servicio lo requieran, y permitiendo también la generalización del funcionario a tiempo parcial interino cuando se trate de sustituir a un funcionario de carrera con ese régimen o bien para proveer interinamente un puesto vacante proceso de cobertura que tenga la consideración de a tiempo parcial. Esta opción del art. 29.1.) del ALEPA nos parece muy razonable, ya que técnicamente, en ninguna de las cuatro causas del EBEP expresamente no se prevé una solución a esta circunstancia, cada vez más presente en la Administración, en concreto la del tiempo parcial.

(9) Para evitar circunstancias parecidas, algunas normas autonómicas han recurrido al establecimiento de períodos máximos de interinidad. Así la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de función pública de la Administración de Castilla y León prevé el cese automático en su puesto de trabajo del funcionario interino cuando transcurra el plazo máximo de dos años desde la toma de posesión (art. 15.4.e).

En conclusión creemos que en el uso de la interinidad funcional, tanto en las clásicas circunstancias de plaza vacante o sustitución del titular como en las novedosas incorporadas por el EBEP y también si se concreta el art. 29.1.) del ALEPA, pero también en cuanto se plantee en el ámbito laboral temporal en la Administración, hubiera sido deseable la incorporación al EBEP de tres ideas reguladoras del uso del empleo precario, que fueron sugeridas por el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 y que sin duda hubieran dificultado todas las perversiones que hemos señalado:

- 1º.- fijar con claridad la responsabilidad de las autoridades y funcionarios a los que se atribuya la irregularidad en la prolongación del nombramiento interino —o laboral temporal—;
- 2º.- la exigencia de informe previo del titular del órgano que tenga a su cargo el asesoramiento legal de la Administración en cuanto a la corrección o no de la prórroga expresa o implícita del nombramiento —o del contrato temporal—;
- 3º.- que tras el referido informe, el titular del órgano de contratación o nombramiento del funcionario quede sometido a la asunción de responsabilidad por la comisión de irregularidades, en los tres ámbitos posibles (patrimonial, disciplinario o incluso penal) (10).

IV. EL PERSONAL EVENTUAL

Aunque con necesaria brevedad, queremos referirnos también al personal eventual, de mucha menor importancia cuantitativa aunque no necesariamente cualitativa, para que el lector pueda configurarse el conjunto normativo regulador de las diferentes tipologías de personal que incluye el EBEP, aunque sin ánimo de exhaustividad y dado también porque no es nada inhabitual que directivos de Administraciones Públicas, en especial las locales, ostenten esta condición de personal eventual

Regulado en el art. 12 del EBEP, el personal eventual ha mantenido a lo largo de todo el trámite parlamentario idéntico redactado en cuanto a aquél precepto regulador. Considerado empleado público por el art. 8.2, tal como venía sucediendo hasta el momento presente en que las leyes de función pública

(10) El Informe de la Comisión de Expertos era consciente del uso irregular de las figuras de la interinidad funcional y la contratación temporal y entre sus propuestas (*vid.* la propuesta núm. 23, p. 67) se insistió mucho en estas medidas de cautela y de responsabilidad. En concreto, y como conclusión final, se pretendía que quedara reflejado en el EBEP que «emitido dicho informe, el titular del órgano de contratación asume la responsabilidad personal de naturaleza disciplinaria, patrimonial o, en su caso, penal, que le corresponda según la legislación vigente por la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral»

lo incluían en la categoría de «*personal al servicio de las Administraciones Públicas*», el régimen jurídico de tal tipología de personal no ha sufrido sustanciales modificaciones en cuanto a la regulación prevista en el art. 20.2 y 3 de la LMRFP.

Aunque se trata de un colectivo de empleados poco numeroso, las funciones que tienen atribuidas y su proximidad al poder político lo hacen especialmente significativo desde una perspectiva cualitativa, hecho que se evidencia con mayor claridad en el caso de las entidades locales que han incorporado desde el año 1986 numeroso personal eventual con funciones directivas, al amparo del Texto Refundido de Régimen local (11), y, como hemos señalado, es habitual que los gerentes o directivos en la Administración local ostenten tal condición. Sin embargo, muy acertadamente, esta posibilidad parece que se prescribirá en Aragón, ya que el art. 32.7 del ALEPA señala que tal personal eventual no podrá desempeñar funciones directivas ni tampoco ejecutivas así como tampoco funciones reservadas a funcionarios o laborales; el texto de Anteproyecto resitúa muy acertadamente las reglas del juego hacia el futuro del personal eventual.

Las notas básicas que caracterizan este tipo de personal son las funciones que desarrollan y el procedimiento de nombramiento y cese. En cuanto a las primeras —funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial—; en relación al nombramiento y cese, uno y otro continúan siendo libres, esto es discrecionales por parte de la «*autoridad*» que tiene competencia para ejercer tal competencia, aunque también se produce el cese automáticamente cuando acontezca el fin del mandato o cese aquella autoridad que lo nombró. En este sentido se mantiene el mismo régimen jurídico existente hasta el momento y así se recoge en el art. 32 del ALEPA.

Igualmente, el EBEP mantiene la previsión de que los servicios prestados como personal eventual no puedan computarse como mérito para acceder a la función pública o para la promoción interna. Creemos que debiera haberse perfilado mejor esta regulación, entendiendo que el concepto «*función pública*» lo es en un sentido amplio —comprensiva también del personal laboral—, para que ciertamente la finalidad del precepto —evitar que personal de libre nombramiento consolide con posterioridad una estabilidad como funcionario mediante

(11) La dificultad de concretar el porcentaje de personal eventual se deriva de la ausencia de datos contrastados y de la opacidad con que actúan muchas Administraciones en su nombramiento y publicidad. Sin embargo, a título orientativo, puede señalarse que en Cataluña, la encuesta llevada a cabo para elaborar el Libro Blanco de la Función Pública acreditó que mientras sobre un total de 143.946 empleados de la Generalitat, únicamente había 189 empleados con tal condición de eventual, las Corporaciones locales, que sumaban un total de 77.182 efectivos, contabilizaban 823 efectivos como personal eventual así como 456 empleados más que bajo la calificación de «*directivos*», posiblemente en un porcentaje muy elevado también estaban vinculados a la Administración como personal eventual. GENERALITAT DE CATALUNYA (2005: pp. 257-259)

la valoración en la fase de concurso de aquellos servicios prestados— impida también el acceso a la condición de trabajador. Así lo efectúa saludablemente el ALEPA, que incluso la exclusión de este mérito tanto para ser funcionario, contratado laboral o para la promoción interna (art. 32.5).

Tampoco ha sufrido modificación la regla que prevé el régimen jurídico que regirá su relación con la Administración. Con idéntica redacción que la prevista para el funcionariado interino, al personal eventual le es aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (art. 12.5 EBEP). Fundamentalmente las excepciones vendrán determinadas, también aquí, por la inexistencia del derecho al cargo —recuérdese que una de sus principales notas características es el «*carácter no permanente*» del mismo, *ex art.* 12.1 EBEP—, si bien el régimen de excepciones es mucho más amplio que las aplicables al funcionario interino, y se derivan del carácter de las funciones desarrolladas y su especial relación *intuitu personae* con la autoridad que lo nombra.

En donde sí se han producido una modificación significativa es en el conjunto normativo que se recoge en el art. 12.2 de la LEBEP, y que flexibiliza la estructura prevista hasta el momento por el art. 20.2 de la LMRFP.

En la LMRFP se indicaba que correspondía al Gobierno central y en el ámbito de sus competencias al Gobierno autonómico y al Pleno de las Corporaciones locales determinar el número de puestos de personal eventual, sus características y sus retribuciones. El EBEP flexibiliza esta previsión, derivando a la ley de función pública de la Administración del Estado y a las correspondientes leyes autonómicas, que se promulguen en desarrollo del EBEP, la determinación de qué órganos de gobierno de cada Administración pública podrán disponer de este tipo de personal. En este primer apartado pues, acontece una remisión a futuras normas, pero con rango de ley, lo que impedirá un desarrollo por vía reglamentaria en esta cuestión concreta. En concreto, el ALEPA indica que el asesoramiento lo será al Presidente y los Consejeros del Gobierno, o al Alcalde o Presidente de la entidad local. El número máximo de personal lo deberá establecer cada Administración aragonesa (arts.32.1 y 2).

Debemos señalar, no obstante, que el redactado ambiguo del art. 12.2 de la LEBEP nos permite deducir que la restricción que fijaba el *art. 20.2, segundo párrafo de la LMRFP ha desaparecido correspondiendo en el futuro a cada ley de función pública de desarrollo establecer qué órgano podrá nombra o cesar*. Téngase en cuenta que el referido artículo de la LMRFP indicaba que el nombramiento y cese correspondía «*exclusivamente*» a los Ministros y Secretarios de Estado, a los Consejeros de Gobierno de cada Comunidad Autónoma y a los Alcaldes y Presidentes de las Corporaciones Locales. Nada de ello ya se regula en el art. 12.2 del EBEP, sino que la remisión a la ley de desarrollo

indica que ésta determinará «*los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal*»; si bien no se establece que en esta remisión también deberá concretarse quien podrá nombrar y cesar, parece lógico que así sea, habiendo renunciado el Estado a través de una norma básica —como hasta ahora acontecía— a efectuarlo, lo cual permitirá solventar las dudas existentes hasta el momento sobre nombramientos y ceses llevados a cabo por autoridades u órganos diferentes a los que fijaba la norma básica estatal, que entenderemos quedarán plenamente ajustados a Derecho si así se prevé (12). En este último sentido se manifestó el Informe de la Comisión de Expertos de marzo de 2005 al señalar que debería corresponder a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales así como a otras entidades administrativas, dentro de los márgenes de la legislación que les pueda ser aplicable, «*especificar (...) los altos cargos que pueden disponer de este tipo de personal*».

En un segundo apartado, sin embargo, se mantiene la previsión actual de que el número máximo de empleados en régimen eventual es fijado por el órgano de gobierno de cada Administración, y hemos de deducir también que sus retribuciones y las características de los puestos. En esta línea, el art. 32.1 y 2 del ALEPA deriva a la Administración respectiva su concreción.

Finalmente, el art. 12 del EBEP intenta limitar la opacidad que caracteriza el nombramiento, cese y las condiciones —sobre todo retributivas— de este personal, aunque se queda a medio camino de las propuestas que efectuó en su momento el Informe de la Comisión de Expertos. En tanto que en éste se señalaba que la Ley debía establecer la obligación de cada Administración de informar periódicamente «*al público*» del número de empleados eventuales con que cuentan, funciones que llevan a cabo, órganos en que prestan sus servicios y la retribución global, y todas las variaciones que acontezcan sobre estos datos, el EBEP concreta únicamente que el número y condiciones retributivas del personal eventual deberán ser públicas (art. 12.2 *in fine*). Sin embargo, nos parece que las recomendaciones del Informe de la Comisión pueden ser perfectamente asumidas por las respectivas Leyes de función pública que desarrollen el EBEP, opción que no sólo creemos correcta jurídicamente sino también saludable desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos y de la actuación política derivada de aquella, para el caso de un

(12) Así, las leyes de función pública autonómicas ampliaban —como mucha lógica jurídica, pero con dudas sobre su adecuación a la norma básica estatal— la competencia de nombramiento y cese al Presidente de la Comunidad (*vid.* art. 12 de la Ley de función pública catalana Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre). El art. 9.1 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, de Reglamento de Personal al servicio de las entidades locales de Cataluña atribuye también al Pleno o al órgano máximo de la entidad local la competencia para nombrar personal eventual que no sea de confianza o asesoramiento especial —esto es, el personal eventual directivo—.

colectivo tan singular pero significativo como es el eventual. El ALEPA señala que el nombramiento, condiciones retributivas y cese se publicarán en el BOA, lo cual permite cuanto menos un mayor grado de publicidad.

V. UNA REFLEXIÓN PREVIA AL ESTUDIO DEL PERSONAL LABORAL: FUNCIONES ATRIBUIDAS A PERSONAL FUNCIONARIO Y FUNCIONES DE POSIBLE ATRIBUCIÓN A PERSONAL LABORAL SEGÚN EL EBEP Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

De conformidad con el art. 9.2, con carácter de norma básica, corresponde al personal funcionario, en exclusiva, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas. No obstante, a esta primera redacción se incorporó en el trámite parlamentario un párrafo final *in fine*: tal reserva en exclusiva se efectuará «en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca». A esta previsión debe añadirse la que efectúa —con escasa sistemática (13)— la DA 2ª.1 del EBEP, según la cual en las Corporaciones locales, son funciones públicas, reservadas en exclusiva a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad —a través de funcionarios propios— y aquellas que tradicionalmente son atribuidas a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, manteniéndose así la redacción del art. 92 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL) —precepto derogado por el EBEP—, aunque suprimiéndose la dicción final *in fine* del artículo de esta Ley, que también incluía la reserva funcional a los puestos que por su propia naturaleza debían adscribirse a tal tipo de personal en garantía de una mayor objetividad, imparcialidad e independencia (14).

Con esta previsión, parece claro que la resultante es, que por un lado, hay un núcleo de reserva forzosa a favor del personal funcionario, si bien tal descripción —aparentemente rotunda— puede ser moldeada porque cada ley de función pública que se apruebe podrá concretar y desarrollar tal reserva.

(13) La sistemática nos parece ausente porque en realidad la DA 2ª se titula «*funcionarios con habilitación de carácter estatal*», en tanto que su primer apartado, punto 1, incorpora las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, que conjuntado con el apartado 1.2, vienen referidas a los funcionarios propios y no a los habilitados.

(14) Supresión que nos parece inadecuada, porque interpretada como lo había hecho la jurisprudencia, reforzaba la atribución a personal funcionario de muchos puestos de las Corporaciones locales. En concreto, la STS de 19 de octubre de 2005 razonó que corresponde a la Administración la carga de demostrar que en las funciones de un determinado puesto resultan indiferentes las referidas notas de objetividad, imparcialidad e independencia.

En consecuencia, se abre al desarrollo legislativo la interpretación y diseño del alcance de la descripción inicial del art. 9.2 del EBEP.

Por otro lado, el art. 11.2 no efectúa ninguna descripción específica de qué puestos podrán ser desarrollados por personal laboral (15). Al contrario, la remisión es clara y rotunda a favor de las leyes de función pública que en el futuro se aprueben, en donde se fijarán los criterios para la determinación de qué puestos «*pueden ser desempeñados por personal laboral*», con los límites del antes mencionado art. 9.2. Por tanto, el desarrollo legislativo deberá respetar el núcleo esencial de este último precepto, pero a partir de allí cada norma legal tendrá el margen de maniobra que considere adecuado.

La entrada en vigor del EBEP permite pues mantener plenamente vigente la Ley de Medidas para Reforma de la función pública (LMRFP) y las leyes autonómicas que han previsto un régimen general de reserva de puestos a personal funcionario y la posible adscripción a personal laboral de un listado de puestos específico. Se mantiene así en vigor —pues no se ha derogado expresamente— el art. 15.1 de la LMRFP, para el ámbito estatal y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (que no tenía ni tiene carácter básico)— y naturalmente también las leyes autonómicas que han seguido, prácticamente todas, el sistema de listado de la ley estatal.

A partir de aquí, es evidente que se configura un panorama en el empleo público transitorio y otro de evolución futura. Tras la entrada en vigor del EBEP entendemos que, permaneciendo vigentes las leyes que regulan los puestos de atribución funcional y laboral, el régimen se mantiene en gran medida idéntico. Para el Estado y la Seguridad Social se mantendrá el ámbito del art. 15.1.c de la LMRFP y, en las Comunidades Autónomas, regirán las leyes autonómicas y las que se hayan aprobado para el régimen local. Además, en esta última esfera, la disposición derogatoria única del EBEP afecta al Capítulo III del Título VII, pero no así el Capítulo IV, y allí se califican como normas básicas los arts. 167 y 169, por lo que con carácter general, también las Corporaciones locales mantienen un régimen claramente funcional (16).

(15) A diferencia de lo que sí planteó en su momento el decaído proyecto de ley de Estatuto básico de la función pública de 1999, y como también lo han pretendido algunas enmiendas, rechazadas en el trámite parlamentario, del vigente EBEP. *Vid.*, en este sentido, la enmienda num. 342 del grupo parlamentario popular en el Congreso (BOCG 24-11-2006) y núm. 61 del mismo grupo parlamentario en el Senado (BOCG, Senado, 21-2-2007), cuyo objetivo era asegurar y complementar el principio general establecido en el art. 9.2 del EBEP plasmando «*la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional al concretar las actividades que pueden ser desempeñadas por el personal laboral*».

(16) Así, el art. 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, señala que los puestos de trabajo predominantemente burocráticos de las Corporaciones locales habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de administración general, según el redactado dado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que atribuyó además a este precepto el carácter de norma básica.

1. Las funciones del personal funcional ex. art. 9.2 del EBEP y en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón de 2010

La descripción de funciones del art. 9.2 del EBEP trae su origen en el derecho comunitario europeo. Debemos pues, aquí, plantear cual es el contorno interpretativo del alcance de este precepto e intentar fijar si tal interpretación debe ceñirse también a la que ha efectuado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Al respecto, es importante llamar la atención sobre lo que, a nuestro juicio, una posible fuente de equívocos La inserción de la noción de empleo público a los efectos de la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea como fórmula para definir el núcleo esencial de la función pública de carrera, atribuyéndola a funcionarios —opción acogida por el EBEP— supone que se materialice en un casi absoluto mimetismo con el precepto regulador del acceso al empleo público español de nacionales de otros países, de tal manera que la redacción de aquél (art. 57 del EBEP) afirma que *«los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario (...) a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas»*. La única leve distinción existente entre el art. 9.2 y el art. 57.1 es que en un supuesto se refiere a la participación directa o indirecta en el ejercicio de *potestades públicas* (art. 9.2) y en otro del *poder público* (art. 57.1).

Nos obliga a ello a considerar cuál es la interpretación que ha efectuado la jurisprudencia comunitaria sobre tal literal descripción acogida por el art. 57.1 y miméticamente asumido por el art. 9.2, para plantear si aquella ha de ser la misma en un supuesto u otro. Avanzamos aquí nuestra opinión: la que debe darse al art. 57.1 tiene que ser acorde con el derecho comunitario, y por tanto de carácter restrictivo, en tanto que la interpretación del art. 9.2 debe hacerse de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional.

El redactado del art. 57.1 —y de su antecedente, en la Ley 17/1993, de 23 de diciembre— tiene su razón de ser en el derecho comunitario y en la decidida apuesta por la libre circulación de trabajadores, también en el empleo público. El Tratado por el que se instituyó la CEE en 1957 exceptuó, en su art. 48.4, de la libre circulación de trabajadores en el interior de la entonces Comunidad a los *«empleos en la Administración Pública»*. A partir de aquí, el Tribunal de Justicia de la UE ha interpretado de manera restrictiva la excepción relativa a los empleos en la Administración, de tal manera que ese núcleo esencial del empleo público, desde la óptica comunitaria, lo es en

tanto en cuanto a la posibilidad de acceso de ciudadanos de otros países de la Unión.

Así, en sus inicios, ya fijó que la excepción sólo afectaba a los empleos que supusieran la ya referida participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en funciones de protección de los intereses del Estado u otras colectividades públicas, y que ello comportara también por parte de tales empleados, la existencia de una relación particular de solidaridad con el Estado (17).

Desde la óptica del Tribunal, quedan fuera de la interpretación un ingente número de funciones que aunque desempeñadas por el poder público no implican ejercicio de autoridad ni tampoco actuación de ningún tipo en beneficio del interés general o público; en ese mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Europea, a quien el Tratado de la CEE confió la tarea de garantizar la aplicación correcta de las reglas comunitarias. Esta misma Comisión emprendió en los años 80 del pasado siglo XX la tarea de enumerar, por un lado, aquellas actividades excluidas de la libre circulación y por otro, aquellas que no lo están (18). Según el criterio impulsado por el órgano comunitario, este tipo de puestos es muy reducido. Sentencia a sentencia, o a través de las comunicaciones de la Comisión, se ha ido delimitando el alcance de la restricción, y así se incluyen en este núcleo esencial las Fuerzas Armadas, la policía y otras fuerzas del orden, el poder judicial, la administración fiscal y la diplomacia, así como también los empleos del ámbito de los ministerios del Estado, Gobiernos regionales, colectividades territoriales u otros organismos asimilados siempre que ejerzan actividades ordenadas en torno a un poder jurídico público del Estado o de una persona moral de derecho público, como es la elaboración de actas jurídicas, ejecución de estas actas, el control de su aplicación y la tutela de los organismos independientes; sin embargo no todos los puestos lo serán, por cuanto no todos ellos comportan ejercicio de autoridad pública o la responsabilidad de atender los intereses generales de la Administración.

En conclusión, la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia de la UE deduce que todos aquellos puestos que impliquen funciones de ejecución de labores instrumentales, de apoyo, asesoramiento, tareas administrativas, asesoramiento técnico, entre otras, deben permanecer abiertos a los ciudadanos comunitarios. Igualmente, en cuanto a sectores concretos, se considera que no hay motivos para la exclusión —por aparecer claramente alejados de las actividades específicas de la Administración Pública en el sentido definido por

(17) STJCE de 17 de diciembre de 1980 (Comisión vs. Reino de Bélgica, núm.149/1979).

(18) Nos referimos, en especial, a la relevante Comunicación de la Comisión de 18 de marzo de 1988.

el Tribunal de Justicia de la Unión, salvo casos muy excepcionales (19)— los puestos de organismos que gestionan servicios comerciales, servicios operativos de sanidad pública, enseñanza en establecimientos públicos y la investigación con fines civiles. Todo ello comporta que para cada supuesto será preciso «*investigar si son o no característicos de actividades específicas de la Administración*» en el sentido remarcado por la jurisprudencia comunitaria, lo que conlleva que el criterio de aplicabilidad del art. 48.4 del Tratado de la CEE es funcional, al tener en cuenta la naturaleza de las tareas y responsabilidades del empleo específico (20). En resumen, si esta interpretación del Tribunal de Justicia, elaborada para resolver una cuestión concreta y específica, se extendiera al art. 9.2, podría afirmarse que ciertamente el EBEP abre la puerta a la laboralización masiva de nuestras Administraciones públicas, por cuanto ese núcleo esencial será muy reducido y supone que la mayoría de los empleos en los sectores de investigación, sanidad, transporte, correos o enseñanza (21), entre otros muchos, quedarían ajenos a la funcionarización.

Sin embargo, a nuestro juicio, la interpretación que debiera hacerse del art. 9.2 no es la misma que la que debe discurrir en torno al art. 57. Al contrario, aunque la dicción literal sea idéntica, la finalidad y alcance de uno y otro precepto son distintos. Aquél último debe interpretarse forzosamente de conformidad con el derecho comunitario, mientras que el primero de los preceptos debe hacerse de acuerdo con nuestra Constitución. En este sentido, creemos plenamente vigente la posición del Tribunal Constitucional, emanada de la STC 99/1987, y en este sentido, que la CE ha efectuado una opción, con carácter general, a favor del régimen estatutario de los servidores públicos, debiendo ser la Ley, de conformidad con el art. 103.3 de la Carta Magna, la que establezca en qué casos y con qué condiciones son posibles otras fórmulas jurídicas de empleo público (FJ 3º.c STC 99/1987). La doctrina constitucional española se orienta, por consiguiente, a que el régimen general debe ser el funcional y entendemos que se confirma en la STC 37/2002 pues aun cuando salva la constitucionalidad del ya derogado art. 92.2 de la LBRL, no impide considerar que precisamente este precepto debía interpretarse en el

(19) En cuyo caso, la Comisión reserva a los Estados la posibilidades de demostrar que, para un trabajo preciso, existe una relación con actividades específicas de la Administración pública, lo que justifica, por excepción la aplicación de la derogación.

(20) Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 2 de julio de 1996 (Comisión Europea vs. Gran Ducado de Luxemburgo, C.473/1993).

(21) Así, el requisito de excepción no se puede aplicar a los profesores en prácticas (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum 66/1985) o de los profesores de enseñanza secundaria (Sentencia del Tribunal de 27 de noviembre de 1991 Allué y Coonan 33/1988) o primaria (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 1999, demanda contra la República Francesa).

sentido de que sólo puede quedar reservado al personal laboral dentro de la Administración —en este caso, la local— el ejercicio de aquellas funciones no decisorias o que no impliquen una especial responsabilidad (22).

Ello nos permite plantear dos consideraciones como conclusión: en primer lugar, que el art. 9.2 del EBEP debe interpretarse de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional español, y no con los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y en segundo término, que las leyes de desarrollo tanto estatales como autonómicas (art. 9.2 *in fine* y art. 11.2 del EBEP), al momento de instituir los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, aunque pueden asumir un margen ciertamente amplio, no deben sobrepasar los límites que la referida jurisprudencia constitucional ha fijado y que la Exposición de Motivos del EBEP establece también con claridad: «*principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionario*», que supone que «*por imperativo constitucional no puede ser éste [el laboral] el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público...*». En este sentido, por ejemplo, por aplicación de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, el personal de los servicios públicos de salud será estatutario (relación funcional especial) y el personal de los servicios públicos de enseñanza ostenta mayoritariamente la condición de funcionario porque así lo ha previsto la legislación específica española (23), lo que no impide en un caso y otro que sea posible el acceso a ciudadanos comunitarios, en base al principio que hemos planteado de interpretación diferente —aunque sobre una redacción literal casi idéntica— de los arts.9.2 y 57 del EBEP.

(22) FJ 6º, en relación con el antecedente 4º de la STC 37/2002. También entendemos que en este sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo. Así, la STS de 29 de noviembre de 1994 afirma la existencia de un principio general en la elaboración de las RPT en virtud del cual el personal de las Administraciones Públicas debe tener la condición de funcionario, salvo puestos muy concretos. Incluso se ha afirmado, aun al tratar el concepto de ejercicio de autoridad, que éste debe interpretarse en un sentido amplio para quedar reservado a funcionarios, de tal manera que los puestos de jefe de negociado, sección y en general de mando o dirección suponen tal ejercicio de autoridad (SSTSJ Andalucía/Granada de 7 de octubre de 1996 y 5 de mayo de 1997) y, con mayor extensión, que «*de la jurisprudencia expuesta se deduce que todos aquellos puestos de jefatura que se establezcan en una relación de puestos de trabajo de una Administración no pueden desempeñarse por personal laboral que preste servicios en la misma...*» (SSTSJ Andalucía/Granada de 21 de julio de 1997, en dos pronunciamientos de igual fecha; también STSJ Andalucía/Granada de 9 de marzo de 1998). La Abogacía del Estado, en el recurso sustanciado que dio como resultado la STC 37/2002, también argumentó que restarían excluidos los puestos con funciones decisorias y los que impliquen una especial responsabilidad.

(23) La opción por el régimen funcional es clara en la enseñanza pública española a nivel no universitario, como lo acredita la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (DA 6º y siguientes).

Por ello saludamos muy positivamente la opción del ALEPA y que en su trámite parlamentario la propuesta que efectúa llegue a buen término.

En el caso de Aragón, si el texto del ALEPA entrara en vigor, debemos destacar que el entramado y concreción es mucho más perfecto y seguro que el que se deriva del EBEP. Se efectúa una clara reserva de funciones en su art. 30, que recoge la redacción del EBEP, y matiza que salvo supuestos excepcionales, los puestos de trabajo con funciones instrumentales no participan del ejercicio indirecto de potestades públicas, abriendo la vía a su laboralización.

Por otro lado, se concreta con mucha precisión que puestos son los de reserva previstos en el EBEP: participación directa en procedimientos administrativos sancionadores, de inspección, fiscalización o control, ejercicio de funciones de autoridad —concretando estas funciones, por lo que el concepto deja de tener en gran medida un carácter indeterminado—, la exacción de tributos, y las tradicionales funciones reservados a los habilitados estatales de las corporaciones locales, pero con una definición que es aplicable a cualquier Administración aragonesa. Por otro lado, siguiendo el modelo surgido de la reforma del 1988 de la Ley 30/1984 estatal, se detallan hasta 12 supuestos en donde las Administraciones aragonesas podrán, potestativamente, recurrir al contrato de trabajo. Algunas ya clásicas, previstas en la Ley 30/1984 y en la LFPA vigente al momento de redactar estas líneas y otras novedosas, como los contratados en prácticas, los puestos vinculados a nuevas tecnologías de comunicación e información —con el límite de que no incurran en la reserva de funciones del art. 30, la muy saludable excepción a favor de la laboralización para puestos de trabajo reservados para personal con discapacidad intelectual moderada, ligera o límite y a las personas con sordera prelocutiva profunda, severa o media, entre otras. (*vid.*, art. 31.3 del ALEPA).

VI. ESPECIAL REFERENCIA AL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Entre las razones que justifican la elaboración de una nueva ley, que se denomina *Estatuto Básico del Empleado Público*, quizá la más significativa y de mayor trascendencia, es que frente a la dicotomía entre personal funcionario y personal laboral, que ha lastrado el debate sobre el empleo público en las dos últimas décadas en España, es la existencia de un colectivo muy relevante, cuantitativa y cualitativamente, de personal vinculado por un contrato de trabajo y sometido, en mayor o menor intensidad, al Estatuto de los Trabajadores y a la legislación laboral, incluida la convencional.

No es poca la extensión que la Exposición de Motivos del EBEP dedica a la cuestión, y en el propio inicio de la misma, al referirse a que tal EBEP

contiene aquello que es común al conjunto de funcionarios españoles, *«más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio»*, para acto seguido afirmar que pese a la existencia del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en España es el funcionarial, con el Estatuto se *«reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de las administraciones públicas viene desempeñando la contratación conforme a la legislación laboral»*.

Aunque el EBEP parte de la primera premisa señalada y que haga un ejercicio dialéctico peculiar —en el sentido de que no *«existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público»*—, plantea dos afirmaciones que ciertamente deben destacarse. En primer término, lo que la Exposición de Motivos denomina *«porcentaje significativo»* de empleados laborales, que compartimos plenamente. La segunda, que el personal laboral incorpora, por razón de su estatuto jurídico, una mayor flexibilidad y *«una mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada»*, afirmación que puede ser cuestionable, pero que en todo caso así se entiende por parte del legislador del momento.

Según los datos a fecha 1 de enero de 2004, la Administración española se componía de 2.342.687 efectivos. En la Administración del Estado, el 24,1% eran trabajadores, frente a un 73,1% de funcionarios (136.000 empleados sujetos a vínculos laborales). En las Comunidades Autónomas, los servicios generales —esto es, todos los prestados excepto docencia no universitaria, instituciones sanitarias, fuerzas de seguridad y justicia— suponían una casi paridad entre personal laboral y funcionario. En esa misma fecha, el profesorado universitario español ya ascendía —con sólo dos años de aplicación de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades— al 24,2% del total de las plantillas, y suponía al 43,5% en el colectivo de personal de administración y servicios. Finalmente, según las cifras del Informe del CES de 2004, el 80,3% de los empleados de las Corporaciones locales eran trabajadores frente a un reducido 22,1% de funcionarios, cifras nada insignificantes si se tiene en cuenta que en ese año el personal al servicio de los entes locales sumaba en España un total de 545.557 efectivos. 5 años más tarde, el panorama de la laboralización sigue igual de intenso y significativo, colindante al crecimiento del empleo público. Según las estadísticas consolidadas a julio del 2009, el empleo público total en España ascendía a 2.660.000 empleados, la mitad de los cuales corresponde a las Comunidades Autónomas y casi el 24 por ciento a las Corporaciones Locales. El índice de laboralización es muy intenso, como lo acreditan los 130.000 trabajadores de la Administración del Estado frente a los 441.000 funcionarios públicos. En el caso de Aragón, los efectivos públicos sumaban 92.000 empleados, distribuidos fundamentalmente entre la Comunidad, con 44.000 y las Administraciones locales, con 19.000, si bien la

Universidad de Zaragoza sumaba por sí sola algo más de 5.300 empleados. Aunque carecemos de datos exactos, puede afirmarse que la laboralización está muy extendida en el mundo local, como lo acredita la intensísima negociación colectiva que el personal laboral de las entidades locales aragonesas lleva a cabo. La importancia del estudio y de las propuestas del personal laboral es clave e ignorarlo es no llevar a cabo una auténtica reflexión sobre el empleo público en España.

1. ¿El personal laboral como relación laboral especial?

El debate que desde 1984 ha habido entre la doctrina laboralista española ha sido la de convenir si el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas debía configurarse como una relación laboral especial o si, *de facto*, ya lo era. No son escasos los autores que han postulado tal opción, pero también muchos los que se han opuesto. También la jurisprudencia ha planteado que no pocas son las peculiaridades que podrían obligar a considerar que, en la práctica, el vínculo del trabajador público era una relación especial y el propio Informe de la Comisión de Expertos ya destacaba como engañosas las previsiones legales que afirmaban —aún hoy— que al personal laboral le es plenamente aplicable la legislación laboral (24).

El EBEP no responde a la cuestión, y en este sentido creemos que el legislador ha sido excesivamente prudente. A nuestro juicio, existen razones —no pocas y de gran importancia— que permiten contemplar al vínculo laboral como una relación laboral especial, máxime cuando en este sentido se han desarrollado otras cuantitativamente no tan relevantes en el seno mismo de la Administración, cual es el caso de minusválidos ocupados en centros especiales de empleo —muchos de ellos insertos en entidades públicas— o los médicos internos residentes (25).

Sin embargo, el EBEP plantea, en la práctica, una respuesta afirmativa al debate, si bien sin concretarlo de manera expresa. Dos son las razones que nos permiten esta conclusión.

(24) Así, la LFCE indicaba que los trabajadores de la Administración Pública son contratados «de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable» (art. 7.1). El art. 177.2, segundo párrafo, del Real Decreto Legislativo 781/1986 continúa afirmando —precepto no derogado por el EBEP— que, en las Corporaciones locales, «el régimen de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho laboral»

(25) Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, desarrollada por el Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, aplicable a todos los establecimientos sanitarios públicos —también privados— de España donde se encuentren ubicados los centros o unidades docentes acreditados para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud.

En primer lugar, los giros terminológicos que efectúa la Exposición de Motivos del EBEP. No se esconde al legislador que tanto el conjunto normativo ya vigente antes del Estatuto Básico como el propio tratamiento de la jurisprudencia, han conformado una «*relación laboral de empleo público*», que asume «*especificidades*» y «*normas de derecho público*» que la aproximan o confunden con la funcionarial. Sin afirmar, pues, que la relación laboral que ahora estudiamos es especial, sí puede deducirse que para el EBEP supone una regulación conjunta de determinadas peculiaridades que propias del funcionario, afectan también a los trabajadores, de tal manera que el Estatuto Básico, desde la perspectiva del art. 149.1.17ª de la CE —esto es, la competencia exclusiva estatal en materia laboral— incorpora «*las normas que configuran esta relación laboral de empleo público*».

Ello nos lleva a la segunda de las reflexiones, que nos permite afirmar lo que hemos mantenido, cuál es que el estudio pormenorizado del EBEP supone que no son pocas las cuestiones que se incorporan al vínculo laboral del empleado público y que sobrepasan a una simple modulación para convertir realmente a tal vínculo en esta relación laboral de empleo público. No nos extenderemos aquí, si en los siguientes apartados, pero que nos permiten concluir las sustanciales diferencias que hay entre un contrato en el sector privado y un contrato en la Administración.

Por consiguiente, no habiéndose recogido expresamente como relación laboral especial, sí creemos podría incluirse ya como una relación que, sin merecer tal calificativo legal, posee unos indiscutible rasgos peculiares; si bien doctrinalmente se ha planteado la existencia de vínculos «*comunes con peculiaridades*» en nuestro Derecho del Trabajo, creemos que el personal laboral superaría tal estadio para insertarse a medio camino entre esa última calificación y la relación laboral especial, siguiendo así la misma lógica que acontece con el contrato de trabajo del personal civil no funcionario al servicio de los establecimientos militares. En nuestro supuesto, aceptando la dicción de «*relación laboral de empleo público*», el EBEP conforma al personal laboral como un colectivo de empleados sujeto a un régimen jurídico laboral ciertamente singular que merecerá, en el futuro, un estudio pormenorizado dentro del análisis propio del empleo público en España.

2. Concepto de personal laboral

Conceptualmente, el EBEP no aporta, en su art. 11.1, una definición de personal laboral diferente a la ya existente hasta su entrada en vigor, si bien se incorpora —fruto de una enmienda en el Senado— una previsión, aparentemente, de gran importancia que no obstante no es tal, vista la justificación dada a la referida enmienda.

Jurídicamente, el concepto de trabajador o personal laboral al servicio de la Administración continúa derivándose de la definición dada por el Estatuto de los Trabajadores, esto es, se trata de un empleado vinculado con un empresario por una relación de servicios por cuenta ajena, retribuida, sometido al ámbito de dirección y organización de tal entidad pública.

No se manifiesta así el EBEP ni tampoco el ALEPA —excepción hecha de la referencia expresa al carácter retribuido de los servicios prestados— pero debemos deducir que tal conclusión es ésta por cuanto explícitamente se define al personal laboral como aquel que está vinculado con la Administración por un «*contrato de trabajo*». Por consiguiente, el EBEP —tampoco el ALEPA, que no podría por no ser materia competencia de la Comunidad de Aragón— no configura un contrato especial para el personal laboral sino que, como a continuación señalaremos, claramente en este sentido el Estatuto nos remite a las modalidades de contratación existentes en España. Puede haberse perdido la oportunidad de configurar un contrato de trabajo típico para la Administración Pública que superase las dificultades de inserción —no pocas— que el contrato de trabajo ordinario implica.

A continuación expondremos algunas de las características propias del régimen laboral del personal al servicio de las Administraciones que moralizan tal vínculo precisamente por ser quien es la «*empresa*» contratante.

VII. UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NACIMIENTO, CONTENIDO Y EXTINCIÓN DEL CONTRATO

Como hemos tenido ocasión ya de señalar extensamente, el EBEP reconoce el papel creciente del personal laboral de las Administraciones Públicas por lo que procede a regular muchos aspectos de los trabajadores públicos, prevaleciendo en algunos supuestos sobre lo que prevé el Estatuto de los Trabajadores y otras normas laborales.

En este apartado queremos destacar aquellos aspectos más relevantes en que los trabajadores públicos se han visto afectados por el EBEP, especialmente en cuanto al nacimiento, contenido y extinción, y haciendo una detallada mención a la singularidad del vínculo del denominado trabajador indefinido no fijo, símbolo precisamente de esta particular adaptación del derecho del trabajo al ámbito público.

1. El personal laboral de la Administración Pública: normativa aplicable

El EBEP reconoce su importancia cuantitativa y su presencia en todas las entidades públicas, especialmente en la local —hay que recordar que según el CES, en informe de 22-12-2004, el 80 por ciento del personal de los entes locales españoles es laboral, si bien estadísticas más fiables del Registro Central de Personal sitúan la laboralización en el mundo local en el 60 por ciento—. Aunque no se prevé la existencia de una relación laboral especial como hemos tenido ocasión de estudiar, el EBEP define a este personal como una «*relación laboral de empleo público*», sujeta a especificidades, que la aproximan a los funcionarios y la alejan de los trabajadores privados. Por ello, desde la entrada en vigor del EBEP, el personal laboral se rige, además de por la legislación laboral y las normas fruto de la negociación colectiva, por el EBEP cuando así se disponga.

2. Personal funcionario y personal laboral

Ya hemos tenido ocasión de indicar que el EBEP opta por un modelo funcional y esta es la línea también seguida por el ALEPA. Afirma que el personal laboral no puede ser el régimen general de empleo y que no hay razones que justifiquen su extensión, aunque reconoce su presencia significativa. Nos remitimos a lo anteriormente dicho en cuanto a los límites del uso del personal laboral.

3. Garantías para el personal laboral que ocupe un puesto correspondiente a funcionario

A modo de resumen, destacaremos que el EBEP fija una doble garantía, con carácter de norma básica:

- los trabajadores fijos que, a fecha de 13 de mayo de 2007, desarrollen funciones que corresponden a personal funcionario, o pasen a desempeñarlas por haber superado un proceso de selección o promoción convocado antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolas.
- se habilita la posibilidad de que el personal laboral pueda promocionar, internamente, mediante una convocatoria independiente a la del turno libre, para acceder a un Cuerpo o Escala funcional, a la que estén adscritas las funciones o puestos que desempeñen. Para poder participar en este proceso de promoción deberán ostentar la titulación necesaria y reunir los requisitos exigidos en la convocatoria. Expresamente se valorarán, entre otros méritos, en la fase de concurso-oposición, los

servicios prestados como personal laboral fijo y las pruebas superadas en su momento para acceder a tal condición de fijeza (DT 2ª).

El ALEPA fija, en su DT 3ª, el régimen jurídico de estos empleados laborales, con mucha más extensión que el EBEP. En primer lugar, desvirtúa la fecha del 13 de mayo del 2007, que queda ya descontextualizada a la vida del paso del tiempo, para ignorar la fecha de referencia, al señalar solamente que «*el personal laboral fijo que, en aplicación de la presente ley, se encuentre desempeñando puestos....*», lo cual puede implicar que la fecha de referencia será la entrada en vigor futura de la ley aragonesa, perfectamente lógico desde la perspectiva de gestión y jurídica, pero de difícil encaje con el mal redactado de la DT 2ª del EBEP.

Por otro lado, instituyese en la DT 3ª del ALEPA un régimen de funcio-narización mucho más nítido y perfilado que el ambiguo del EBEP, al señalar claramente que se trata de un proceso de tales características —a diferencia de la ley estatal básica, que se refiere a un proceso de promoción interna de confusos contornos— y también fija con rango de ley algunas de las conse-cuencias de este proceso, ausentes en el EBEP.

4. Modalidades contractuales

El EBEP acepta todo tipo de modalidades contractuales (art. 11.1), incluido el contrato de alta dirección para el caso de personal directivo profesional (art. 13.4). Determina que el personal podrá ser fijo o temporal. También se refiere al personal indefinido, al cual dedicaremos un apartado específico en este artículo.

El EBEP establece —con mucha lógica— que todo contrato de trabajo que se formalice en lo sucesivo por parte de una Administración deberá ser siempre por escrito, lo que implica la derogación de las reglas del derecho laboral que prevén el posible contrato verbal.

Como hemos señalado anteriormente, el EBEP no se ha planteado una modalidad de contrato de trabajo propio para la Administración, tanto con carácter permanente como temporal, máxime cuando en este último caso las modalidades *ad hoc* para los entes públicos —caso del derogado contrato de inserción— han desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, el legislador ha optado expresamente por no instituir un contrato de trabajo específico y sí, como ya hemos tenido ocasión de ver, de modular las reglas jurídicas que le son de aplicación. No nos parece una buena opción, porque no son pocas las particularidades que ya sea a través de normas reglamentarias específicas o por conformación de la jurisprudencia deben mencionarse y que ciertamente aconsejarían, por un principio de seguridad jurídica, una moda-

lidad de contrato de trabajo permanente o temporal para la Administración que se adaptara mejor a las peculiaridades del sector público.

Sin embargo, el EBEP ha optado por una equiparación entre sector privado y público, no restringiendo en modo alguno el uso del contrato de trabajo en la Administración. Así, se prevé la incorporación de trabajadores «*en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral*» (art. 11.1), sin ningún tipo de límites, que incluye también al personal de alta dirección (art. 13.4) y el contrato a tiempo parcial. Por tanto, con el EBEP se cierran los resquemores que pudieran existir sobre el empleo de cualesquiera de las modalidades existentes o que puedan darse en el futuro, tesis por otro lado acorde con la jurisprudencia que ha avalado siempre el empleo de todo tipo de modalidades —incluso aquellas que en su dicción y descripción tenían una óptica claramente privada, como es el contrato eventual—.

5. Derechos y deberes. Código de Conducta

Se instituye un conjunto de derechos individuales y colectivos (art. 14 y 15, 52 a 54) aplicables tanto a funcionarios como laborales, de gran importancia en la aplicación del régimen disciplinario como luego tendremos ocasión de plantear. No existe excepción para la Administración, al contrario: la aplicación es plena y además también se extiende a las entidades del sector público local no incluidas en el ámbito de aplicación del EBEP.

6. Estructura del personal laboral

El EBEP no fija una estructura de ningún tipo, a diferencia del personal funcionario que señala los grupos de clasificación y la agrupación en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas. La clasificación del personal laboral se remite, de forma genérica, a la legislación laboral (art. 77). En este sentido, el marco real de concreción será el convenio colectivo de cada Administración.

7. Promoción y carrera profesional

El EBEP regula únicamente la regla para el personal funcionario; únicamente reconoce el derecho a tal promoción profesional de los trabajadores públicos y establece que será el ET y los convenios colectivos los que fijen el régimen de la carrera y la promoción (art. 19). Sin embargo, la evaluación del desempeño, como procedimiento a través del cual se medirá y valorará la conducta profesional, el rendimiento y el logro de objetivos (art. 20) será de

aplicación también al personal laboral, lo cual supone un gran paso si ello se concreta en cada Administración. Igualmente, en este sentido, nos debemos remitir al convenio colectivo.

8. Provisión de puestos de trabajo

El EBEP, aunque aparentemente no incorpore una regulación específica, pues sólo lo efectúa para el personal funcionario (regulando el concurso, la libre designación y la movilidad intra e interadministrativa) introduce una previsión de gran trascendencia: al personal laboral le será aplicable, en cuanto a la provisión de puestos y movilidad, la regulación de sus respectivos convenios colectivos; no obstante, en ausencia de tal, se aplica por defecto el sistema regulado para los funcionarios. Acontece así una funcionarización de la provisión y la movilidad especialmente en aquellas Administraciones, sobre todo las locales, que no cuenten con convenio colectivo propio o, teniéndolo, no incorporen reglas específicas al respecto.

9. Situaciones administrativas del contrato de trabajo

Tampoco aquí el EBEP efectúa una regulación expresa, a diferencia de los primeros anteproyectos que sí lo pretendía. No obstante, la norma introduce algún matiz significativo; en primer término, las situaciones del personal laboral se rigen por el ET y los Convenios Colectivos; en segundo lugar, se prevé que aquellos últimos puedan aplicar a los trabajadores el régimen jurídico de las situaciones administrativas previstas en los arts. 85 a 91 del EBEP, siempre que este régimen sea compatible con el ET. Debemos destacar, sin embargo, la dificultad de esta aplicación por vía convencional, por cuanto algunos de los aspectos previstos en el EBEP lo son claramente desde la óptica del derecho funcional, como es la situación de servicios especiales o el servicio en otras Administraciones Públicas.

10. Régimen retributivo

Se mantiene el sistema actual, por el que corresponde a la ley laboral, al convenio colectivo y al contrato de trabajo determinar las retribuciones del personal laboral (art. 27) y también las limitaciones en el incremento de la masa salarial anual que deberá respetar siempre lo que prevea la Ley de Presupuestos (art. 21). Debemos de nuevo remitirnos al Convenio Colectivo de cada Administración.

11. Negociación colectiva

El Capítulo IV del Título III regula mayoritariamente la negociación colectiva del personal funcionario (arts. 31 a 38) y los órganos de representación de éste (arts. 39 a 46). Con carácter general se reconoce el derecho a la negociación colectiva, a la representación y a la participación institucional de los empleados públicos, a la hora de determinar sus condiciones de trabajo (art. 31), si bien en el caso del personal laboral se regirá por la legislación laboral (art. 32), con las novedades siguientes:

- independientemente de las Mesas de negociación del personal funcionario y de la negociación propia del personal laboral, se instituye una nueva Mesa, que podrá constituirse en cada Administración Pública, para negociar todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes a funcionarios, estatutarios y laborales (art. 36.3). La representación en la Mesa está claramente sindicalizada. Esta previsión será un foco futuro de conflictos porque no se señala cuales son esas «*materias comunes*» y porque se devalúa, cara al futuro, el papel de los comités de empresa y delegados de personal en la negociación colectiva.
- se regula el derecho de reunión, con criterios comunes a funcionarios y laborales (art. 46).

12. Jornada de trabajo, permisos y vacaciones

Regulados en los arts. 47 a 50 y aparentemente referidos siempre al personal funcionario (excepto art. 49, cuyo términos ambivalentes parecen acoger también al personal laboral en algunos supuestos), el art. 51 ha introducido un elemento de fuerte confusión, al indicar que el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se regirá por los establecidos en los referidos arts. 47 a 50 y en la legislación laboral correspondiente. Al situar al mismo nivel ambas regulaciones, se ha interpretado por parte del Estado que estos preceptos son también aplicables al personal laboral en algunos supuestos, destacando el art. 48.2, que indica que se tendrá derecho a disfrutar dos días adicionales de asuntos propios al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo. Sin embargo, esta interpretación a día de hoy está teniendo opiniones ya divergentes, que se sintetizan en un grupo de pronunciamientos judiciales que niegan tal aplicación, otros que lo postulan y el criterio —hasta el momento— de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo que mediatiza una aplicación extensiva y sin límites, al recordar que la técnica jurídica del «*espiguelo*» no es aceptable y que debe establecerse en términos de comparación entre el conjunto normativo convencional de la

Administración y las previsiones del EBEP, no pudiéndose optar por aquel aspecto más favorable individualmente considerado.

13. Selección

El EBEP aplica los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la condición de personal laboral, a través de un procedimiento que permita seleccionar a los mejores candidatos. Específicamente, para el personal laboral de la Administración establece entre otras las siguientes reglas:

- No hay requisito de nacionalidad. Podrán participar en las convocatorias los ciudadanos de cualquier nacionalidad de la Unión Europea así como aquellos otros extranjeros con residencia legal en España.
- La edad mínima para participar será los 16 años y la edad máxima la de jubilación forzosa.
- En los tribunales de selección no podrán haber miembros que tengan la condición de electos o designados políticamente, los funcionarios interinos y el personal eventual. Si bien para la selección de funcionarios se fija también que no se podrá ostentar la condición de vocal en representación o por cuenta de nadie —lo cual limita la representación de los sindicatos o representantes del personal—, para el caso del personal laboral el EBEP permite que las Administraciones Públicas podrán negociar formas de colaboración, a través del convenio colectivo, que permitan la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo del proceso selectivo.
- A diferencia del personal funcionario, en que el concurso de méritos no podrá ser utilizado salvo que una ley lo prevea de forma excepcional, para seleccionar personal laboral el EBEP permite recurrir a la oposición, el concurso-oposición o el concurso de valoración de méritos, en aparente pie de igualdad.

14. Régimen disciplinario y extinción del contrato de trabajo

Posiblemente es uno de los aspectos más afectados por el EBEP, por cuanto incorpora al estatuto de los empleados laborales muchas de las reglas vigentes para los funcionarios. Desde la entrada en vigor del EBEP el personal laboral queda sujeto al régimen disciplinario previsto en el Estatuto y en las normas de función pública que se dicten en desarrollo del mismo. En lo no previsto en el EBEP se aplicará la legislación laboral (art. 93). Destacaremos, al respecto:

- La potestad disciplinaria del personal laboral de la Administración se ejercerá de acuerdo con los principios de legalidad, tipicidad de faltas y sanciones, proporcionalidad, principio de culpabilidad y de presunción de inocencia y principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables.
- Exigencia en todo caso en el supuesto de faltas muy graves y graves de tramitación de un expediente disciplinario. Las faltas leves no requieren expediente pero sí un procedimiento sumario con audiencia del trabajador interesado.
- Descripción de una relación de faltas muy graves (art. 95.2) que por imperativo legal se añaden a las que tuvieran previstas los convenios colectivos. Esa relación de faltas legales es idéntica para funcionarios y trabajadores. Las faltas graves y leves se regirán por el convenio colectivo.
- Establecimiento de un régimen de sanciones que en algunos supuestos es más gravoso que el actual previsto en la legislación laboral. Así, el despido disciplinario del personal laboral comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las anteriores desempeñadas; la suspensión de empleo y sueldo podrá alcanzar una duración máxima de seis años, entre otras novedades.
- Se fija unos términos de prescripción de las faltas y sanciones idénticos para laborales y funcionarios, más gravosos que el ET. Las faltas infracciones y faltas muy graves prescriben a los 3 años; las graves a los 2 años; las infracciones leves prescriben a los 6 meses y las sanciones al término de 1 año.
- Se modifica radicalmente el régimen del despido disciplinario improcedente. Tal declaración de improcedencia como consecuencia de un expediente por comisión de falta muy grave obligará a la readmisión del trabajador, si éste era fijo en la Administración. Tal garantía no se aplica, pues, al despido improcedente disciplinario de trabajadores temporales o indefinidos no fijos.

VIII. UNA CUESTIÓN NO RESUELTA: LOS TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS: UN *TERTIUM GENUS* DE RELACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se trata de una de las cuestiones quizá más destacables del redactado final del EBEP, tras su paso por el Senado. El texto inicial presentado ante el Congreso establecía que en función de la duración del contrato éste podrá

ser fijo o temporal. Sin embargo, el EBEP finalmente aprobado recoge una enmienda del Senado que fija literalmente que según esta duración, el contrato «*podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal*». Esta precisión del art. 11.1 del EBEP nos obliga a efectuar una reflexión sobre esta triple distinción, su alcance y si ciertamente pretende resolver uno de los problemas más acuciantes de nuestro empleo público, el derivado de la contratación irregular o fraudulenta o aquella afectada por la previsión del art. 15.1.a, 15.5 y DA 15º del ET, según han establecido las reformas laborales del 2006 y 2010. Al respecto, debemos señalar las siguientes consideraciones:

a) El EBEP asume con total normalidad la existencia de personal laboral vinculado con la Administración, a través de contratos de trabajo temporales sin que haya, tal como ya hemos señalado, limitación alguna o exclusión de alguno de esos tipos de vínculos para su hipotético uso por aquella.

b) En la legislación laboral común no existe ninguna distinción entre trabajadores fijos y trabajadores con contrato indefinido. La consulta a la norma señera de nuestro marco de relaciones laborales —el Estatuto de los Trabajadores— nos permite comprobarlo (26) y la conclusión que puede darse es que tal como señala el art. 15.1 del ET, el contrato de trabajo puede concertarse por tiempo indefinido o fijo —esto es, sin una fecha de finalización, y como términos ambos sinónimos— o por una duración determinada —con fecha de finalización fija o de duración incierta pero limitada en el tiempo—.

c) Sin embargo la Administración, cuando actúa como *empresario* en relación a sus empleados sujetos a contrato de trabajo, no puede considerarse simplemente como tal empresario, pese a que algunas normas anteriores al EBEP así lo indiquen. Como ya señaló el Tribunal Constitucional hace casi dos décadas, la contratación laboral de la Administración Pública no se rige por los mismos criterios que la contratación que efectúa un empresario privado, pues su propio carácter —de entidad pública— es un factor de diferenciación relevante en especial en cuanto al acceso a la misma.

Desde esta óptica, uno de los debates más clásicos en el derecho del trabajo es la colisión entre las normas laborales y las administrativas —y constitucionales— en cuanto a determinadas consecuencias fijadas por aquellas

(26) Entre otros, art. 8.2: de no observarse la exigencia de contrato escrito en los temporales superiores a cuatro semanas, «*el contrato se presumirá celebrado por tiempo indefinido*»; art. 12.2: «*el contrato a tiempo parcial podrá concertarse por tiempo indefinido o por duración determinada...*»; art. 15.1: «*el contrato de trabajo podrá concertarse por tiempo indefinido o por duración determinada...*». Sin embargo, (art. 15.2), «*adquirirán la condición de trabajadores fijos, cualquiera que haya sido la modalidad de su contratación, los que no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social...*»; art. 43.3: «*los trabajadores sometidos al tráfico prohibido tendrán derecho a adquirir la condición de fijos...*». La lista de ejemplos es exhaustiva.

primeras ante los contratos temporales irregulares y fraudulentos, a los que cabe añadir la nueva previsión del art. 15.5 del ET, con contratos regulares, pero que superan determinados períodos de tiempo. En concreto, vale la pena recordar que la ley laboral indica que los contratos temporales deben considerarse fijos en los siguientes supuestos de irregularidad: cuando el trabajador temporal no haya sido dado de alta a la Seguridad Social durante un período igual o superior al período de prueba, cuando el contrato temporal se prolongue más allá del período fijado o cuando aquél incurra en fraude de ley.

A todo ello cabe añadir otros supuestos, como la cesión ilegal de trabajadores —art. 43— que permite al trabajador afectado optar por ser considerado fijo en la empresa cedente o cesionaria y, tras la reforma laboral del 2006 (Real Decreto Ley 5/2006 y Ley 43/2006) y 2010 (Ley 35/2010) también se considera fijo el trabajador que hubiera sido contratado durante un período superior a 24 meses, dentro de uno de 30, para el mismo puesto de trabajo, con o sin solución de continuidad, mediante dos o más contratos temporales (27), aunque se trate de modalidades diferentes, incluido si el vínculo ha sido a través de una empresa de trabajo temporal, regla de aplicación a la Administración habida cuenta la DA 15ª del ET según la cual, tal criterio de conversión se aplicará a aquéllas —Administraciones Públicas y organismos autónomos—, aunque con determinados límites. Con el mismo criterio, el art. 15.1.a) del ET según redactado dado por la Ley 35/2010, en virtud de la cual, el contrato de obra o servicio determinado que supere los 3 años se convertirá en fijo —en nuestro caso, indefinido no fijo—.

Ante todo ello, debe indicarse que desde el 1996 y en especial desde enero de 1998 (28), el Tribunal Supremo ha conformado una tesis jurisprudencial ciertamente compleja, según la cual si bien reconoce que el trabajador de la Administración, en situación de irregularidad —y ahora también, cuando esté afectado por el art. 15 del ET— goza de los derechos que atribuye en estos casos la legislación laboral, no puede obviarse que el acceso al empleo público —también el laboral— debe instrumentalizarse a través de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

La consecuencia es que, la contratación laboral, al margen del procedimiento legalmente establecido, supone que los trabajadores así incorporados se califican como «trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido», mientras que los que sí que han superado el procedimiento reglamentario de selección —o promoción interna— se califican de

(27) No computándose a estos efectos los contratos de interinidad, de relevo y formativos. Sin embargo, si se computan los contratos de obra o servicio determinado y el eventual.

(28) Las dos más paradigmáticas sentencias, a partir de las cuales la doctrina del Tribunal Supremo se ha unificado, son las de 20 y 21 de enero de 1998.

«trabajadores fijos de plantilla». A partir de esta premisa, nace la figura del *trabajador indefinido no fijo*, que no está sometido directa o indirectamente a término, sin que ello suponga, no obstante, fijeza laboral, que sólo podrá predicarse del trabajador que ha superado un proceso de selección para adquirir tal condición.

Esta tesis, que se ha mantenido como doctrina absolutamente consolidada desde 1998 hasta el momento presente, ha sido objeto de aceradas críticas, incluso en los votos particulares a las primeras y más significativas de las sentencias del Tribunal, pero se ha constituido ya como jurisprudencia plenamente asumida, como así acredita la DA 15^ª del ET, según redactado dado por la reforma laboral del 2006 y nuevamente en el 2010, en cuya virtud, la antes señalada regla de conversión en fijo de los contratos que superen los 24 meses dentro de un período de 30 (art. 15.5 del ET), también surtirán efectos en la Administración, «*sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable*».

No obstante, el choque entre la legalidad y la jurisprudencia se ha hecho evidente en esta última década, dado que los trabajadores indefinidos no fijos se sitúan en un plano ambivalente, hasta el punto de que los propios Tribunales los definen con un galimatías lingüístico considerable, al referirse a *interinidad indefinida o indefinidos temporales* (29), a contrato de trabajo temporal indefinido (30), a *relación laboral con ninguna consecuencia práctica diferente de las que se derivan de un contrato de interinidad* (31), o a empleado que se aproxima a un estatuto, precario, parecido a la interinidad (32), entre otras muchas expresiones. Y evidentemente, como a continuación tendremos ocasión de plantear, debe dilucidarse cual es el régimen jurídico aplicable a estos trabajadores —no pocos en número—, por cuanto la propia jurisprudencia ha mediatizado el conjunto de derechos laborales y de empleo público a los que pueden acceder, y que el propio EBEP también mediatiza (33).

(29) STS de 27 de mayo de 2002.

(30) STS de 27 de mayo de 2002 y STSJ de Cataluña de 27 de enero de 2006.

(31) STS de 22 de septiembre de 1998.

(32) STS de 3 de mayo de 2006.

(33) Sirva como ejemplo el art. 96.2 del EBEP por el que procederá la readmisión del personal laboral cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave. El precepto remarca que tal derecho se concede al «*personal laboral fijo*».

d) a partir de aquí consideramos que el EBEP ha perdido una oportunidad —quizá la más ordenada en el tiempo— para regularizar esta situación, esta *tierra de nadie*, fruto de la jurisprudencia y a la cual la legislación laboral ha dado por buena, como acredita la ya antes referida DA 15ª del ET aprobada en el 2006 y reformulada en el 2010. Y ello es así porque ni el EBEP ha tenido en cuenta este tipo de trabajadores a la hora de conformar sus derechos y obligaciones, ni tampoco la dicción literal de los arts.8 y 11 ayudan en nada a resolver la cuestión.

En primer término debemos señalar que la anterior nuestra afirmación parece entrar en contradicción con el redactado final del art. 8.2.c) y art. 11.1 *in fine* del EBEP. Así, en un caso y otro se proclama, fruto de la tramitación del proyecto en el Senado, que el personal laboral se clasifica, en función de la duración del contrato, en «fijo», «por tiempo indefinido» y «temporal». Una primera lectura permitiría deducir que el legislador ha tenido en cuenta la problemática señalada y ha decidido incorporarla al Estatuto. Tal conclusión, sin embargo, es errónea, aunque mucho nos tememos que en el futuro tal circunstancia quedará en el olvido y se dará por bueno y asumido aquello que no estuvo en mente de los parlamentarios.

Nuestra argumentación se basa en el estudio de la tramitación en el Senado. Del análisis detallado de tal proceso se desprende que los arts. 8.2.c) y 11.1, que tienen su origen en las enmiendas al respecto planteadas por el grupo parlamentario de senadores nacionalistas vascos, incorporando a la clasificación inicial de *fijos* y *temporales* la de *indefinido*, que fueron finalmente aceptadas como enmiendas transaccionales (34). En concreto, la voluntad de las enmiendas (35) no era resolver el problema planteado en las líneas anteriores o ni tan siquiera incluir a este personal en el listado de personal laboral, sino que —literalmente—, «se trata de introducir el término indefinido, que no contempla el Proyecto, a fin de que también el profesorado de religión esté contemplado en el artículo».

No podemos obviar nuestra sorpresa, pero tal enmienda tiene su origen pues en la problemática derivada de los profesores de religión que prestan servicios en centros docentes públicos y que ha dado pie a un debate judicial largo y complejo sobre la tipología de relación laboral que los vinculaba con la Administración (36), y en modo alguno pretendía acoger a los trabajadores

(34) *Vid.*, al respecto, el debate protagonizado en el dictamen del proyecto de LEBEP. Comisión de Administraciones Públicas. Debate celebrado el 12 de marzo de 2007. BOCG, Diario de Sesiones, VIII legislatura, núm. 435.

(35) En concreto, las enmiendas núm.33 y 35 del grupo parlamentario de senadores nacionalistas vascos (GPSNV). BOCG, Senado, VII legislatura, núm. 85, de 21 de febrero de 2007.

(36) Al respecto, por lo que implica de finalización del debate judicial en torno a tal relación laboral del profesorado de religión con la Administración Públicas y los derechos y limitaciones de

indefinidos no fijos. De hecho, debe indicarse que a lo largo del texto del EBEP se olvida cualquier referencia más a la problemática, por lo que nos permite plantear la siguiente de las reflexiones que a continuación detallaremos, por cuanto entendemos que el EBEP ha perdido la oportunidad de regular el régimen de los trabajadores indefinidos no fijos, con las consecuencias ciertamente perjudiciales que ello comporta y con el mantenimiento de la inseguridad jurídica que se deduce.

Sin embargo, el criterio de que el trabajador indefinido no es aquel descrito por la voluntad de legislador y más bien el instituido por la jurisprudencia ha sido adoptado incluso por el ALEPA, en su DA 3ª, al señalar que el contrato de trabajo del personal laboral por tiempo indefinido que haya adquirido tal condición e aplicación de la ley laboral o por sentencia judicial, verá extinguido su vínculo laboral *«cuando el puesto de trabajo que se venía desempeñando se provea a través de cualquiera de los procedimientos legalmente previstos»*.

e) consideramos que hubiera sido deseable que el EBEP incluyera una referencia expresa a este tipo de trabajadores y que tal inclusión fuera no derivada de la voluntad peregrina de las enmiendas citadas, sino del conocimiento real de una problemática que afecta a un número considerable de empleados laborales de nuestras Administraciones —es imposible de determinar si son decenas o centenares de miles los trabajadores en esta situación en el ámbito público—, como lo acredita la abundante y constante jurisprudencia de los Tribunales de todo orden. Esta falta de regulación además, se conjuga muy mal con el hecho de que al mismo tiempo, el legislador ha regulado aspectos de estos trabajadores indefinidos no fijos a través de normas propiamente laborales —caso de la Ley 43/2006 o la Ley 35/2010—. Nos parece una pésima fórmula, por la inseguridad jurídica que comporta, por la ruptura de la pretendida sistematicidad y uniformidad que pretende lograr el EBEP y porque ciertamente, el régimen de derechos y obligaciones de tales trabajadores continuará, en el futuro, al albur de la jurisprudencia.

Ante ello, nos atrevemos a formular el marco jurídico de aplicación a los trabajadores indefinidos no fijos. Creemos que la regla general debiera ser —como ya han señalado los Tribunales— la aplicación de las normas laborales en toda su extensión a los indefinidos no fijos, pero exceptuando expresamente a través del EBEP —como también ha recogido la jurisprudencia, sin bien con imprecisión— aquellos derechos, ventajas y expectativas que están vinculados, en cuanto a su aplicación, a un inicial acceso al empleo público a través de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

la misma, *vid.* STC 38/2007, de 15 de febrero.

En concreto, entendemos que el EBEP podría haber concretado que a tales trabajadores no les resulta de aplicación las reglas sobre promoción profesional y las relacionadas con la estabilidad en el empleo, evitando así que el operador jurídico deba en el futuro continuar analizando si tal o cual expresión del EBEP y del resto del ordenamiento jurídico es de aplicación o no al caso. El Estatuto no siempre deja claro el alcance de sus preceptos, y así en ocasiones se refiere al personal laboral fijo, pero no en pocas ocasiones únicamente menciona el personal laboral (37), sin que la mera dicción literal solventa las dificultades de inclusión o no de los trabajadores indefinidos no fijos.

Finalmente, creemos que debiera haberse aprovechado el EBEP para solventar una de las circunstancias jurídicas más complejas y conflictivas, y que ha sido resuelta también por la jurisprudencia —ante la inacción del legislador, el antiguo y el actual— cual es la indemnización que procede por extinción del contrato del trabajador indefinido no fijo, que en estos momentos es negada (38) independientemente de que la irregularidad, el fraude o la actuación correcta —o no— recaiga en la Administración (39), frente a las posiciones defendidas por un sector importante de la doctrina teórica, y de la propia jurisdicción social, de que les fuera aplicable la correspondiente a extinción por despido objetivo —arts. 52.c ó 51 del ET, según el número de empleados afectados—.

IX. BIBLIOGRAFÍA

BOLTAINA BOSCH, Xavier (2006): *Los puestos de trabajo del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2005): *Llibre Blanc de la Funció Pública catalana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya

(37) Así, el art. 19.1 establece que «*el personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional*», circunstancia de la que precisamente los tribunales han excluido a los indefinidos no fijos. También el art. 83 se refiere a la «*provisión de puestos y movilidad del personal laboral*» sin distinguir entre unos y otros, cuando también estos derechos parecen quedar limitados —por exclusión— a los citados empleados. Por el contrario, los procesos de funcionarización —por promoción— se circunscriben al «*personal laboral fijo*» (DT 2^o) o el derecho a la readmisión obligatoria en el supuesto de despido disciplinario declarado improcedente también viene referido al «*personal laboral fijo*» (art. 96.2).

(38) En concreto, tras diversos pronunciamientos contradictorios, la STS de 27 de mayo de 2002 distinguió entre trabajadores indefinidos no fijos y trabajadores interinos, pero no en cuanto a la extinción del contrato —que consideró de igual trato— sino en cuanto a la vigencia y al desarrollo del vínculo, de tal manera que otorga a los primeros un plus del que no gozan los simplemente interinos, pero no así a los efectos indemnizatorios, al entender que no tienen tal derecho, pues son equiparados en este caso a los interinos en plaza vacante.

(39) Valga como ejemplo la significativa STSJ La Rioja de 20 de junio de 2000, cuyo resultado final es considerar como trabajador indefinido no fijo a un empleado de la Administración con 23 años de antigüedad.

LAS NOVEDADES EN LA SELECCIÓN DE PERSONAL COMO PALANCA DE CAMBIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ESPERANZA PUERTAS POMAR
ÓSCAR EMBID IBÁÑEZ

SUMARIO: I. PRINCIPIOS RECTORES.– II. SELECCIÓN POR CUERPOS Y ESCALAS.– III. REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.– IV. PROCESOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN: 1. Cuestiones Generales. 2. Sistemas de Selección: A) Oposición. B) Concurso-Oposición. C) Concurso.– V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.– VI. OFERTA DE EMPLEO.– VII. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La selección del personal es uno de los procesos clave en cualquier organización. En las Administraciones Públicas estos procesos se han enfrentado, históricamente, con dos grandes problemas. Las irregularidades de los mismos que, en muchos casos, han supuesto la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y, por otro lado, los propios sistemas utilizados y su fiabilidad, en cuanto a la elección de las personas más idóneas para el desempeño de los puestos de trabajo. El Estatuto Básico del Empleado Público y el ALEPA vuelven a reafirmar la necesidad de garantizar el absoluto respeto a estos principios, cuyo éxito fundamenta en gran medida la legitimidad del empleo público y, a la vez, incorporan una serie de elementos cuyo desarrollo debe impulsar cambios muy notables en los procesos de selección y en los sistemas utilizados, con el fin de avanzar en la mejora de los resultados de estos procesos.

Palabras clave: Selección empleo público; competencias; Estatuto Básico del Empleado Público; Anteproyecto de Ley de Empleo Público; tribunales de selección; sistemas selectivos.

ABSTRACT: The recruitment is one of the key processes in any organization. In these processes the government has faced historically, with two major problems. The irregularities of the same that in many cases, have led to violation of the constitutional principles of equality, merit and ability and, secondly, the systems used and their reliability in terms of choosing the best people to the job performance. The Basic Statute for Civil Servants and the Draft Law on Public Employment of Aragon again reaffirm the need to ensure full respect for these principles, whose success largely based on the legitimacy of public employment, and one that incorporates a number of elements whose development

must promote notable changes in the selection procedures and systems used, in order to further improve the results of these processes.

Key words: recruitment for the Civil Service; competencies and skills; Basic Statute for Civil Servant; Draft Law on Public Employment of Aragon; recruitment bodies; recruitment systems.

La necesidad de transformar la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, premisa raramente negada ni por quienes se hallan directamente concernidos por responsabilidades en la materia, ni por quienes desarrollan en ellas funciones como empleados públicos, siquiera por la población en general, debe comenzar por un replanteamiento del acceso a funciones y cargos públicos, tanto en los principios rectores como en los sistemas y procedimientos.

Punta de lanza en cuanto a los aspectos requeridos de revisión ha sido la de dotar de mayor flexibilidad a esa gestión. El Estatuto Básico del Empleo Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (al que nos referiremos en adelante como EBEP), no ha sido ajeno a esta consideración. La propia Exposición de Motivos hace alusión a ello, aseverando que: *«El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adoptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea o en la propia Administración comunitaria».*

En consonancia con lo anterior, en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en adelante ALEPA), se manifiesta consciencia en cuanto a la necesidad de la renovación del modelo de empleo público existente, dotándolo de mayor flexibilidad, en aras a granjear mayor competitividad a la gestión de recursos humanos, como medio, incluso parece, como única alternativa posible, para seguir cumpliendo la finalidad de prestación de servicios de calidad a los ciudadanos de manera eficaz y eficiente.

Sin embargo el Estatuto Básico del Empleado Público, en el texto finalmente aprobado y vigente, por lo que a la selección de personal respecta, sin ser tan ambicioso en sus planteamientos como cabría haber esperado de un texto que tiene como objetivo declarado ser el elemento de referencia de ese proceso de transformación de la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, sí que incorpora elementos importantes que, en la medida en que las Comunidades Autónomas y el Estado los aprovechen en sus desarrollos normativos, pueden servir para introducir importantes cambios en ese proceso clave.

En el presente trabajo vamos a analizar algunos de los principales problemas que tiene la selección de los empleados públicos y las posibilidades de tratamiento que el EBEP y el ALEPA ofrecen.

I. PRINCIPIOS RECTORES

En un sistema selectivo en que el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad se encuentra constitucionalmente garantizado, dos son, en materia de principios rectores, las principales novedades introducidas por el EBEP (artículo 55), y por lo tanto recogidas en el ALEPA (artículo 60), sin perjuicio, por supuesto, de los tradicionalmente reconocidos, a saber, la agilidad en los procesos selectivos y la profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

Antes de entrar a analizar estos dos nuevos principios debe realizarse una mención a los principios constitucionales que se han conformado como verdaderos principios generales inspiradores y rectores de la gestión de cualquier aspecto de la política de personal.

1.- Igualdad, mérito y capacidad. No se va a profundizar en los mismos dada la numerosísima doctrina y jurisprudencia que existe sobre ellos y que ha servido para facilitar su concreción y ponderar su importancia.

Debe llamarse la atención acerca de la necesidad de que cualquier cambio que se pretenda acometer debe tener presente la aplicación estricta de estos principios. No puede olvidarse que la exigencia constitucional de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de publicidad, mérito y capacidad trasciende el mero ámbito jurídico y administrativo para constituir una exigencia de la sociedad y que, a la postre, del respeto a estos principios proviene una parte de la legitimidad social de los empleados.

El Informe de la Comisión de Expertos, tras reconocer que muchas Administraciones Públicas han hecho un esfuerzo para preservar ante todo la vigencia de estos principios en sus procesos de selección, puso de manifiesto la relajación que se observa en otras, pertenecientes principalmente al ámbito local.

Debe insistirse, por tanto, que cualquier propuesta de reforma debe pasarse por el filtro de estos principios rechazando aquellas que puedan suponer un riesgo de afectar a los mismos.

Dicho esto, no podemos quedarnos con meras declaraciones formales sino que hay que dotar de un contenido real a estos principios. Haciendo un paralelismo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, las Administraciones están obligadas a promover el ejercicio «real y efectivo de los

mismos». No cabe duda de que se ha avanzado mucho en este aspecto pero existen interrogantes importantes acerca de si efectivamente el sistema actual garantiza la igualdad real de acceso a los grandes Cuerpos superiores, especialmente, de la Administración General del Estado. No todo el mundo puede financiar los extensos y gravosos periodos de preparación que estos procesos exigen.

Por otra parte, los principios de mérito y capacidad se pueden ver también seriamente afectados en los casos en los que se produce una desconexión importante entre las pruebas de selección y las funciones y competencias de los puestos a desempeñar. En estos casos, la mera superación del proceso selectivo no sería suficiente para poder afirmar que se han garantizado dichos principios. Se habría garantizado que los candidatos seleccionados han sido teóricamente los que más capacidad han demostrado en superar unas pruebas concretas, pero no necesariamente los que más méritos y capacidad tienen para desempeñar los puestos.

2.- Entrando en el primero de los dos principios que se incorporan como novedad en el artículo 55 EBEP, el principio de agilidad, parece claro que en un contexto en el que transcurren meses, e incluso años, desde que la publicación de la Oferta de Empleo de la Administración correspondiente otorga oficialidad a la existencia de una vacante que debe ser objeto de provisión hasta que la misma es adjudicada a un empleado público con destino definitivo, no puede negarse la necesidad de dotar al sistema de una mayor agilidad.

Entre las causas que motivan esta excesiva duración pueden citarse:

a.- El elevado número de procesos y de aspirantes. Por ejemplo, una Administración de tipo medio como la de la Comunidad Autónoma de Aragón, con alrededor de 12.000 empleados en el sector de administración general, cuenta con más de 170 Escalas/Clases de Especialidad/ramas de funcionarios y categorías laborales.

Algunos de estos procesos son muy masivos en cuanto al número de aspirantes que se presentan. Así, en las convocatorias de las plazas de Administrativos y de Auxiliares de Enfermería correspondientes a la OPE de 2010, se han recibido 4.877 y 2.000 solicitudes, respectivamente.

b.- La centralización en la gestión de los mismos. Se trata de procesos muy centralizados que dependen de Unidades de selección, en muchos casos, sin los recursos y especialización mínimos.

c.- La propia configuración de las pruebas de selección que en la medida en que deben ser muy garantistas cuentan con procedimientos muy laboriosos.

El EBEP es consciente de esa dificultad cuando determina en su artículo 70.1 que la «ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años».

La agilidad de los procesos pasa ineludiblemente por dotar a los Centros encargados de la selección de mayores medios, de ahí la propuesta del ALEPA de configurar el IAAP como un Organismo Autónomo, y de, como veremos, adoptar modificaciones en los procesos.

En esta línea es interesante la novedad incluida en el ALEPA, de introducir pruebas de habilitación previa o reclutamiento, en aquellos que previsiblemente susciten una amplia concurrencia de participantes, o cuando, por las características de los puestos ofertados, así se considere oportuno, como parte del proceso de selección de los funcionarios de carrera o del personal laboral fijo, o celebrándose autónomamente, con la finalidad de selección personal funcionario interino o laboral temporal (artículo 68).

Sin embargo, habida cuenta que el anteproyecto se detiene ahí, queda abierto en qué han de consistir esas pruebas de reclutamiento, si en la realización de pruebas teóricas, o prácticas, o si se trata de un concurso.

Tampoco se despeja la duda de en qué situación jurídica queda el personal previamente habilitado o reclutado, ni si desempeñará o no funciones, más allá de los casos en que este sistema se emplee para la selección de personal interino o temporal, en que la respuesta afirmativa es evidente.

Incluso habrá de distinguirse de manera seria y rigurosa qué necesidades de recursos humanos deben realmente satisfacerse mediante la incorporación de personal en destino definitivo, y cuáles simplemente con carácter temporal, mediante este sistema de reclutación previa, u otro diverso, y en ello realiza con arrojo un paso adelante el EBEP, al reconocer, por fin, en su artículo 10, una figura que venía siendo demandada por la realidad fáctica, y que dota al sistema de una flexibilidad imprescindible: la selección de funcionarios interinos, no sólo para la provisión de vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera o la sustitución transitoria de los titulares, sino también para la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses (la introducción de límites temporales es sin duda indispensable en orden a evitar la perversión del sistema mediante la perpetuación de situaciones temporales, a la que el devenir habitual nos tiene no poco habituados, pero que no por ello dejan de constituir una anomalía cuando no una flagrante irregularidad).

3.- Mención aparte merece la introducción en el Estatuto Básico del Empleado Público, y por ende en el ALEPA, de la exigencia de la profesiona-

lidad en los miembros integrantes de los órganos de selección (artículo 60 y 71 respectivamente).

El anteproyecto de texto legal exige que los miembros integrantes del órgano de selección cuenten con un nivel de conocimientos técnicos y en materia de selección de personal que les permita valorar los méritos y la capacidad de los candidatos. Además, aquéllos habrán de pertenecer al grupo de clasificación profesional a la que corresponda una titulación de igual o superior nivel académico al exigido en la respectiva convocatoria (art. 72).

Transcurridos ya cerca de cuatro años desde la aprobación de esta norma jurídica, que exige profesionalidad en los miembros de los órganos de selección, causa en realidad estupor que hasta 2007 no se haya exigido este requisito a todos los examinadores, sin excepción, de modo que no fue infrecuente encontrar, en cualquiera de los Tribunales nombrados para el acceso a cualesquiera cuerpos o escalas, miembros cuyo perfil profesional no guardaba relación alguna con ninguno de los conocimientos o aptitudes que se iban a valorar a los aspirantes.

Sin duda este pequeño gesto del EBEP supuso un paso adelante más, ya irrevocable, en la mejora de los sistemas de selección en aras a hacer posible el cumplimiento del objetivo de determinar qué aspirantes ostentan mayor capacidad, a cuya consecución puede contribuir la previsión del artículo 61 del texto básico y 71.2 del ALEPA de autorizar la creación de órganos especializados y permanentes para la selección de personal.

4.- No ofrece duda que la garantía del principio de publicidad resulta relativamente sencilla actualmente, inmersos como estamos en el mundo de las comunicaciones electrónicas y de la información globalizada, especialmente a través de internet, instrumentos que también pueden coadyuvar a la consecución de una total transparencia, tanto en el desarrollo de los procesos selectivos como en la actuación de los órganos de selección, cuestiones ambas a las que se refiere expresamente el ALEPA.

Sería necesario, sin embargo, caminar hacia la homogeneización, hoy inexistente, en la utilización de estos medios de comunicación para la difusión de la información relativa a las distintas fases de los procedimientos selectivos y los resultados obtenidos por los aspirantes, en orden a evitar que una iniciativa que nace con el objeto de reforzar la garantía de la publicidad y la transparencia acabe convirtiéndose en una vulneración del principio de igualdad.

Interesa destacar que a fin de promover la publicidad legal y constitucionalmente exigida se introdujeron en el ALEPA prescripciones como la de la obligatoriedad (art. 65.3), para todas las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación, de difusión de las convocatorias de procesos

selectivos de acceso y sus bases mediante su inclusión preceptiva en el Portal del Empleo Público de Aragón.

II. SELECCIÓN POR CUERPOS Y ESCALAS

Nuestro sistema de función pública se adscribe a los denominados sistemas de *carrera* que tienen, precisamente, en el procedimiento de acceso una de sus principales características. En estos sistemas el funcionario seleccionado no lo es para ocupar un determinado puesto de trabajo sino para ingresar en una categoría funcional (llámese Cuerpo, Escala o Clase de especialidad) a la que están adscritos un conjunto de puestos de trabajo que se irán ocupando a lo largo de la vida laboral del empleado.

El EBEP es continuador del modelo de función pública cerrado o de carrera pero, al igual que hacía el texto al que sustituye, introduce algunos elementos importantes ajenos al mismo. De esta forma, el EBEP sigue imponiendo la existencia de Cuerpos y Escalas u otros sistemas de agrupación de funcionarios (art. 75) vinculando su fundamento, precisamente, a los procesos selectivos: «que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo».

Y es ahí donde está el núcleo del problema: cómo compatibilizar la generalidad de estas agrupaciones con la especialización de los puestos. Cómo garantizar en los procesos de selección a estas agrupaciones el principio rector de «adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar» (art. 55.2.f) especialmente cuando se trata de competencias especializadas de nivel superior desarrolladas por puestos ubicados en ámbitos sectoriales muy diferentes.

La complejidad de las políticas sectoriales ha llegado a un punto en el que se necesitan verdaderos especialistas en la materia de que se trate. Ya sea urbanismo, educación, selección de personal, transportes, etc. Es cierto que esta problemática es exclusiva de los puestos de nivel superior y no de todos, ya que hay Escalas o Clases de especialidad que tienen adscritas un gran número de dotaciones con funciones muy homogéneas.

La opción de especialización tiene opiniones contrarias que siguen considerando que el actual sistema tiene en todos los casos mayores ventajas que desventajas. Se argumenta que una formación generalista, aún de carácter técnico, aporta a los empleados una visión global de gran valor en la gestión de los asuntos públicos. Es una crítica a tener en cuenta pero su superación debe venir, como veremos, de una mejora del perfil competencial de los puestos y no de una difuminación del mismo que es a lo que, en muchos casos, se llega

con el actual sistema. A lo expuesto debe sumarse otro elemento que el Informe de la Comisión de Expertos proponía elevarlo a la categoría de principio rector de los procedimientos de selección pero que finalmente no figura en el texto: el principio de eficiencia. Cualquier medida que se proponga dentro de la política de personal debe tener en cuenta su eficiencia. Desde esta perspectiva debería evaluarse en términos de coste económico, del tiempo necesario para la adquisición de las competencias que el puesto requiere en un nivel medio y, en definitiva, de calidad de desempeño, la selección de un empleado sin formación especializada para un puesto que la requiere.

Es posible que en la realidad de los años sesenta — la Ley de Funcionarios Civiles— o incluso de los años ochenta —Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública— este déficit de especialización no fuese especialmente problemático. Pero el importantísimo incremento del nivel de complejidad sectorial (basta con analizar la reglamentación de cada materia) unido a la evolución del papel que se demanda a las distintas Administraciones, de naturaleza post-burocrática y que convierte a los empleados en interlocutores con los actores sociales y protagonistas, por tanto, de esa Administración relacional y no en meros aplicadores de las normas, demanda un conocimiento sectorial muy profundo.

El propio EBEP contiene alguna propuesta que puede permitir superar esta situación. Así el artículo 73.3 establece que «los puestos podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad». Es decir, el EB consciente de esta tensión generalidad/especialidad permite que se definan áreas de especialización que jueguen como elementos de referencia tanto en la selección como en la provisión o en la formación. Definidas estas áreas sectoriales, se podría seleccionar para un área concreta o un puesto concreto de esa área adquiriendo la condición de funcionario de una determinada Escala o Clase de especialidad. A partir de aquí la movilidad futura se realizaría entre puestos adscritos a dicha Escala o Clase de especialidad, si bien atendiendo a la especialización del empleado. La regulación de los procesos de movilidad de los empleados ya recoge esta especialización (dos ejemplos: regulación del concurso de méritos contenida en el art. 14 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón 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 —BOA de 13 de junio— o las propias áreas funcionales establecidas por la Junta de Andalucía en el Decreto 65/1996, de 13 de febrero —BOJA de 7 de marzo— o por el Gobierno del País Vasco en el Decreto 77/2005, de 12 de abril —BOPV de 4 de mayo—) por lo que el salto no es tan grande como podría suponerse ni mucho menos.

III. REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Además de los ya conocidos requisitos generales de acceso, el EBEP y en consonancia con ello el ALEPA (artículos 56 y 61, respectivamente), prevén una interesante novedad, a saber, que en la convocatoria puedan incluirse otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar, sin perjuicio, por supuesto, de su descripción de manera abstracta y general, de forma que no suponga la configuración de un proceso selectivo al que a la postre únicamente pueda aspirar una concreta persona o grupo de ellas.

IV. PROCESOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN

1. Cuestiones generales

Como se ha dicho, la consecución del objetivo de incorporación de la persona dotada de mayor mérito y capacidad, de la más idónea para el desempeño de las funciones de que se trate, no puede provocar la dilución de la alta legitimidad social de que gozan actualmente los vigentes sistemas de selección.

La situación de partida en cuanto a los sistemas de selección puede situarse en la asimilación de la tríada ya clásica prevista en las normas precedentes y que el EBEP sigue recogiendo, con unas claras notas valorativas. Oposición: conocimientos teóricos, memorística, formalista pero muy garantista con los principios constitucionales. Concurso: sistema arbitrario y fácilmente manipulable. Concurso-oposición: el sistema utilizado en los procesos de consolidación de empleo realizados.

Por lo tanto no es de extrañar que con estos precedentes los órganos jurisdiccionales hayan interpretado con dureza los requisitos que habían de cumplimentar los procesos selectivos convocados por las distintas Administraciones Públicas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, las sentencias dictadas al efecto han recaído fundamentalmente sobre las Entidades de Derecho Público, no sólo en cuanto a la exigencia de una identidad en los procedimientos respecto de la Administración Territorial Institucional, sino incluso en la forma de su cumplimiento, que una vez afirmada tal identidad es por lo tanto extrapolable a cualquier Administración Pública.

La valoración como antijurídica de determinados actos dictados en tal sentido por las Entidades de Derecho Público se ha basado, no sólo en una mera vulneración de la todavía vigente Ley de Función Pública cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, por su inaplicación, lo cual no

constituye, desde luego, el objeto del presente trabajo, sino incluso en que la forma de interpretación y aplicación de la misma realizada en dichas ocasiones infringía el artículo 23 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos.

Queremos con ello decir con ello que estos recelos jurisprudenciales, manifestados por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza y confirmados después en apelación por la Sala de dicha Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, no se vencen simplemente mediante una reforma legislativa que establezca nuevas reglas de juego, sino que es necesario que el Juzgador valore que estas nuevas reglas y sobre todo la aplicación que se hace de las mismas son acordes con la Constitución, cuyos principios permanecen inalterados. En este sentido, a juzgar por la tendencia actual, el juicio promete ser exigente.

Así, los pronunciamientos judiciales han pasado por negar directamente la posibilidad de una entrevista como prueba válida en un proceso selectivo o por admitirla si bien exigiendo un elevadísimo grado de precisión en la descripción de la misma.

Ya en el año 2004, en el Procedimiento Abreviado 204/2004 seguido ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza se enjuiciaba una convocatoria para la selección de personal laboral por una Entidad de Derecho Público.

Con independencia de la naturaleza jurídica de la entidad convocante, interesa destacar la minuciosidad con que se examina el contenido de la convocatoria y el alto grado de exigencia que se impone para entender satisfecho un grado suficiente de objetividad y por ende cumplidos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a funciones públicas.

Esta sentencia, en la que posteriormente se basarán otras del resto de Juzgados de la misma jurisdicción, en su fundamento jurídico segundo, tras valorar positivamente los extremos que sí podían encontrarse en al convocatoria, señala lo siguiente:

«Como se acaba de señalar, nada dice la convocatoria sobre cuál va a ser el criterio de valoración que se va a emplear, ni las normas por las que se va a regir la puntuación, y ni siquiera lo hace mediante remisión a alguna otra disposición. La convocatoria desarrolla dentro de lo que determina «perfil solicitado» cuáles son los méritos de que debe disponer el candidato para poder ser elegido, pero guarda silencio sobre la forma en que se valorarán los mismos, (...) se está vulnerando el principio de mérito, ... pues no se articulan medios en la convocatoria que permitan estimar que aquellos candidatos elegidos sean los que ostenten unos mejores méritos, pues se desconoce cómo se produce la valoración...».

En primer lugar debe quedar claro que éstos no fueron los únicos motivos por los que se anuló la convocatoria, dado que adolecía de otros vicios. No obstante, con la transcripción de este fragmento se pretende destacar la negativa valoración jurídica realizada por el juzgador de primera instancia respecto de la falta de precisión de la convocatoria, de la que extrae una vulneración del principio de mérito.

Esta afirmación de la sentencia, que podría parecer *a priori* evidente, no lo es tanto, o al menos a mi juicio no de una manera absoluta, si observamos cualquier otra convocatoria de las que habitualmente se publican en los boletines oficiales.

Examinemos, por ejemplo, la Orden 7 de septiembre de 2009, del Departamento de Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Facultativa Superior, Arquitectos, publicada en BOA nº 177, de 10 de septiembre de ese año.

La base sexta de la convocatoria se refiere a la estructura de las pruebas selectivas en los siguientes términos:

«6.1. El primer ejercicio consistirá en desarrollar por escrito dos temas de carácter general que propondrá el Tribunal, uno relacionado, sin ser coincidente, con el temario del programa de materias específicas y otro relacionado, sin ser coincidente, con el temario de materias comunes.

El Tribunal señalará en el momento de proponer este ejercicio el tiempo máximo concedido para su realización, sin que su duración pueda exceder de tres horas.

El ejercicio será leído literalmente por los aspirantes en sesión pública ante el Tribunal, que valorará la formación general, la capacidad de análisis, el orden y la claridad de las ideas desarrolladas, así como la corrección en la expresión escrita...».

Los criterios de valoración del primer ejercicio se hallan claramente expresados y no ofrecen lugar a dudas. Sin embargo, a continuación, se añade:

«6.2. El segundo ejercicio consistirá en exponer oralmente en sesión pública cuatro temas, sacados al azar, tres extraídos del grupo de materias específicas y uno del grupo de materias comunes. La exposición, que no podrá exceder de cuarenta y cinco minutos, comenzará por los temas del grupo de materias específicas.

Los candidatos dispondrán de un período de veinte minutos para la preparación de este ejercicio, sin que puedan consultar ninguna clase de textos o apuntes, si bien podrán utilizar durante la exposición el esquema o guión que hayan realizado.

Finalizada la actuación del candidato, el Tribunal podrá dialogar con él durante un período máximo de veinte minutos sobre las cuestiones expuestas o relacionadas con los temas que haya desarrollado.

6.3. *El tercer ejercicio consistirá en el desarrollo y resolución de uno o varios supuestos prácticos propuestos por el Tribunal, que estarán relacionados con las materias del programa.*

El Tribunal señalará en el momento de proponer el ejercicio el tiempo máximo concedido para su resolución, pudiéndose utilizar cuantos libros, textos o documentos, en soporte papel, se considere necesarios, aportados por los propios candidatos o disponibles en el local escogido por el Tribunal para realizar el ejercicio.

El ejercicio será leído literalmente en sesión pública ante el Tribunal, que podrá dialogar con el candidato durante diez minutos sobre las cuestiones relacionadas con el planteamiento y resolución del supuesto.

6.4. *El cuarto ejercicio será una prueba de conocimiento y comprensión del idioma francés o inglés. Dicha prueba consistirá en la traducción directa, sin diccionario, de un texto en el idioma elegido por el candidato en su solicitud y durante el tiempo que se señale por el Tribunal».*

Pues bien, ¿cuáles son aquí los criterios de valoración, más allá de la correcta ejecución del ejercicio, de la demostración suficiente de ostentar los conocimientos requeridos, además de estar en posesión de la correspondiente titulación, cuestión esta última que constituye un requisito para la participación en el proceso?

Dado que la convocatoria enjuiciada en 2004 por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza ofertaba puestos de auxiliar administrativo, examinaremos, también a modo de ejemplo, la Orden de 5 de septiembre de 2007, del Departamento de Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón Escala Auxiliar Administrativa, Auxiliares Administrativos, publicada en BOA nº 116, de 1 de octubre.

En este proceso selectivo, tras una primera prueba consistente en un cuestionario de preguntas en forma de test, en el segundo ejercicio, sobre conocimientos informáticos se especificaba que se valoraría su ejecución correcta y se penalizarán tanto los errores mecanográficos como la omisión o incumplimiento de las normas de realización del mismo.

Sin embargo, el tercer ejercicio, de carácter voluntario y de mérito para mejorar la puntuación en la relación final de aprobados, consistió en una prueba de taquigrafía o de conocimiento de los idiomas francés o inglés, relatando la convocatoria únicamente en qué consistía la prueba, a saber, dictado y traducción, respectivamente, sin más precisión sobre los criterios de valoración.

A nivel estatal, la Orden del Ministerio de Justicia, de 18 de abril, por la que se convoca proceso selectivo para el Ingreso por el sistema general de acceso libre al Cuerpo de Abogados del Estado, publicada en BOE nº 103, de 30 de abril, realiza, del mismo modo, únicamente una descripción del

desarrollo del proceso selectivo con el contenido de las pruebas (exposición oral de temas extraídos del temario y ejercicios prácticos).

En cualquier caso esta sentencia a la que nos hemos referido fue confirmada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en sentencia de 18 de diciembre de 2007.

Posteriormente, se han producido en Aragón otros pronunciamientos judiciales similares especialmente centrados en evitar «un ámbito innecesario de incertidumbre en la valoración de los candidatos que resulta contraria a los principios de mérito y capacidad» y con imposición un alto grado de exigencia para entender satisfecha la objetividad exigible y por ende cumplidos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a funciones públicas.

Más optimista, en este sentido, es la conclusión a la que llega el Tribunal Supremo, en sentencia de 28 de marzo de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, que al examinar la adecuación a derecho de la introducción de la Entrevista Conductual Estructurada como prueba selectiva en el procedimiento para la provisión de puestos de trabajo en comisión de servicios en la administración autonómica vasca señala que el método es idóneo en todas sus posibles formas para seleccionar a los empleados públicos conforme a los principios de mérito y capacidad con respeto al de igualdad, salvo en los casos en que se demuestre incompatible con las premisas constitucionales sobre las que descansa la función pública. Por lo tanto, dice el alto tribunal, la cuestión se centra en la conformidad o no, en cada caso, de este método con tales postulados de la Carta Magna, conformidad que ha de suponersele, ya que, según esta sentencia, no hay razón para excluirla de la presunción de validez que se predica de los actos y disposiciones administrativas a tenor del artículo 57.1 de la Ley 30/1992, y la carga de desvirtuarla pesará sobre el recurrente.

Puede finalizarse este encuadramiento general señalando las dificultades de evolución de los procesos de selección. Las referencias jurisprudenciales nos muestran como los tribunales han aceptado unos importantes márgenes de discrecionalidad técnica en las valoraciones realizadas por los órganos de selección respecto a las pruebas utilizadas *tradicionalmente* en el sector público, pero estos mismos márgenes se cuestionan o simplemente no se admiten cuando lo que se pretende es la utilización de procesos empleados *tradicionalmente* en el sector privado pero novedosos en el público.

2. Sistemas de Selección

La enumeración y definición de los sistemas selectivos introduce destacables variaciones respecto de la normativa derogada, comenzando por algunas precisiones sobre los condicionantes que deban concurrir para la elección de uno u otro sistema (artículo 61 del EBEP y 66 del ALEPA).

En definitiva, seguimos contando, para el acceso al empleo público, con el sistema de oposición, que se consolida como el de utilización generalizada; el de concurso-oposición, de aplicación preferente para aquellos puestos de trabajo de especial dificultad técnica, responsabilidad y especialización en los que se considere necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa para el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias; y el de concurso, al que puede recurrirse sólo con carácter excepcional y previa habilitación mediante ley formal cuando se trate de la selección de funcionarios de carrera.

A) Nos referiremos en primer lugar al sistema de oposición

El EBEP y el ALEPA sin optar por una revolución o cambio radical del sistema, probablemente por los motivos y prevenciones ya mencionados, sí que prevén nuevas pruebas que valoren otros aspectos, además de los conocimientos teóricos, como las habilidades prácticas, destrezas y aptitudes, en definitiva las competencias profesionales.

El sistema de oposición debe dejar de ser un procedimiento para la exclusiva demostración de la posesión de unos conocimientos teóricos de tipo técnico.

Cobra aquí singular relevancia la superación del actual modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo para su evolución paulatina hacia un sistema de gestión por competencias, que pueda tener su reflejo tanto en la formación, como en la provisión de puestos de trabajo y también en el primer acceso al empleo público.

En el siguiente cuadro figuran las competencias definidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —sector administración general— en el marco de un proyecto en fase desarrollo que tiene por objeto incorporar la gestión por competencias a los principales procesos de la gestión de personal.

<ul style="list-style-type: none">• Competencias institucionales:<ul style="list-style-type: none">CI.01. Orientación al ciudadano.CI.02. Aprendizaje permanente.CI.03. Compromiso con la calidad.CI.04. Desempeño transversal.
<ul style="list-style-type: none">• Competencias personales:<ul style="list-style-type: none">CP.01. Análisis de situaciones y toma de decisiones.CP.02. Atención y servicio.CP.03. Autocontrol.CP.04. Autonomía personal.CP.05. Dirección de personas.CP.06. Flexibilidad.CP.07. Liderazgo.CP.08. Negociación.CP.09. Organización y planificación.CP.10. Orientación a resultados.CP.11. Relación y comunicación interpersonal.CP.12. Resolución de conflictos.CP.13. Trabajo en equipo y cooperación.
<ul style="list-style-type: none">• Competencias técnicas

Las *competencias institucionales* se derivan de la misión de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y están impregnadas de los principios de su cultura organizativa. Representan aquellas características que han de poseer y desarrollar todas las personas que la integran porque condensan los valores de esta Administración. Estarán presentes en todos los puestos de trabajo de esta organización.

Las *competencias personales* integran las habilidades personales que han de desempeñar los trabajadores de esta Administración en su puesto de trabajo. Estas competencias están graduadas en cuatro niveles de desempeño, definiendo, de forma precisa y observable a través de ejemplos de conductas asociadas, el significado de cada uno de ellos, de manera que, en el futuro, cada puesto de trabajo llevará asociado un número concreto de competencias a desempeñar y en un nivel determinado.

Finalmente, las *competencias técnicas* integran los conocimientos y habilidades técnicas o profesionales requeridos para desempeñar adecuadamente un puesto de trabajo. La información para identificar estas competencias está previsto que proceda tanto del análisis de puestos de trabajo que se está llevando de forma paralela como de las unidades de competencia identificadas por el Instituto Nacional de las Cualificaciones (1)

(1) EMBID IBÁÑEZ, O., FERNÁNDEZ-VELILLA HERRANZ, B. y RUEDA SÁNCHEZ, I. (2011). *Gestión por Competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza, Gobierno de Aragón. Departamento de Presidencia. En dicha publicación se contiene el Diccionario de Competencias junto a una explicación del proyecto y de sus principales aplicaciones a los procesos más importantes de la gestión de personal.

Sólo tras una correcta configuración de los puestos de trabajo y de las competencias necesarias para su óptimo desempeño puede configurarse un proceso selectivo adecuado o ajustado y determinar el tipo de pruebas que permitan valorar la mayor o menor concurrencia en el candidato de esas precisas competencias. Se trata, en definitiva, de identificar con claridad el mérito y la capacidad requeridas, para hacer posible su precisa búsqueda, y por supuesto, su hallazgo.

En tal sentido resulta especialmente interesante como se ha anticipado la previsión del artículo 73.3 del EBEP, que permite la agrupación de puestos de trabajo en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad. La definición de áreas de especialización mediante dichas agrupaciones puede permitir afinar, en el momento de la selección, tanto los conocimientos estrictamente técnicos exigibles como las idóneas competencias, habilidades y destrezas.

No en vano introduce el artículo 61 del EBEP y 69 del anteproyecto de LEPA la posibilidad de incluir no sólo las tradicionales pruebas que permitan al órgano de selección la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, el dominio de lenguas extranjeras o la superación de pruebas físicas, sino también otras que consistan en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, la exposición curricular por los candidatos, la superación de pruebas de capacidades cognitivas y de personalidad o la realización de entrevistas.

Todo lo anterior cuidando especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, lo que exige, una vez más, una correcta definición de dichas tareas y funciones.

En esta línea se han seguido las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de introducir en los procesos selectivos además de las tradicionales pruebas orales y escritas de evaluación de conocimientos teóricos, otras orientadas a examinar «la aptitud y las capacidades cognitivas», o que consistan en la realización de «ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas y, en su caso, la superación de pruebas físicas», completando las pruebas selectivas con «la superación de pruebas psicométricas o de exámenes médicos», así como con «instrumentos de información biográfica de los candidatos y valoración de méritos y referencias».

En este sentido debe destacarse que la Unión Europea acaba de modificar sus procesos de selección, introduciendo los criterios que figuran en el siguiente cuadro (2).

(2) Datos de la Oficina de Selección de la Unión Europea.

- ✓ oposiciones mucho más rápidas y con menos fases de procedimiento
 - ✓ ciclo anual de oposiciones para los perfiles de empleo más comunes
 - ✓ pruebas por competencias.
- Además de aptitudes y conocimientos profesionales específicos, se evalúan las siguientes competencias básicas:
- ✓ análisis y resolución de problemas
 - ✓ comunicación
 - ✓ trabajo de calidad y resultados
 - ✓ aprendizaje y desarrollo
 - ✓ determinación de prioridades y organización
 - ✓ resistencia
 - ✓ trabajar con otras personas.

En relación a las distintas pruebas de selección no pueden desconocerse los estudios científicos que se han realizado sobre la validez predictiva de cada método de selección. En el siguiente cuadro se recogen los datos elaborados por J. F. Salgado (3) respecto a la validez operativa de distintos métodos de selección.

Fiabilidad y Validez de diversos Métodos de Selección de Personal

MÉTODOS	FIABILIDAD	VALIDEZ OPERATIVA
Sección 1		
Capacidad Cognitiva General	.83	.71
Razonamiento Matemático	.85	.52
Razonamiento Espacial-Mecánico	.77	.51
Razonamiento Verbal	.83	.35
Capacidad Perceptiva	.67	.52
Memoria	.77	.56
Personalidad – Conciencia	.80	.30
Experiencia	1.0	.25 ¹
Personalidad – Estabilidad Emocional	.85	.20
Personalidad – Amigabilidad	.79	.17

(3) SALGADO J. F., es catedrático de Recursos Humanos y Psicología del Trabajo en la Universidad de Santiago de Compostela. Destacan sus aportaciones a la renovación de los procesos de selección en las Administraciones Públicas, entre ellas: «El ingreso en las Administraciones Públicas: selección por competencias» presentada como ponencia al congreso *Los Recursos Humanos en la Administración Pública: Nuevos enfoques en la gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. 2005, Vitoria. «La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública Española: Propiedades psicométricas y reacciones de justicia», publicado en la *Revista de Psicología del trabajo y de las organizaciones*, 2007, vol. 23, nº 1.

Sección 2		
Entrevista Conductual Estructurada	.83	.63
Exámenes (Tests) de Conocimientos	.80	.45
Assessment Center — Simulaciones	.70	.37
Entrevistas Convencionales Estructuradas	.65	.33
Referencias Personales	.60	.25
Inteligencia Emocional	.70	.23
Entrevistas No Estructuradas	.50	.15
Valoración de Méritos y Formación	.80	.16

Nota: Validez operativa = validez observada corregida por fiabilidad del criterio y restricción indirecta en el predictor.

¹ = validez operativa para una experiencia entre 5 y 10 años en el puesto de trabajo.

Llama la atención los malos resultados de dos métodos ampliamente utilizados por las Administraciones Públicas en sus procesos de provisión de puestos: la experiencia y la valoración de méritos y formación.

En relación a la prueba puramente teórica y al contenido del temario, el anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón introduce una previsión muy interesante, destinada a facilitar la movilidad administrativa, y que parece, en realidad, una exigencia de sentido común: la homogeneidad en las pruebas y los temarios básicos que constituyan las condiciones mínimas correspondientes a procesos para acceso a un mismo tipo de puesto o cualificación profesional.

Éste de la ausencia de homogeneidad y proporcionalidad fue, por cierto, uno de los argumentos esgrimidos a favor de la nulidad radical de las convocatorias en aquellos procesos selectivos de los que se ha hablado más arriba: el elevado nivel de exigencia, mucho mayor que el reclamado habitualmente por otras Administraciones Públicas para puestos similares, por ejemplo, de Auxiliar Administrativo. Sin insinuar aquí, por supuesto, que ello sea causa de nulidad, y de hecho no fue valorado como tal por los órganos jurisdiccionales, ello no es óbice para afirmar que sería deseable esa homogeneidad como garantía de la racionalidad y adecuación de los procesos selectivos, y a fin de facilitar, además, la movilidad interadministrativa y coadyuvar a la resolución de los conflictos retributivos.

En cualquier caso, puede concluirse con la imperiosa necesidad de abordar la reforma de los métodos de selección a la luz de las nuevas posibilidades que el EBEP ofrece, despojando a la «oposición» de sus elementos más negativos, que incluso han llegado a configurar y lastrar el propio concepto, e ir introduciendo paulatinamente aquellos instrumentos previstos en el art. 69

del ALEPA que ayuden a mejorar el resultado de la selección en función de las competencias definidas en los puestos; y todo ello, con absoluto rigor y con la mayor de las exigencias en cuanto al respeto de los principios constitucionales. Al punto, incluso, de que en este proceso se produzca una suerte de «refundación» del concepto de oposición que aumente, si cabe, la legitimidad que actualmente tiene al mantener sus mejores valores (transparencia, objetividad, etc) e incorporar otros nuevos absolutamente necesarios (garantía de acierto en el selección, selección del candidato más «competente», agilidad, etc.).

B) Concurso-oposición

Sobre este sistema selectivo se limita el EBEP a señalar, en su artículo 61.3 que los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma, el resultado del proceso selectivo.

El artículo 66.3 del ALEPA añade que la valoración de los méritos se efectuará conforme al baremo previsto en las bases de la convocatoria.

No podemos detenernos a examinar el alarmante grado de litigiosidad alcanzado, no sólo en Aragón, por la aplicación del sistema de concurso-oposición (cuya nada infrecuente calificación como «proceso se consolidación de empleo» anticipa ya su configuración y problemática asociada).

No obstante, sin ánimo de entrar en polémicas estériles, no podemos dejar de comentar la previsión que del concurso-oposición se contiene en el ALEPA que señala que *«El concurso-oposición se utilizará como sistema de selección preferente para aquellos puestos de trabajo de especial dificultad técnica, responsabilidad y especialización en los que se considere necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa para el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias.»*

Pues bien, la utilización de esta argumentación como base para la elección del concurso-oposición como sistema de selección, únicamente tendrá sentido en los supuestos en que esos puestos de trabajo de especial dificultad técnica no sean provistos en ningún caso por personal interino que carezca de dicha contrastada formación y experiencia previa, pues lo contrario supone, no sólo una burla a la afirmación misma de que el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias exige formación y experiencia, sino que además implica una condena a la previa precariedad laboral, o más exactamente, precariedad en el nombramiento.

En definitiva, ni tiene sentido pretender que puede desempeñarse como interino sin o con escasa experiencia previa un puesto al que no puede acce-

derse como funcionario de carrera (o personal laboral o estatutario fijo) precisamente por esa falta de experiencia, ni por ende lo tendrá, a la hora de fijar la puntuación que ha de otorgarse en la fase de concurso, atribuir mayor puntuación a la experiencia obtenida en el sector público que a la adquirida en el sector privado (lo que hoy en día es bastante frecuente en los procesos de concurso-oposición), dado que el sector privado sería el único en que puede obtenerse esta experiencia, fuera de los casos de empleados públicos que gozando de un nombramiento definitivo en otra Administración decidan participar en un proceso selectivo de nuevo acceso en lugar en uno de movilidad interadministrativa.

C) Concurso

El Estatuto Básico del Empleado Público incorpora una nueva definición del concurso, en su artículo 79, que si bien se refiere a él como procedimiento de provisión de puestos en relación a la movilidad de quienes ya gozan de la condición de empleados públicos, y en tal sentido se encuentra sistemáticamente situado en el texto legal, es extrapolable cuando su utilización tiene por objeto la selección de aspirantes para su acceso a la Administración pública.

Se concibe, por lo tanto, en adelante, el concurso, como «la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos».

Esta nueva definición legal trae causa de la voluntad de incorporación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP, que propuso *«realizar entrevistas o «tests» de selección, siempre que se encomienden a profesionales especializados, o acudir a la valoración de memorias, proyectos o simulaciones»*.

Si bien es cierto que dichas propuestas se idearon en el marco del concurso como procedimiento de movilidad del empleado público, y en cumplimiento de la sugerencia de la propia Comisión de *«revisar a fondo el sistema de provisión de puestos de trabajo»* y *«flexibilizar la actual regulación de los concursos, de manera que se tengan en cuenta significativamente los resultados de la evaluación del rendimiento del rendimiento de los empleos públicos, más que otros méritos o supuestos méritos más formales»*, no es menos ciertos que dichos instrumentos —«tests», entrevistas, valoración de memorias, proyectos o simulaciones— son igualmente aconsejables cuando de un proceso selectivo se tratare.

V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

No puede dejar de mencionarse el reto que supone el acceso al empleo público de personas con discapacidad, que vaya más allá del mero cumplimiento estadístico de unos porcentajes predeterminados, para suponer un compromiso social de las Administraciones Públicas y que especialmente en el caso de la discapacidad intelectual suponga un auténtico nuevo modelo de acceso completamente adaptado tanto en el procedimiento como en la valoración del mérito y la capacidad.

Tanto el EBEP, en su artículo 59, como el ALEPA, en el 64, comienzan con una prescripción general de reserva en la Oferta de Empleo Público de un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, añadiendo además el texto aragonés el objeto de alcanzar el 2 por ciento del total de los efectivos.

Por nuestra parte apostillaremos que, en orden a la real consecución de este objetivo y a fin de dotar de garantías a la reserva de puestos de trabajo a personas con discapacidad, parece aconsejable suprimir definitivamente la frecuente previsión en las convocatorias según la cual las plazas reservadas a discapacitados que queden desiertas acrecen al resto de las ofertadas, para ser sustituida por una obligación de mantenimiento de la vacancia de dichas plazas que se añadirán a la siguiente Oferta de Empleo Público, y por ende a la siguiente convocatoria como reservadas para discapacitados, además de las que correspondan por aplicación en el ejercicio correspondiente de la misma norma legal.

Continuando con las medidas que hagan posible el acceso al empleo público de personas con discapacidad, tanto el EBEP como el anteproyecto de LEPA disponen la necesidad de adopción, «en función del tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial», de «las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de contenidos, tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado el mismo, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad».

Mención especial merece el párrafo quinto del artículo 64 del anteproyecto aragonés, que reza como sigue:

«5. La selección para puestos reservados a discapacitados psíquicos podrá realizarse a través de concurso de méritos o de concurso-oposición. En todo caso, los procesos de selección estarán dirigidos a comprobar que los aspirantes poseen los repertorios básicos de conducta y los conocimientos imprescindibles que les permitan el ejercicio de las funciones propias del puesto de trabajo. A tal efecto, el proceso de selección podrá incluir un periodo de adaptación al contenido del puesto y al entorno laboral de un máximo de dos años, superado el cual se producirá su nombramiento definitivo o contratación con carácter fijo.»

En tal sentido merece ser destacada la experiencia puesta en marcha en la Administración autonómica aragonesa mediante Orden de 15 de diciembre de 2010, del Departamento de Presidencia, por la que convocan pruebas selectivas para ingreso, por turno independiente para discapacitados intelectuales, como personal laboral fijo de la categoría profesional de Personal de Servicios Auxiliares y de Personal Especializado de Servicios Domésticos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, publicada en BOA nº 7, de 12 de enero de 2011.

En ella se comienza diciendo que el artículo 61 del EBEP y el artículo 27 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, prevén el concurso de méritos como uno de los procedimientos de selección del personal laboral, si bien, evidentemente, dicho sistema debe ser objeto de una interpretación muy restrictiva. No obstante en el caso de pruebas de selección reservadas a personas con discapacidad intelectual éste se revela, según se explica, como el procedimiento más adecuado, dado que el procedimiento de acceso mediante pruebas basadas en la mera competitividad intelectual puede resultar, según expresa la Orden citada, contradictorio con la discriminación positiva que fundamenta la reserva de plazas a personas con discapacidad intelectual.

En consecuencia, esta iniciativa perfiló una convocatoria consistente en un proceso valorativo dividido en dos fases.

En la primera se atendería a los méritos de preparación y experiencia laboral. Los aspirantes que superasen dicha fase, cuyo número no podría ser un superior al de plazas convocadas, accederían a una segunda fase en la que serían adscritos provisionalmente a los puestos objeto de la convocatoria durante un plazo de doce meses *«al objeto de determinar si poseen los repertorios básicos de conducta y los conocimientos imprescindibles que les permitan el ejercicio de las funciones propias de los mismos»*.

Concluido el citado plazo, durante el cual los aspirantes desempeñarán sus funciones bajo el régimen jurídico del contrato temporal de interinidad, percibiendo las retribuciones íntegras del puesto, habrá de emitirse un informe relativo a la integración de cada candidato en el entorno laboral y a la posesión de dichos conocimientos y conductas, formalizándose los correspondientes contratos laborales indefinidos con aquellos candidatos que obtengan informe favorable.

La convocatoria contempla, incluso, como instrumento para la garantía del proceso selectivo y del éxito de los aspirantes, la colaboración de un preparador laboral, que, coadyuve a la inserción laboral de los participantes.

Si, no obstante, el resultado fuese de integración desfavorable, no sólo se contempla la posibilidad de la declaración de no superación del proceso

selectivo, sino también, alternativamente, la repetición de la fase de interinidad en otro centro de trabajo, con las adaptaciones procedentes.

VI. OFERTA DE EMPLEO

No es posible cerrar un tema como el del acceso al empleo público sin referirnos a la sentencia de 29 de octubre de 2010 (notificada a los Servicios Jurídicos autonómicos el 26 de enero de 2011), del Tribunal Supremo, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo al resolver el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 18 de mayo de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

El proceso tenía por objeto el examen de la adecuación a derecho de la Oferta de Empleo Público aprobada y publicada en 2007, y que había sido impugnada por no haberse incluido en ella la totalidad de las vacantes existentes en tal momento y provistas por interinos, interpretando la parte recurrente que ello implicaba una vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

Pues bien, a pesar de haber resuelto el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en sentido desestimatorio, indicando que el precepto citado de la Carta Magna no implica un derecho de acceso a la función pública, sino un derecho a hacerlo en condiciones de igualdad, el Tribunal Supremo discrepa, y casa la sentencia de instancia, razonando en su Fundamento Jurídico Segundo lo siguiente:

«Ha de acogerse este motivo de casación por las razones siguiente. En primer lugar, como sostiene la recurrente, el derecho de acceso al empleo público es un derecho fundamental de configuración legal, tal como expresamente dispone el artículo 23.2 de nuestra norma constitucional. Pues bien, ha sido en desarrollo de ese derecho constitucional de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad que el Estatuto Básico del Empleado Público dispone en su artículo 10.4 que «En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización»; y en el apartado 1 de este precepto se dispone que: «Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera».

Por su parte el artículo 7.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que «las plazas ocupadas por

interinos serán incluidas en la primera oferta de empleo público que se apruebe, salvo los casos de sustitución de funcionarios»

La claridad de estos preceptos no dejan duda de la ilegalidad del acuerdo impugnado, en este punto, al que restringe la recurrente el recurso de casación, y único en el que podemos entrar en consecuencia. Ahora bien, la cuestión es si nos encontramos ante una simple ilegalidad, o por el contrario la misma afecta al derecho fundamental. Y hemos de admitir que así es, pues no hay mayor negación del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución que la negación de los procesos públicos de selección legalmente establecidos. (...)

Tampoco cabe alegar motivos económicos y de autoorganización, pues las plazas están presupuestadas y ocupadas por funcionarios interinos. En consecuencia, lo que no puede alegarse es el incumplimiento de la ley, cuando es clara y precisa, en desarrollo precisamente del derecho fundamental alegado por los recurrentes.»

Este pronunciamiento judicial resulta inquietante entre otras consideraciones habida cuenta que nada señala en relación a como armonizar estos preceptos legales en que se basa para entender infringido el artículo 23.2 del texto constitucional y la ya habitual previsión de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado en el sentido de limitar a todas las Administraciones Públicas el número de plazas que cabe ofertar estableciendo un porcentaje máximo sobre la denominada tasa de reposición de efectivos (referida a los efectivos de personal que causan baja por fallecimiento, jubilación o declaración de incapacidad permanente).

En tal sentido no fue una excepción la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, en cuyo artículo 22 se prescribió que *«Durante el año 2007, el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 100 % de la tasa de reposición de efectivos».*

Esta orden legal, de aplicación a todas las Administraciones Públicas, y por supuesto a la autonómica aragonesa, es absolutamente independiente y ajena al número de vacantes presupuestadas y provistas por interinos en cada Administración.

Más inquietante, si cabe, resulta la situación si nos detenemos a examinar las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que han limitado cada vez más el número de plazas susceptible de ser ofertado en las Ofertas de Empleo Público, manteniéndolo para 2008 en un máximo del 100% de la tasa de reposición de efectivos, en un 30% para 2009, en un 15% para 2010 y finalmente, por el momento, en un 10% para 2011.

VII. CONCLUSIÓN

El incremento en la calidad de la prestación de los servicios públicos pasa sin duda por una mejora en la gestión de los recursos humanos, más flexible y dinámica, más permeable a las necesidades de la sociedad a la que sirve, comenzando por una modificación paulatina de la selección de los empleados públicos, que sin perder su objetividad gane en agilidad y vaya introduciendo nuevas herramientas e instrumentos que se han revelado eficaces en el sector privado y que permitan reclutar realmente a los ciudadanos dotados de mayor mérito y capacidad.

DOS INSTITUCIONES INNOVADORAS DEL EMPLEO PÚBLICO (CASI) INÉDITAS: CARRERA Y DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.– II. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.– III. LA CARRERA PROFESIONAL: LA REFORMA SIEMPRE PENDIENTE.– IV. UNA BREVE VALORACIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN EN LO QUE AFECTA A LA CARRERA PROFESIONAL Y A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: 1. Introducción. 2. La dirección pública profesional en el Anteproyecto. 3. Carrera profesional en el Anteproyecto.– V. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: La dirección pública profesional y la carrera profesional son, junto con la evaluación del desempeño, tres innovaciones importantes del EBEP que tienen por objeto profesionalizar el empleo público. Sin embargo, estas tres instituciones no han sido implantadas en el empleo público. Y esta ausencia de implantación se debe principalmente a que el legislador de desarrollo del EBEP no las ha regulado, pero también a fuertes resistencias culturales, así como en el caso de la carrera profesional al impacto económico que tiene. El presente estudio analiza el marco normativo básico y el desarrollo legislativo de la dirección pública profesional y la carrera profesional, finalizando con una reflexión sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón.

Palabras clave: función pública; empleo público; Dirección Pública Profesional; carrera profesional; Estatuto Básico del Empleado Público; legislación comunidades autónomas en empleo público.

ABSTRACT: The Senior Civil Service, professional career and performance appraisal are, three of the major innovations of EBEP, aimed to professionalize the civil service. However, these three institutions haven't been established in public employment. And this lack of implementation is mainly due to the EBEP development has not regulated, but also a strong cultural resistance as well as in the case of professional career to economic impact. This study examines the basic legal framework and legislative development of the Senior Civil Service and the professional career, ending with reflections on the Draft Law on Public Employment of Aragon.

Key words: civil service; public employment; Senior Civil Service; professional career; Basic Code for Civil Servants; regional legislation on civil service.

I. PRESENTACIÓN

El objeto de este trabajo es llevar a cabo una reflexión sobre dos aspectos nucleares en el proceso de modernización del empleo público en España recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público: carrera profesional y dirección pública profesional. Estas dos instituciones previstas en el EBEP están todavía inéditas en la mayor parte de nuestras organizaciones públicas. En efecto, cuando este estudio vea la luz habrán transcurrido ya más de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, y ciertamente los elementos de mayor innovación del empleo público que allí se alojaban (carrera profesional, evaluación del desempeño y dirección pública profesional) siguen aún sin activarse en la práctica totalidad de nuestras Administraciones Públicas. Las «luces» del EBEP no han sido, por tanto, activadas, mientras que no pocos elementos que representan «sombras» o, cuando menos, suponen instituciones nada innovadoras, sí que adquirieron vigencia efectiva a partir del 13 de mayo de 2007 (1).

La pretendida «excusa» de esa anomia casi generalizada, o si se prefiere la excusa formal, se basa en la dicción de la disposición final cuarta del EBEP donde se recoge expresamente la aplicabilidad diferida de algunas de sus previsiones, y más en concreto de lo establecido en el Capítulo III, del Título III, que regula precisamente la carrera profesional y la evaluación del desempeño. Esa aplicabilidad diferida se condiciona, como es sabido, al «desarrollo» que lleven a cabo las respectivas Leyes de Función Pública y, más precisamente, las Leyes de las Comunidades Autónomas.

No cabe insistir en exceso que esa excusa formal es lisa y llanamente una burda justificación para no hacer efectiva la innovación en el empleo público, pues si bien es cierto que —tal como se dirá— la articulación efectiva de un nuevo modelo de carrera profesional exige imperativamente una Ley que le dé cobertura, no lo es menos que no hay ningún tipo de obstáculo legal (no es una materia reservada a la Ley) para implantar en nuestras Administraciones públicas la evaluación del desempeño. Incluso, depende cuál sea la regulación que se haga, algunos modelos de carrera profesional pueden perfectamente implantarse con el marco normativo actualmente vigente. La «aplicabilidad diferida» del EBEP a lo que determinen las Leyes de desarrollo no debe ser impedimento alguno para llevar a cabo, por tanto, avances en esas materias y mucho menos puede ser excusa —como también se insistirá— para no poner en marcha un modelo de dirección pública profesional en nuestras Administraciones Públicas.

(1) Sobre los aspectos positivos y negativos del EBEP: TOÑA GÜENAGA et all. (2007). También nuestro trabajo: JIMÉNEZ ASENSIO (2008).

Efectivamente, el problema, se mire como se mire, es exclusivamente de definición de modelo y de voluntad política. Dos cuestiones que, ciertamente, no han estado presentes en nuestro panorama institucional del empleo público en estos últimos años. El EBEP, en estas materias al menos, es una norma básica con un alto componente dispositivo, que permite unos desarrollos legislativos o normativos muy abiertos. Y, en consecuencia, el poder de configuración —por lo que ahora interesa— de las Comunidades Autónomas a la hora de concretar el sistema de carrera y de dirección pública profesional es muy amplio. Esa amplitud exige ineludiblemente disponer con carácter previo de un «modelo» predefinido con el fin de articular efectivamente ambas instituciones en un marco coherente de un sistema de empleo público. Y esa amplitud requiere, asimismo, que cada Comunidad Autónoma (cada gobierno autonómico, que al fin y a la postre es quien impulsa ese proyecto) tenga la decisión política oportuna, así como el empuje o, incluso, coraje político, para impulsarlo. No es un proceso fácil, sobre todo si se quiere llevar con un mínimo de seriedad y sin concesiones gratuitas a los agentes sociales.

En consecuencia, carrera profesional y dirección pública profesional son dos piezas clave en el proceso de innovación de nuestro empleo público. La relación entre ambas es estrecha, puesto que si no se activan esos dos elementos las posibilidades de instalar un cambio de paradigma en el empleo público se tornan prácticamente inexistentes. Es verdad, en cualquier caso, que una mala implantación o una deficiente aplicación de la carrera o de la dirección pública profesional pueden, asimismo, arruinar las posibilidades efectivas de cambio en el sistema de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas. Por tanto, la definición del modelo y su correcta aplicación son dos premisas fundamentales del éxito de ambas instituciones y de su correcto encaje en el modelo que finalmente se adopte.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en lo sucesivo, ALEPA) sitúa correctamente el problema cuando afirma que esa norma legal pretende ser «un instrumento catalizador de un proceso más profundo de modernización y mejora del sistema de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Pública aragonesas». Y para hacer efectivo ese anhelado proceso de cambio, estas dos instituciones (carrera profesional y dirección pública profesional) se configuran como dos elementos clave de la arquitectura del nuevo modelo de empleo público.

El presente trabajo analiza por separado la potencialidad que ambos elementos tienen como medio de articular efectivamente el cambio de paradigma antes enunciado, y por último recoge unas breves consideraciones sobre cómo se tratan estas cuestiones en el Anteproyecto de Ley citado.

II. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

No cabe duda que las Administraciones Públicas españolas tienen un déficit institucional de primer orden en relación con otros contextos comparados: carecen de una dirección pública profesional (DPP, en lo sucesivo). Recientemente, Koldo Etxebarria ha llevado a cabo un interesante análisis comparado del empleo público, y allí pone de relieve la inexistencia en nuestras organizaciones públicas de una función directiva profesional a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas democráticos avanzados (2). Desde una perspectiva comparada, España sale situada como el último país de la muestra en lo que a dirección pública profesional se refiere.

Las causas que explican esa no implantación en España de la DPP son múltiples. No pretendo aquí analizarlas. Pero, no cabe duda que la tradicional omnipresencia de «la política» en la alta Administración, así como el recurso generalizado a la cobertura de los puestos de responsabilidad directiva por criterios de confianza política («la metafísica de la confianza política», tal como la denomina acertadamente Francisco Longo), han ahogado literalmente cualquier intento de profesionalizar el escalón directivo en nuestras organizaciones públicas.

Sin embargo, difícilmente podremos modernizar nuestro empleo público si prescindimos de articular, tal como se denomina en algunos documentos de la OCDE, esa «institución de mediación» como es la DPP. En efecto, la DPP juega como una suerte de rótula o de instancia intermedia entre dos mundos con marcos cognitivos muy diferentes como son el de la Política y el de la Función Pública (o del Empleo Público). La transcendencia estratégica que tiene la institución de DPP radica, precisamente, en ese dato: el directivo público ha de ser capaz de situarse en ambos mundos (Política y Función Pública) con criterios de solvencia, participando en la formulación de políticas públicas y garantizando su correcta ejecución (3).

La institución de la DPP es, en consecuencia, uno de los elementos clave de cualquier proceso de modernización de las Administraciones Públicas. Así lo ha sido en la totalidad de los Estados que han puesto en marcha este tipo de procesos. De hecho, una de las causas que explican la escasa interiorización de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*) en el sector público español es precisamente la falta de implantación de la figura del directivo público, puesto que difícilmente puede haber *management* donde no hay *managers*. En nuestro contexto la escasa interiorización por parte de la política de la cultura del «management» está teniendo resultados letales: las organizaciones

(2) ETXEBARRIA ARIZNABARRETA (2010, junio).

(3) VILLORIA MENDIETA (2009).

públicas españolas tienen, todavía hoy, unas estructuras ancladas en pautas burocráticas tradicionales lo que está perjudicando notablemente su propia competitividad institucional y generando un serio lastre en el propio desarrollo económico.

La implantación de una DPP es, por tanto, una decisión política y debe ser, en primer lugar, la propia política la que interiorice y asimile su propia necesidad (4). Esta es la clave del problema. Si la política no asume esa necesidad objetiva, nada se avanzará en ese proceso.

El EBEP fue consciente de la importancia objetiva que tal figura tenía para impulsar un proceso de modernización del propio empleo público. La exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, recoge esa idea de forma precisa cuando afirma que esa nueva figura del personal directivo «está llamada constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos». No obstante, esa misma exposición de motivos incurre en el error de conceptualizarla como «clase de empleado público», cuando el propio artículo 8 no lo hace expresamente, al señalar que «conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países» (5).

Sin embargo, la regulación normativa de la figura del DPP en el EBEP puede ser calificada de deficiente. No se trata en este trabajo de analizar el contenido de esa regulación, tarea que he llevado a cabo en otros lugares. Simplemente cabe poner de relieve que la redacción del artículo 13 del EBEP no ayuda precisamente en el intento de institucionalizar la DPP en nuestras organizaciones públicas. Así, el carácter «dispositivo» de la figura, su abierta regulación, la escasa densidad normativa de los enunciados recogidos en el propio artículo 13 y, en fin, la confusión generada como esa llamada inicial a que sean el Gobierno o los órganos de Gobierno de las CCAA quienes definan por reglamento los contornos institucionales de la DPP, son factores que han pesado como una losa en la tendencia generalizada a no activar esas «luces»

(4) En efecto, una de las notas distintivas de la implantación de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*), y por lo que ahora importa de la DPP, es que fue interiorizada como una «política» por la propia clase política. Sin embargo, entre nosotros ha sido un discurso principalmente de altos funcionarios (directivos) o académicos. Sobre la experiencia del Reino Unido y la involucración de la política en ese discurso: KERAUDREN (1994).

(5) De hecho, como pusimos de relieve en otro lugar, esa caracterización como «clase de personal» se debe principalmente a que en toda la tramitación del Proyecto de Ley aparecía calificada así la figura del personal directivo, pero que en la fase final de esa tramitación (Senado) el personal directivo profesional «cayó» del artículo 8 del EBEP, cuando define las clases de personal JIMÉNEZ ASENSIO (2009).

del EBEP en el marco de un proceso de cambio del modelo de empleo público hasta ahora no realizado por ninguna Administración Pública con carácter íntegro (con la excepción, como se verá, de Castilla-La Mancha).

Efectivamente, la DPP en España ha sido una institución no explorada o, lo que es peor aún, mal explorada. Disponemos de un conjunto normativo que regula la Alta Dirección en nuestras Administraciones Públicas que bien se puede calificar de desarticulado y carente, por lo común, de un mínimo de coherencia. Este déficit de un marco normativo confuso no ayuda precisamente a la institucionalización de la figura. Pues si ya de por sí las resistencias políticas a su implantación son feroces, cualquier «agujero» o «portillo» que permita seguir haciendo las cosas como hasta ahora (esto es, cubriendo los puestos de Alta Dirección por criterios exclusivamente de confianza política) representa una «vía de escape» en ese complejo proceso de modificar los equilibrios internos de poder que supone la implantación de una DPP (6).

La confusión, por tanto, ha hecho mella entre nosotros. La DPP es una institución mal entendida en España, sencillamente porque está mal regulada. Que eso sea fruto o no de una decisión política premeditada es algo en lo que no entraré en estos momentos. Lo cierto es que ese déficit de regulación encuentra una primera explicación en la falta de coherencia del «modelo» que mediante un proceso de adición de «capas superpuestas» (sin orden ni concierto) hemos ido configurando. Veamos algunos ejemplos que nos pueden sintetizar ese peculiar desorden.

La regulación de la dirección pública estuvo particularmente ausente durante los casi primeros veinte años de desarrollo constitucional. Tan sólo algunas referencias incidentales a una pretendida (y nunca concretada) profesionalización de los puestos de Director General (disposición adicional primera de la Ley 25/1983, y la redacción inicial del artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, de 1982), así como la previsión (esta vez generalizada en las leyes de función pública del Estado y de las Comunidades Autónomas) de que los puestos de naturaleza directiva de la alta función pública se cubrirían por el procedimiento de libre designación (a partir de la Ley 23/1988, que modificó la Ley 30/1984, en este punto). Tan sólo algunas leyes de Comunidad Autónoma (como fue el caso de Galicia) incorporaron una tímida previsión de que para proveer esos puestos directivos en la alta función pública se valoraría estar en posesión de un denominado Diploma de Directivos, previsión que reiteraba un viejo mandato de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964.

(6) Una acertada crítica al decepcionante proceso de no implantación de la dirección pública en España puede hallarse en SÁNCHEZ MORÓN (2010).

La conclusión del período que transcurre desde 1978 a 1997 es muy obvia: la Alta Dirección de las Administraciones Públicas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, ofrece una presencia absoluta de los criterios de designación política (libre nombramiento y cese) para proveer los puestos de altos cargos o de personal eventual con funciones directivas, así como también una omnipresencia de la libre designación (y libre cese) para proveer los puestos de trabajo de contenido directivo en la alta función pública.

El diagnóstico es muy conocido. Tal vez lo sea menos que en esto España es una excepción radical en el panorama de las democracias avanzadas, que disponen de sistemas de Alta Dirección Pública mucho más profesionalizados (7). Nuestro «subdesarrollo institucional» en este terreno, como he puesto de relieve en otro lugar, es una de las notas distintivas del panorama político-administrativo español (8).

En 1997 parecía que las cosas comenzaban a cambiar. La LOFAGE (Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) inicia un proceso (en estos momentos truncado) de pretendida «profesionalización» de la Alta Administración. Ensayo una distinción entre órganos superiores (los que «hacen política» en sentido puro) y órganos directivos (los que ayudan a formular la política, pero sobre todo a ejecutarla). Sin embargo, no acierta en el diseño. Delimita mal los contornos de cada espacio y confunde «profesionalización» con reserva de esos puestos directivos a funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se haya exigido titulación superior, estableciendo algunas excepciones. La ocupación de los niveles orgánicos directivos por los Cuerpos de elite recibe así sanción normativa. Tiene esa regulación, no obstante, algunos atributos, quizás el principal radique en que sitúa la regulación de la Alta Dirección en su lugar natural: una Ley de Organización y no una Ley de Empleo Público. Asimismo, el lenguaje de la Ley (imbuido del lenguaje de la gestión pública) da una apariencia de modernidad. Pero frente a estos innegables destellos, emerge con fuerza la «confianza política» como criterio determinante para el nombramiento de los titulares de esos órganos directivos. En efecto, el «libre nombramiento» (y, en consecuencia, el «libre cese») es la nota clave de ese proceso de institucionalización. Es verdad que la Ley nos indica que tales nombramientos «atenderán a criterios de competencia profesional y experiencia». Pero nada se indica sobre cómo se acreditará tal competencia y experiencia. Y ante ese «agujero» o «portillo» normativo, las cosas se siguieron haciendo

(7) Ver, por ejemplo, el documento de la OCDE (2003). En la doctrina, SÁNCHEZ MORÓN (2007) y MAESO SECO (2007, enero).

(8) JIMÉNEZ ASENSIO (2006).

como antaño: el *spoil system* o el «imperio de la confianza política» continuó actuando, en unos casos con carácter «abierto» (sin limitaciones) y en otros «cerrado» (sólo entre funcionarios).

La LOFAGE tuvo réplicas muy tibias en las Comunidades Autónomas. Donde sí que fue «replicada» con bastante fidelidad es en la reforma de 2003 del gobierno local que dio lugar (entre otras muchas cosas) a la creación de un sistema institucional propio y de Alta Administración para los municipios de gran población. El ensayo de trasladar esa «tibia (y equivocada) profesionalización» a la Alta Administración local bebía, por tanto, de las fuentes de la LOFAGE, pero también de la Ley de la Carta Municipal de Barcelona de 1998 (Ley 22/1998), que previó la posibilidad de que las competencias del Alcalde pudieran ser delegadas también en personal directivo.

La Ley 28/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (únicamente aplicable) a la Administración del Estado (y que ha quedado en suspenso tras la entrada en vigor del Decreto Ley 8/2010), regula el personal directivo en su artículo 23. Sin embargo, dentro de ese personal directivo se excluye expresamente a los que ejercen los puestos de primer nivel en tales estructuras (Presidentes y Directores Generales, asimilados a altos cargos). Su ámbito de aplicación se extiende, por tanto, a aquellos puestos de naturaleza directiva de la alta función pública (normalmente con complementos de destino 29 y 30) que así se determinen en sus respectivos Estatutos. A pesar de sus limitaciones, esa regulación ofrece algunos puntos de interés, sobre todo la posibilidad de que tales titulares de los puestos de dirección sean nombrados a propuesta de un órgano técnico de selección que eleve al órgano competente una terna con los candidatos que acrediten estar en posesión de los méritos, competencia e idoneidad para desarrollar tal puesto. Sin embargo, ese procedimiento de designación es potestativo, lo que ha conducido a que los procesos de nombramiento sigan estando marcados por la impronta del viejo modelo de la libre designación. Otro «agujero» o «portillo» que ha permitido hacer las cosas como siempre.

Esa legislación estatal ha tenido alguna réplica, ciertamente singular; por ejemplo, la Ley 9/2007, de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, sobre todo en lo que afecta a la regulación de las «agencias». Esta Ley, paradójicamente, sigue manteniendo los criterios de designación política para la provisión de los órganos directivos de la Administración General de la Junta de Andalucía y de las Agencias administrativas (anteriormente, organismos autónomos), mientras que «profesionaliza» la provisión de los órganos directivos de primer nivel (incluidos los Directores de tales entidades) de las Agencias Empresariales (cuyo paralelismo con las Entidades Públicas Empresariales es evidente) y de las Agencias de Régimen Especial (que pretenden ser una réplica de las Agencias estatales en el ámbito autonómico andaluz).

Lo más singular es que esa «profesionalización» se sitúa en el momento del nombramiento al exigir la Ley que se apliquen los principios recogidos en el artículo 13 del EBEP.

El EBEP, en efecto, prevé una regulación de lo que denomina «Directivos Públicos Profesionales». Tal como se ha dicho, recoge una regulación dispositiva, abierta y con enunciados que ofrecen un margen excesivamente amplio a la configuración posterior. Por tanto, se requiere un modelo preciso (que no nos aporta la Ley) y una fuerte voluntad política para aplicar tales previsiones. Ninguna de las dos premisas se ha dado. Así que no cabe llamarse a engaño: la institucionalización de la DPP a partir de los presupuestos del EBEP más que tibia es prácticamente inédita. El EBEP permite seguir haciendo las cosas como se venían haciendo hasta ahora: no cambia el *statu quo*, sólo permite hacerlo. Y si no hay voluntad de cambio, la continuidad es lo dominante. Es lo que está pasando en el panorama institucional español.

Pero, en verdad, el EBEP más que clarificar ha introducido un elemento de confusión adicional a la hora de proceder a un proceso de institucionalización de la DPP. Y este no es otro que pretender regular la DPP en una «Ley de empleo público» y no en una Ley de Organización. La DPP no puede ser cabalmente regulada en la legislación de función pública, sin perjuicio de que esta deba recoger determinados aspectos del régimen jurídico de esa DPP en la medida que afecten a los empleados públicos o a los funcionarios: situaciones administrativas, sistema retributivo, carrera profesional. La DPP es una materia esencial y principalmente organizativa. Muy poco se avanzará en la línea de institucionalización de la DPP si no se es consciente de este dato.

Porque la conclusión que se extrae de esa regulación del EBEP es muy obvia: la DPP de la que habla el EBEP no puede ser otra cosa (dado el ámbito «subjetivo» al que va dirigido la norma) que la estrechamente vinculada con los puestos directivos de la alta función pública o del empleo público. Parece obvio que quedan fuera de su radio de acción los órganos directivos de la Administración General del Estado (excepto las Subdirecciones Generales), los puestos de altos cargos y asimilados de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como (aunque pueda parecer más discutible) los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población. Ello no impide que en la provisión de tales puestos directivos se puedan tener en cuenta los principios previstos en el artículo 13 del EBEP siempre que la norma de organización (véase la Ley andaluza citada) o norma dictada en uso de la potestad de organización de la respectiva entidad así lo prevea.

Por tanto, una primera brecha en la cubierta por donde entra el agua y desfonda ese (tímido) proceso de institucionalización de la DPP. En suma, la configuración actual de la DPP en el EBEP sitúa claramente el problema en el

terreno de la alta función pública o, mejor dicho, en aquellos puestos directivos de la función pública (o del empleo público) que actualmente se están cubriendo por el sistema de libre designación. Y que eso es realmente así se advierte con claridad meridiana si se repara en el dato que en la regulación de la libre designación que lleva a cabo el EBEP en su artículo 80 no se hace mención alguna, a diferencia del artículo 20 de la Ley 30/1984, a que ese sistema de libre designación pueda ser utilizado para proveer los puestos de naturaleza directiva, ya que se habla de forma exclusiva de puestos de trabajo de confianza o de responsabilidad especial.

Con esos presupuestos normativos no cabe extrañarse de que la implantación de la figura del DPP haya sido hasta la fecha prácticamente inexistente. Como «no obliga» a la Alta Administración representada por los altos cargos y asimilados, y como tampoco es preceptivo su uso en la provisión de puestos de trabajo de naturaleza directiva en la función pública, puesto que mientras no se «desarrolle» ese Capítulo III del Título V (en el que está regulada la libre designación) siguen en vigor las Leyes que regulan ese procedimiento de provisión de puestos de trabajo, nadie puede extrañarse que los actuales políticos y sus gestores opten por la continuidad más pura y dura: si no hay regulación de la DPP a través de una Ley, no la regulamos por Decreto (pues eso nos mutilaría nuestra capacidad de nombrar y cesar libremente) ni tampoco la aplicamos a los procedimientos de libre designación (ya que esa normativa está «diferida» en su aplicación a lo que prevea la futura e incierta Ley que nunca llega), seguimos haciendo las cosas lisa y llanamente «como siempre». El círculo se cierra, así, magistralmente: nada ha cambiado. Eso de innovar queda para otros. La DPP duerme de ese modo el sueño de los justos.

La Ley 10/2010, de ordenación y gestión de la Función Pública de la Comunidad valenciana regula en su artículo 20 la figura del directivo público profesional. Pero lo hace de una forma un tanto diluida, puesto que la vincula únicamente a planes o programas de naturaleza temporal. No cabe, por tanto, recurrir al personal directivo profesional para puestos de naturaleza estructural, lo cual es condenar a esta figura a una posición marginal. Sí que se prevé un procedimiento de designación basado en los principios de mérito, capacidad, idoneidad y experiencia profesional, así como se exige una (relativa) rendición de cuentas a través de una memoria anual. Las retribuciones variables pueden alcanzar hasta un 40 por ciento del total, y el funcionario que ocupe un puesto directivo quedará en situación de excedencia voluntaria automática. Parece que la única explicación de este diseño puede hallarse en que la Ley valenciana pretende veladamente impulsar los Programas temporales como alternativa a la inserción de personal de plantilla en las Administraciones públicas, y en esa lógica tal vez se pretende insertar la figura del directivo público profesional.

En todo caso, se trata de una lectura muy distante del planteamiento finalista por el que había optado el EBEP.

Por su parte, recientemente se ha aprobado la Ley de Castilla-La Mancha 4/2011, de 10 de marzo, donde se recoge una regulación relativamente amplia de la DPP, en los siguientes términos:

- a) Se incluye en el artículo 13 un concepto de directivo público profesional, atribuyendo a esa figura «un alto nivel de autonomía funcional», así como la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa o política pública. Incluye también dentro de la definición de función directiva una serie de competencias y rasgos que la caracterizan.
- b) Serán las relaciones de puestos de trabajo las que determinen en cada caso qué puestos estarán reservados al personal directivo profesional. Por tanto, son puestos de la estructura del empleo público, quedando fuera todos los puestos directivos de altos cargos. La determinación de los puestos en las relaciones de puestos de trabajo puede introducir a confusión, aparte de hacer rígido ese procedimiento de determinación de tales puestos en la estructura. Hubiese sido más razonable no insertarlos en la RPT, sino en un instrumento de gestión propio de la dirección pública profesional, dado el carácter organizativo de ésta y de que las condiciones de trabajo de ese personal directivo están fuera de la negociación colectiva.
- c) La regla general es que se reservan los puestos de la dirección pública profesional a los funcionarios públicos del Grupo de Clasificación A (lo que admite que también puedan ser directivos los funcionarios del Subgrupo A2). Excepcionalmente, podrán ser cubiertos por personas que no tengan la condición de empleados públicos, siempre que así se recoja en la relación de puestos de trabajo.
- d) La designación, que no selección, será de carácter discrecional, atendiendo a los principios de mérito y capacidad, así como a criterios de idoneidad, garantizándose la publicidad y concurrencia. Si los puestos directivos están reservados a funcionarios se proveerán por el sistema de libre designación. Tal como se ve, esta regulación no parte siquiera de un procedimiento de acreditación de competencias previo al ejercicio de las facultades discrecionales y generaliza el procedimiento de «libre designación» (con el consiguiente «libre cese») para la provisión de puestos directivos en las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha. Ciertamente, si no se modula ese sistema en el desarrollo reglamentario (o mediante el ejercicio de potestades normativas locales) las posibilidades de mejora del sistema actual son

de muy corto recorrido. Si se pretende que la profesionalización de la dirección pública es únicamente recurrir a su cobertura por funcionarios públicos (y no que la persona deba acreditar competencias directivas) es que, ciertamente, se ha entendido muy poco sobre cuál es el sentido y la finalidad de la institución de la dirección pública profesional.

- e) El cese, aparte de por motivos discrecionales, se deberá llevar a cabo en los casos de una evaluación negativa de su gestión. Por tanto, el sistema de «confianza política» (esta vez encubierta; o si se prefiere, de «desconfianza política») vuelve de nuevo a instalarse en la dirección pública «profesional» y a envenenar sus posibilidades de desarrollo profesional. El círculo vicioso de la confianza puede anegar de salida la configuración de esa nueva institución. Los cambios de gobierno o cambios de personas responsables políticamente pueden conllevar los cambios de los directivos públicos «profesionales» (que quedan así maniatados al ciclo político).
- f) Por último se recogen una serie de normas de régimen jurídico, en las que se determinan cuáles son los preceptos del régimen jurídico de los funcionarios públicos aplicables al personal directivo y se determinan las situaciones administrativas aplicables en cada caso («servicio activo», «servicio en otras administraciones públicas» o las definidas en la legislación laboral).

En conclusión, un cuadro normativo aplicable también a las entidades locales de Castilla-La Mancha, pero que no representa apenas ningún avance efectivo en el proceso de institucionalización de una dirección pública profesional. Se trata de una regulación muy marcada por las determinaciones de la LOFAGE, por un lado, y, por otro, por una interpretación —a mi juicio— escasamente innovadora de los postulados regulados por el EBEP.

En lo que respecta a las Entidades locales cabe subrayar que en este ámbito de la DPP la confusión es la nota dominante. En los municipios de régimen especial, como Barcelona o Madrid, no se está aplicando el artículo 13 del EBEP. En el primer caso, porque de acuerdo con la Carta Municipal (Ley 22/1998), el personal directivo se encuadra como «personal eventual» y, al parecer, no se considera que tal régimen haya quedado afectado por el propio EBEP (tesis harto discutible). Y, en el segundo, porque la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid sí que regula los órganos directivos y establece un procedimiento de libre nombramiento y libre cese de sus titulares. Estos directivos «políticos» habría, así, que diferenciarlos de los «directivos» regulados en el artículo 13 del EBEP (9).

(9) AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009).

En los municipios de gran población ha habido experiencias de todo tipo: algunos han aplicado el procedimiento del artículo 13 del EBEP a la provisión de los órganos directivos (con fórmulas absolutamente variopintas), mientras que en otros se ha considerado que esos principios de la legislación básica del empleo público no eran de aplicación a los titulares de los órganos directivos (coordinadores generales y directores generales) por ser figuras asimiladas a los altos cargos (al menos así lo son en lo que afecta a la declaración de servicios especiales para los funcionarios que sean nombrados «directivos municipales»). Y en los municipios de régimen común, buena parte de ellos (por no decir la inmensa mayoría) han recurrido a la figura del personal eventual para cubrir los puestos de naturaleza directiva en sus respectivas organizaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 176.3 del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Esa norma, tal como expuso en su día una Circular del antiguo Ministerio de Administraciones Públicas ha de considerarse derogada por el EBEP, como también lo ha subrayado buena parte de la doctrina que se ha ocupado de este tema (10).

Aparte de la Ley de la Comunidad valenciana ya citada, y más recientemente de la Ley de Castilla La Mancha, ninguna otra Ley «integral» de Comunidad Autónoma ha desarrollado el EBEP. Tal como se verá, la Ley 5/2009, del Principado de Asturias, sobre carrera profesional horizontal y evaluación del desempeño, no regula (dado que es una reforma parcial) este objeto. Lo que sí han aparecido son algunos Proyectos y Anteproyectos de Ley de Función Pública (o de Empleo Público) de diferentes Comunidades Autónomas. No es momento de analizar los mismos, pero la pauta común ha sido situar a la dirección pública profesional (en los casos que se ha regulado esta institución) en el ámbito de la alta función pública. En otros documentos o anteproyectos de ley, como por ejemplo en el caso vasco o en el aragonés (que luego se examinara), la regulación de la DPP se lleva a cabo con más detalle. En el caso vasco, se pretendía configurar una DPP situada en la alta función pública, pero con ciertas garantías de estabilidad (al menos, temporal) siempre que el titular obtuviera resultados adecuados en su gestión. Lo cierto es que en algunos otros anteproyectos de Comunidades Autónomas la DPP estaba lisa y llanamente ausente.

Hay, en cualquier caso, algunas regulaciones sectoriales que indican o sugieren, al menos, que algo se está moviendo, aunque muy lentamente, en el campo de la DPP. Por traer a colación únicamente ejemplos de Cataluña, podemos indicar que ha habido una regulación de la dirección pública en diferentes leyes sectoriales. Así, en la Ley 8/2008, de 30 de julio, del Instituto Catalán de la Salud, donde en su artículo 20 se regulan los cargos directivos y

(10) SERRANO PASCUAL (2010).

en el artículo 21 se recoge el personal con funciones de mando, aunque esta regulación no apuesta por la «profesionalización» de tales niveles directivos superior y medio. Por su parte, la Ley 9/2009, de Política Industrial, regula en su artículo 39 al Personal directivo profesional de la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana, con una serie de notas que reiteran en buena medida las previstas en el EBEP, aunque introduciendo algunos elementos de mejora (retribuciones variables, nombramiento por período y cese por resultados insuficientes en la gestión). Y, en fin, la Ley 12/2009, de 30 de julio, de educación de Cataluña, introduce algunos elementos dirigidos a la profesionalización del personal directivo de centros docentes, quedando éste sujeto a evaluación, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y responsabilidad y control de los resultados en función de los objetivos fijados y los recursos asignados (artículo 116.2). El régimen jurídico de este personal directivo de centros educativos públicos ha sido desarrollado (en lo que afecta, por ejemplo, a su selección y cese) por el Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente.

Ha habido, asimismo, experiencias puntuales en diferentes organizaciones públicas en las que se han llevado a cabo procesos de selección de directivos públicos a través de convocatorias mediante libre concurrencia de candidatos (por ejemplo, en el ámbito de la cultura). En la esfera local se han llevado a cabo, al menos en algunos municipios, regulaciones de la dirección pública profesional (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sitges) o se han impulsado proyectos de liderazgo institucional que han puesto el acento en la necesaria construcción de una DPP en el propio gobierno local.

Un ejemplo de notable interés es el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, cuyo proyecto «Pacto» (*Political and Management Deal*) obtuvo en el año 2009 el Premio Europeo en la modalidad de Liderazgo que convoca bianualmente el Instituto Europeo de Administración Pública. En un más que recomendable libro, Lluís Recoder y Jordi Joly, a la sazón Alcalde y Teniente de Alcalde de la citada localidad en el año 2009, ponen de relieve la necesidad de que la política local sitúe en su propio espacio y que las personas que ocupen la dirección ejecutiva sean designadas por criterios estrictamente profesionales abandonando radicalmente los criterios de confianza política en tales nombramientos y ceses (11). Es importante que un discurso de este tipo lo formulen precisamente dos políticos locales, puesto que ha sido también en ese espacio (al igual que ha sucedido en los ámbitos estatal y autonómico) en el que el clientelismo político, la confianza o la concepción patrimonial de tales puestos ha impedido el crecimiento de una DPP.

(11) RECODER y JOLY (2010).

La conclusión de todo lo examinado hasta ahora no puede ser más evidente. La DPP atraviesa en España por un momento de honda confusión, sobre todo en lo que respecta al plano conceptual y asimismo a su traslación normativo-institucional. La carencia de modelo es absoluta. La timidez de las medidas adoptadas es evidente. Y, ante la falta de liderazgo político que asuma la necesidad objetiva de tal institución, la DPP está siendo literalmente devorada por una política voraz y escasamente inteligente para advertir que los retos de la sociedad española de la segunda década del siglo XXI difícilmente se podrán afrontar de forma cabal con soluciones institucionales propias de una España decimonónica que están, como es obvio, absolutamente inadaptadas para ofrecer respuestas razonables en estos momentos.

III. LA CARRERA PROFESIONAL: LA REFORMA SIEMPRE PENDIENTE

Si, tal como se ha visto, sobre la DPP existe una notable confusión conceptual y aplicativa, lo mismo puede decirse de la denomina «carrera profesional horizontal» que prevé el EBEP. La tesis que aquí se mantiene es que, por lo común, la carrera profesional tal como aparece reflejada en el EBEP ha sido mal entendida y ello ha supuesto que la institución permanezca inédita o, lo que es peor aún, haya sido muy mal aplicada en aquellos casos en que se ha producido una «anticipación» de un presunto modelo antes de diseñarse legalmente, así como en los contados casos en que ha recibido un soporte a través de una regulación legal.

La carrera profesional (anteriormente denominada entre nosotros como «carrera administrativa») es uno de los fracasos más marcados del sistema de función pública español desde el siglo XIX a nuestros días. Diferentes autores se han ocupado de analizar las constantes dificultades que ha mostrado la legislación de función pública para articular un sistema coherente y estable de carrera profesional de los empleados públicos. En un excelente trabajo publicado en la década de los ochenta, Alberto Gutiérrez Reñón ponía de relieve que la inexistencia de carrera administrativa había sido uno de los problemas recurrentes de la función pública española durante los siglos XIX y XX (12). Posteriormente, los importantes trabajos de Arroyo Yanes y de Férrez no hicieron sino confirmar ese diagnóstico (13).

(12) GUTIÉRREZ REÑÓN (1987).

(13) ARROYO YANES (1994); ARROYO YANES (1996); y FÉREZ FERNÁNDEZ (2006). Importante, también, el trabajo de GALINDO (2008).

Lo cierto es que si se analizan nuestras diferentes leyes de función pública aprobadas durante esos dos últimos siglos se podrá advertir con claridad meridiana que la carrera administrativa ha formado parte tradicionalmente de uno de los objetivos que siempre se pretendía alcanzar (o si se prefiere, de uno de los problemas que se querían resolver). Sin embargo, tales pretensiones de reforma han chocado una y otra vez con la dura realidad existencial de la Administración española, poco permeable a la introducción de un sistema ordenado de empleos o de puestos de trabajo, y menos aún a la adopción de criterios objetivos de mérito y capacidad para garantizar su provisión.

El Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público apostó claramente por implantar un nuevo sistema de carrera profesional que incluyera la «carrera horizontal», evitando de ese modo la presión que sobre las estructuras tenía el perverso sistema de «reclasificar» constantemente los puestos de trabajo para satisfacer las demandas de mayor retribución de determinados funcionarios públicos (14). El Informe, no obstante, incidía en que esa modalidad de «carrera profesional horizontal» por la que se abogaba, se incorporaría en aquellos casos en los que las Administraciones Públicas consideraran procedente. No se inclinaba, como es obvio, por una generalización de esa modalidad de carrera, sino por determinar en qué casos la misma —por razones exquisitamente estructurales— era necesario u oportuno insertarla.

En la misma línea, la Exposición de Motivos del EBEP, apenas recordada cuando de esta materia se habla, establece una serie de pautas sobre las cuales habría que definir el alcance de sus enunciados. Así, se expresa en los siguientes términos:

«Sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puestos de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otra que combinen elementos de carrera horizontal y vertical».

Si se ha reproducido este importante pasaje de la Exposición de motivos del EBEP se debe exclusivamente a que identifica muy bien cuál es la filosofía del legislador en esta materia. La carrera profesional en el EBEP se

(14) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005: pp. 98 y ss.).

configura con un elevado carácter dispositivo, con una textura muy abierta en sus enunciados y conteniendo muchos principios y muy pocas reglas (15). La idea fuerza que parece latir detrás de ese «modelo» tan indeterminado es que cada organización, en uso de sus propias potestades, determine qué tipo de carrera profesional implantará en cada caso para dar respuesta a sus propias necesidades. Y ello puede ser coherente, siempre y cuando se perciba que la carrera profesional es un instrumento nuclear en la gestión de personas en las organizaciones públicas.

Lo cierto es que, guste más o guste menos (en algunos casos esa regulación tan abierta ha sido objeto de críticas), los márgenes de configuración legislativa que tiene la Comunidad Autónoma (en particular, su propio Parlamento) son muy elevados en esta materia, pues al fin y a la postre dependerá de cuál sea el modelo de empleo público que finalmente se adopte. Dicho de otro modo, el sistema de carrera profesional está directamente relacionado con la estructura o con la organización del empleo (puesto de trabajo, áreas funcionales, cuerpos y escalas), así como con otros instrumentos de la política de personal tales como la evaluación del desempeño, los sistemas de provisión y el sistema retributivo.

Ese, tal vez, ha sido uno de los errores del EBEP a la hora de configurar la carrera profesional. La carrera profesional, en efecto, se ha articulado en la legislación básica como un derecho de los funcionarios públicos a la promoción profesional (16), pero se ha descuidado por completo la dimensión objetiva o de instrumento de gestión de personas que también tiene la carrera profesional en toda política de recursos humanos en una organización. Y esta concepción dominante de «derecho» se ha vinculado con una facilidad pasmosa con la idea de «retribución» (o, mejor dicho, de mejora de las condiciones retributivas). Lo importante, por tanto, en el EBEP es que el funcionario promocione profesionalmente, lo adjetivo es que la organización desarrolle mejor sus funciones mediante la adecuación óptima entre puesto y persona. Pues no cabe olvidar que si algo debe acreditar la carrera profesional es basarla en una serie de competencias que el funcionario tiene para desempeñar idóneamente las tareas del puesto de trabajo que le ha sido asignado (17). La carrera profesional, efectivamente, es del funcionario, pero no cabe ninguna duda que la adquisición de unas mejores competencias profesionales por parte de la persona se ha de proyectar necesariamente sobre la organización básica del empleo

(15) Sobre la naturaleza del EBEP como norma básica, ver el interesante estudio de CASTILLO BLANCO (2009).

(16) Ver, al respecto: PALOMAR OLMEDA (2007).

(17) Sobre todas estas cuestiones relacionadas con el puesto de trabajo: GORRITI BONTIGUI y TOÑA GÜENAGA (2005).

público como es el puesto de trabajo, así como por el desempeño de las tareas asignadas al mismo.

A esa indefinición normativa del legislador básico se le une el carácter de «normas diferidas en su aplicación» de tales enunciados, puesto que, como ya se ha visto, hasta que las leyes de desarrollo del EBEP no regulen el modelo de carrera profesional para cada Administración Pública siguen en vigor las normas que regulan actualmente tal materia. Esa aplicabilidad diferida representa una «congelación de facto» de las hipotéticas innovaciones en esta materia hasta que el legislador autonómico las regule, sobre todo porque la carrera profesional es uno de los ámbitos que está expresamente reservado a la ley de acuerdo con lo previsto en el artículo 103.3 CE, tal como reconoció en su día el propio Tribunal Constitucional (STC 99/1987). Por tanto, si no hay Ley que regule la carrera profesional, la pretensión de implantarla en las Administraciones Públicas se convierte en tarea imposible, al carecer de los elementos básicos del nuevo régimen jurídico y, sobre todo, al estar fijados también por Ley los diferentes complementos retributivos, entre los que no se encuentra expresamente un «complemento de carrera profesional».

Sin embargo, que sea necesaria una Ley para implantar el sistema de carrera profesional (y, particularmente, la carrera profesional horizontal) en desarrollo del EBEP, no quiere decir que no se pueda configurar un modelo de carrera profesional (también de carácter horizontal) con el marco normativo actualmente vigente (por ejemplo, a través de la adquisición de grados personales por cursos de formación u otros medios objetivos) (18).

En cualquier caso, la «carrera horizontal» ha sido objeto de una serie de interpretaciones interesadas que han terminado por sembrar la confusión. Los sindicatos han pretendido «leer» que esa modalidad de carrera profesional horizontal que regulaba el EBEP debía ser siempre y en todo caso universal (esto es, para todos los puestos de trabajo), lo que contrasta, como se ha visto, con la finalidad del propio EBEP (recogida en su exposición de motivos) que no era precisamente esa. Asimismo, los agentes sociales han querido trasladar (y en algunos casos lo han conseguido) el modelo de «carrera profesional sanitaria» al modelo de la función pública general, cuando en verdad se trata de realidades radicalmente diferentes y que obedecen a soluciones distintas. Nada tiene que ver ni la estructura de puestos de trabajo, ni el sistema retributivo, ni la carrera profesional definitivamente aprobada en el sector sanitario con la realidad de la función pública de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales. Pero es que tampoco lo

(18) Incide asimismo en esa posibilidad, GALINDO (2008).

previsto en el artículo 17 del EBEP puede conducir a establecer un sistema similar al existente en el sistema sanitario.

Aparte de todo, el sistema de carrera profesional aplicado en el ámbito sanitario se trata de un modelo insostenible fiscalmente si se pretende trasladar a todo el empleo público. Pero, además, el modelo sanitario ha terminado implantando una suerte de «café para todos», basado en un igualitarismo falso y que, por lo común, ha supuesto el reconocimiento de los diferentes niveles o categorías de carrera profesional a la práctica totalidad de quienes lo han solicitado y obviando la implantación de ningún tipo de sistema de evolución del desempeño. El fracaso del modelo de carrera profesional en el sector sanitario puede calificarse de estrepitoso. Y arruinado un instrumento tan potente en la gestión de personas como es la carrera profesional, las posibilidades efectivas de racionalizar el empleo público se transforman en un pío deseo.

Sin embargo, ante el empuje sindical, algunas (precisamente no pocas) Administraciones Públicas han terminado por aceptar la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal «a cuenta» (esto es, antes de que el legislador determinase el modelo) y han reconocido determinados tramos o niveles retributivos e, incluso, los han pagado a todos los empleados públicos. Ni que decir tiene que este ejercicio de escasa responsabilidad pública ha terminado por chocar frontalmente con la dura realidad: la crisis económica financiera ha supuesto que diferentes gobiernos hayan tenido que echar mano del artículo 38.10 del EBEP y suspender la eficacia de los acuerdos suscritos con los sindicatos sobre esta materia (19).

Sin embargo, como decíamos, esta «lectura» de la carrera profesional es a todas luces incorrecta. Si se presta atención a los términos en los que está redactado el artículo 17 del EBEP se advertirá que el modelo de carrera profesional por el que se inclina el Estatuto Básico nada tiene que ver con el modelo sanitario, pues pivota sobre una serie de ejes como son la determinación previa de los diferentes grados, categorías o escalones en los que se articula el sistema de carrera, estableciendo que los ascensos son, salvo excepción, consecutivos, y que, en todo caso, se deberán valorar una serie de criterios entre los que se encuentra la evaluación del desempeño, pudiéndose incluir otros méritos entre los que no está la antigüedad, que es un requisito para solicitar el reconocimiento de una determinada categoría o grado, pero no un criterio de valoración autónomo. No obstante, los agentes sociales se agarran siempre a «la antigüedad» como uno de los elementos que se ha de tener en cuenta en el reconocimiento de una

(19) Paradigmático es el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, ver al respecto la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

progresión profesional a través del grado, categoría o escalón, olvidando que la antigüedad por sí sola únicamente acredita que «se ha estado», pero nada nos dice sobre «qué se ha hecho» ni menos sobre «cómo se ha hecho» una determinada tarea.

Es cierto que, tal como se viene señalando, la regulación del EBEP en esta materia es lo suficientemente amplia como para prever diferentes soluciones institucionales. Cabe, en efecto, continuar manteniendo la carrera profesional vertical en los términos que está actualmente establecida (y, por tanto, el grado personal como garantía de esa carrera), cabe apostar por un modelo de carrera horizontal sectorial o parcial (para determinados puestos de trabajo), cabe universalizar la carrera horizontal y hacerla convivir con la vertical (aunque esta es, como se ha dicho, una opción discutible), así como, en fin, caben modelos mixtos (que combinen inteligentemente la carrera profesional horizontal con la vertical). Depende de la decisión que el legislador (o la propia organización pública) adopte, los problemas y las posibles soluciones serán muy diferentes entre sí. Ciertamente, en este caso el legislador básico ha dejado tan amplios márgenes de configuración que posiblemente hayan abrumado e, incluso, paralizado, al propio legislador de desarrollo.

Lo cierto es que tal estado de cosas (esa amplitud en los márgenes de configuración normativa) ha terminado por alimentar más aún la confusión. Pero la «paralización» de la carrera profesional ha provenido no tanto de ese amplio margen de configuración, sino sustancialmente de la situación de crisis económica y de la caída de ingresos fiscales que se advierte a partir del año 2008. En efecto, cuando se debía proceder a desarrollar el EBEP (esto es, a partir de 2008), los diferentes gobiernos (estatal y autonómicos) repararon inmediatamente que ese modelo era «caro»; es decir, que tenía impacto potencial muy fuerte sobre el gasto público, sobre todo en lo que afectaba a la implantación de la carrera profesional. Por tanto, la medida más prudente, se dijo entonces, era paralizar el desarrollo del EBEP y esperar a que la coyuntura económica cambiara. En el año que nos encontramos, 2011, la situación no ha cambiado, incluso se puede afirmar que ha empeorado. Y, en consecuencia, la salida fácil es seguir defendiendo la tesis que es mejor no desarrollar el EBEP por el coste sobre el gasto público (ahora en período de contracción) que tiene, particularmente en el tema de carrera profesional.

Pero ese efecto óptico es, a nuestro juicio, equivocado. Lo que tiene impacto fiscal indudable es la traslación de un modelo erróneo de carrera profesional al ámbito de la función pública, como ha sido el ensayo (en algunos casos, como se verá de inmediato, ya sancionado legalmente) de reproducir el modelo sanitario en la Administración pública general. Además, no se ha terminado de entender que es precisamente en etapas de crisis fiscal cuando

se han llevado a cabo las grandes reformas de la Administración pública y del empleo público. La reforma estructural del empleo público no puede esperar (pues esto sí que es un craso error) a que la situación económica mejore, ya que en tal caso el grado de debilidad que mostrará la institución del empleo público como consecuencia de todos los años de travesía en el desierto conducirán a que las Administraciones Públicas españolas pierdan competitividad institucional y se coloquen en peor situación que otras para empujar el despegue económico del país.

Sin embargo, conforme se señalaba anteriormente, han sido varias las Administraciones públicas autonómicas (e, incluso, algunas Administraciones locales) que han suscrito Acuerdos de reconocimiento de «tramos» de carrera profesional horizontal «a cuenta» de la regulación que en su día se hiciera por el legislador autonómico. La perversión que tiene esa dinámica es bien obvia: se «reconocen» tramos a cuenta sin que ni siquiera estén establecidas las reglas por la Ley (lo que hipoteca el nuevo modelo), se adjudican esos tramos sin que se haya implantado la evaluación del desempeño, se les anudan efectos retributivos pagados de diferentes formas y maneras y, en fin, se parte de una concepción ranciamente igualitaria que mata de raíz las posibilidades efectivas de construir un modelo de carrera profesional coherente, racional y que se configure como una potente herramienta de gestión para una mayor eficiencia de las organizaciones públicas.

Estos pactos entre responsables políticos (que se han mostrado como «empleadores débiles») y representantes sindicales (que sólo han buscado el beneficio propio con descuido absoluto del estado de las finanzas públicas) han encontrado un freno inevitable en la situación económico-financiera por la que atraviesa nuestro sector público, que además se prolongará en el tiempo por no pocos años. Los tiempos de bonanza han acabado bruscamente y la realidad de unas finanzas maltrechas se impone. En estas circunstancias cabe preguntarse si es o no pertinente implantar un modelo de carrera profesional en nuestras Administraciones públicas o dejarlo hibernar hasta que las condiciones económicas mejoren. Ya se ha dicho que esta es una disyuntiva falsa. El refuerzo de la profesionalización del empleo público es una de las medidas más importantes para situar a la Administración Pública en un contexto que ayude al desarrollo económico del país. Es una idea que reiteran una y otra vez los recientes documentos de la OCDE que apuestan por una reforma estructural de la Administración Pública (y del propio empleo público) como uno de los elementos claves para salir de la crisis económica (20). En suma, lo razonable y sensato en estos momentos es invertir en reforzar la institución del empleo público y, concretamente, en mejorar su sistema de gestión, en el que destaca

(20) Ver, por ejemplo: OCDE (2009). También, el documento OCDE (2010).

como uno de los elementos clave el modelo de carrera profesional. Aplazar esa decisión es no tener ninguna visión estratégica de cuáles son en verdad las necesidades de la institución.

No obstante, las primeras experiencias legislativas que se han llevado a cabo por parte de las Comunidades Autónomas no caminan en la dirección indicada. Fruto, principalmente, de los condicionamientos habidos a partir de la suscripción con los sindicatos de Acuerdos para implantar transitoriamente la carrera profesional horizontal, las tres leyes autonómicas que se han dictado hasta el momento apuestan por una carrera horizontal que se suma (y este es un dato importante) al modelo de carrera hasta ahora vigente. Dicho en términos más prosaicos: se implanta un nuevo complemento retributivo de carrera profesional que se adiciona a los complementos hasta ahora existentes. La carrera profesional se identifica «en su versión pobre», auspiciada por los sindicatos, como «ganar más». Veamos, muy sucintamente, los casos del Principado de Asturias, de la Comunidad valenciana y más recientemente, de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

La Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, implanta efectivamente la carrera profesional «horizontal» en la Administración autonómica. No es momento de analizar esta Ley en detalle, tarea que he llevado a cabo en otro lugar (21), pero cabe significar en estos momentos que esa norma es una modificación parcial de la Ley 3/1985 de función pública del Principado, por lo que no representa una Ley de desarrollo integral del EBEP. En efecto, esa modificación parcial, que tan sólo incluye a la carrera profesional horizontal y a la evaluación del desempeño (en cuanto instrumento necesario para hacer efectiva aquélla), no aborda otros aspectos del EBEP, aunque crea un complemento retributivo nuevo con la finalidad de poder compensar económicamente la progresión de los funcionarios públicos que ya se había materializado anticipadamente en lo que afecta al primer tramo o grado de la carrera horizontal mediante un Acuerdo suscrito en 2007 (antes de las elecciones autonómicas).

Efectivamente, la Ley es un mero intento de dar cobertura formal a un Acuerdo que había sido declarado nulo por una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (22). En suma, se trataba de salvar el contenido de ese Acuerdo y, sobre todo, de que los funcionarios públicos percibieran las cantidades «a cuenta» de la implantación de ese modelo.

El derecho a la carrera se califica de voluntario. Ese modelo de carrera horizontal se proyecta no sólo sobre puestos de trabajo sino también sobre

(21) JIMÉNEZ ASENSIO (2011).

(22) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1054/2009, de diez de junio.

cuerpos y escalas, lo cual facilita la universalización del sistema. La carrera se estructura en cinco tramos que se corresponden con otras tantas categorías. Sólo se prevén los ascensos consecutivos. Para ascender a una determinada categoría se exige la permanencia en la anterior por un período de 5, 6, 8 o 10 años, en función de la categoría que se pretenda alcanzar. El horizonte temporal mínimo para proyectar todos los estadios de la carrera profesional es de 29 años. La carrera profesional se aplica también al personal laboral de conformidad con lo que establezcan los correspondientes convenios, pero —y esta es una precisión importante— «de acuerdo con los principios generales establecidos en esta Ley que les sean de aplicación». El dato más relevante es que se crea un «complemento de carrera» que se suma como una retribución complementaria más a las ya existentes. Se regula, asimismo, aunque con una densidad normativa incluso menor que la del propio EBEP, la evaluación del desempeño como instrumento objetivamente necesario para llevar a cabo la implantación de la carrera profesional horizontal (artículo 20. 5 EBEP).

En suma, el modelo de carrera profesional «horizontal» de la Administración del Principado de Asturias (nótese que no se aplica a los entes locales), es un «parche» que se adiciona al modelo de carrera existente actualmente, que se asienta en la consolidación del grado personal por el desempeño por dos años consecutivos o tres con interrupción de un puesto de trabajo con un determinado nivel de complemento de destino. Queda por ver qué hará el legislador asturiano cuando se plantee de forma efectiva la regulación del empleo público integral, pero una vez adoptada esta decisión «crítica» (construir un modelo de carrera profesional horizontal que se suma a la carrera vertical) los márgenes de modificación o de racionalización del modelo son ciertamente estrechos, aunque caben algunas opciones.

Por su parte, la Ley 10/2010, de 9 de junio, de ordenación y gestión de la función pública de la Comunidad valenciana, parte de presupuestos similares, aunque el margen de precisión de esa normativa (y, por tanto, sobre cómo se implante definitivamente) es menor. En todo caso, la Ley parece asentarse plenamente en la idea de un doble sistema de carrera profesional (vertical y horizontal), pero sus elementos no están recogidos en la regulación legal y se difieren a lo que en su día establezca el Reglamento de desarrollo (lo que puede plantear en su momento algunos problemas de «falta de rango» en la definición de algunos elementos esenciales del modelo). Sin embargo, de la lectura de la Ley parece advertirse que «convivirán» el Grado de Desarrollo Profesional (carrera horizontal) con el que se denomina como «Nivel consolidado» (carrera vertical, o lo que se conoce como «grado personal consolidado»). Un modelo que presumiblemente trasladará el modelo sanitario a la función pública, aunque esa presunción habrá de

confirmarse una vez que el poder reglamentario apruebe el Decreto de desarrollo de la citada Ley. Los temores pueden estar fundados en cuanto que la Administración de la Generalidad Valenciana (no así las entidades locales) también suscribió con los sindicatos unos Acuerdos en virtud de los cuales se «anticipaban a cuenta» determinados tramos de la carrera profesional. Si esta es la opción definitiva del gobierno autonómico, todo parece apuntar a que la insostenibilidad fiscal del modelo conducirá a su inaplicación efectiva, al menos durante un amplio espacio de años, con los efectos de frustración y desmotivación que ello generaría.

En fechas recientes se ha publicado asimismo la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de la Comunidad de Castilla-La Mancha. La citada regulación prevé la posibilidad de que se implante una carrera profesional horizontal, junto con la carrera vertical (aunque llama a la racionalización y simplificación de los niveles jerárquicos). En el artículo 64 de la Ley se establece un régimen jurídico de la carrera horizontal que, por razones obvias de espacio, no puede ser tratado en estos momentos, pero que contiene elementos positivos (no valorar la antigüedad, carácter reversible del último «tramo», etc.), junto con otros más discutibles (período corto de los tramos, que puede representar un acortamiento de la carrera profesional «viva»). En todo caso, se trata de una «posibilidad» que el legislador no cierra, pero que sí adquiere carácter de obligación, aunque no se define fecha de inicio, en lo que respecta a la Administración de la Comunidad Autónoma (disposición final undécima, donde se prevé «un régimen transitorio de obtención de tramos» para los empleados públicos actuales que puede tener un elevado coste fiscal y arruinar por completo el modelo diseñado). También se prevé un régimen transitorio del grado personal, lo que nos da indicios de que el nuevo modelo de carrera horizontal eliminará el grado personal (disposición transitoria séptima). Tal como decíamos, comentar esta Ley exigiría disponer de un espacio que, obviamente, no tenemos en este artículo.

En suma, la construcción de la carrera profesional en la función pública española está imbuida asimismo de una notable confusión conceptual y de unas prácticas erráticas por parte de determinados niveles de gobierno. La carrera profesional horizontal en el EBEP se ha pretendido identificar interesadamente con la carrera sanitaria, cuando se trata de marcos normativos diferentes y realidades institucionales distintas. Se debe hacer un serio esfuerzo por reconducir conceptualmente la carrera profesional hacia parámetros de racionalidad y construir la misma de acuerdo con la finalidad principal que tiene cualquier sistema de carrera profesional en las organizaciones públicas: configurarse como un potente instrumento de gestión de personas que suponga la articulación efectiva de itinerarios profesionales al objeto de incentivar el desarrollo profesional de los empleados públicos e insertar a éstos en los puestos de

trabajo más idóneos a sus propias competencias con el fin de prestar mejores servicios a los ciudadanos. Posiblemente ello requiera mucha pedagogía con los agentes sociales, unas elevadas dosis de responsabilidad institucional de estos, así como también no poco sentido de la responsabilidad por parte de los responsables políticos que dirijan el empleo público en los próximos años. Pero es lo que «toca» en un período de profunda y prolongada crisis fiscal. Los tiempos de «bonanza» en el sector público ya no retornaran en mucho tiempo.

IV. UNA BREVE VALORACIÓN FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN EN LO QUE AFECTA A LA CARRERA PROFESIONAL Y A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

1. Introducción

El objeto de este breve epígrafe no es otro que llevar a cabo una sucinta valoración sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón en lo que afecta a la Carrera Profesional y a la Dirección Público Profesional. Aunque es cierto que ese texto finalmente no se ha tramitado como Proyecto de Ley dado lo avanzado de la legislatura, sí que puede ser oportuno ver en qué medida tal documento interioriza o no las previsiones del legislador básico y apuesta, en definitiva, por incorporar al sistema de empleo público de las Administraciones públicas de Aragón estos dos elementos nucleares de innovación, como son la carrera profesional y la dirección pública profesional.

Se trata, como se indica en el enunciado, de realizar una somera valoración de ambos temas, partiendo en efecto de la provisionalidad que un texto de tales características tiene. Si bien es cierto que es un Anteproyecto, su contenido tiene indudable interés porque formalmente es un documento muy acabado y puede servir, sin duda, como base en la próxima legislatura para redactar el Proyecto definitivo. Para el análisis de esta cuestión, seguiremos la sistemática planteada en el resto del presente artículo; se examinará, así, en primer lugar, la problemática de la DPP, para pasar finalmente a valorar en líneas generales cuál es el sistema de carrera profesional por el que opta el documento y, finalmente, se cerrará el trabajo con una valoración de conjunto.

2. La dirección pública profesional en el Anteproyecto

No hay en el ALEPA, a diferencia del EBEP, un capítulo, artículo o un tratamiento individualizado de la DPP. La institución de la DPP aparece de forma tangencial y de manera un tanto dispersa en diferentes pasajes del texto. Ello

denota una preocupación de los redactores del texto por dar respuesta a una necesidad objetiva (la profesionalización de diferentes niveles directivos de la organización del empleo público), pero no se han terminado de concretar los perfiles definitivos de esa DPP, que quedan —como se verá— muy abiertos y pendientes, en suma, de su concreción ulterior.

La regulación de la DPP en el ALEPA se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- a) *Ámbito de aplicación.* Tal como se recuerda en la exposición de motivos, y así se concreta en el artículo 3, las previsiones del artículo 31 (debería decir 31.6) se aplican también al personal directivo del sector público autonómico y local, siempre que las Administraciones Públicas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, tales como sociedades mercantiles y fundaciones públicas, así como consorcios que adopten la forma de sociedad mercantil. Esta previsión extiende a tales entidades la regulación recogida en ese artículo 31.6, donde se prevé expresamente la designación de tales directivos atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Esa extensión de determinadas previsiones del artículo 13 del EBEP (falta la evaluación por los resultados en la gestión) al sector público de Aragón, es un avance de indudable importancia, y revela una especial sensibilidad del legislador hacia ese «sector público» que en el EBEP ha quedado extramuros de la aplicación de buena parte de sus mandatos.
- b) *Competencia del Gobierno y del departamento competente en materia de empleo público.* El artículo 7.2.n), atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para resolver las convocatorias de provisión de puestos de carácter directivo de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que denota la importancia que el legislador atribuye a estos procesos (al sustraerlos de la competencia departamental). Por su parte, el artículo 8.2.h) y l), prevé que es competencia del departamento responsable en materia de empleo público, por un lado, el diseño de la estrategia de formación directiva del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, y, por otro, la aprobación de las convocatorias públicas para la provisión de «los puestos» de trabajo (hay una omisión en el texto) que deba cubrirse por el sistema de libre designación, diferenciando así lo que son puestos de libre designación ordinarios (que se nombran por el departamento competente de la función pública) de los de naturaleza directiva (que se reservan al Gobierno de Aragón). Ambas previsiones son muy

importantes, pues representan una muestra de la relevancia que el tema de la DPP tiene en el Anteproyecto de Ley y la sensibilidad que ese documento patentiza frente a ese fenómeno.

- c) *Instituto Aragonés de Administración Pública*. El artículo 16.1.h) recoge que es competencia del IAAP la impartición y homologación de programas de desarrollo directivo dirigidos a los directivos públicos profesionales de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios emanados del Gobierno de Aragón y del Consejo del Empleo Público de Aragón. Si el diseño de la estrategia de la formación de directivos es competencia del departamento responsable en materia de empleo público, tal vez fuera oportuno recogerlo en la redacción de ese enunciado.
- d) *Personal laboral de alta dirección*. El artículo 31.6 del ALEPA, dentro de la regulación de las clases de empleado público y, más concretamente, del personal laboral, recoge la siguiente previsión: «El personal laboral de carácter directivo se encontrará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección y será designado atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante los procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo laboral no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva». Esta regulación reitera, por tanto, algunos de los principios recogidos en el artículo 13 del EBEP (no hace mención, por ejemplo, a la evaluación por resultados en la gestión) y, al margen de si es o no una clase de personal, su valor adicional radica, tal como se ha dicho, en que se extiende el ámbito de aplicación de tales previsiones también al personal directivo del sector público de las Administraciones públicas aragonesas, lo que es un paso delante de indudable magnitud.
- e) *Concepción organizativa de la DPP*. El artículo 44.4 del Anteproyecto recoge una previsión muy importante, tanto por lo que dice como por su ubicación sistemática. Parte del criterio de que la DPP es organización y, en virtud de ese presupuesto, establece una interesante previsión. Dice así este artículo (que conviene reproducirlo en su integridad):
 - «4. Tendrán carácter directivo aquellos puestos abiertos a funcionarios del Grupo de Clasificación A, en los que predominantemente se desempeñe alguna de las siguientes funciones:
 - α. Liderar las decisiones adoptadas por los órganos superiores y directivos.

- b. Participación en la formulación de las políticas públicas.
- c. Planificación y coordinación de actividades.
- d. Evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial.
- e. Dirigir equipos de personas.
- f. Gestión de infraestructuras o medios materiales
- g. Ejecución de presupuestos en el ámbito de sus competencias».

Se trata, por tanto, de una regulación muy abierta, puesto que en función de tales (amplios) criterios se podrían definir como directivos una buena parte de los puestos de trabajo de la alta función pública. Tiene la virtud, no obstante, de que a través de esos criterios la Administración Pública puede definir con amplios márgenes de discrecionalidad organizativa, qué puestos tendrán naturaleza directiva, sin que tal decisión pueda ser objeto de tacha desde la perspectiva legal. La duda que cabe plantear es si pueden existir más de un nivel de DPP en las estructuras de la función pública. Este precepto parece inclinarse porque sí, como también parece apostar porque puedan desempeñar puestos directivos funcionarios del Grupo de Clasificación A, Subgrupo A2. Esta previsión puede tener sentido en determinadas entidades locales, pero en una estructura muy jerarquizada como es la Administración de la Comunidad Autónoma tal vez cabría replanteárselo. Asimismo, el hecho de que se haga referencia únicamente al personal funcionario no excluye, tal como hemos visto en el artículo 31.6, la existencia de puestos de DPP que sean desempeñados por personal laboral de alta dirección.

- f) *Evaluación del desempeño.* El artículo 59 prevé que los empleados públicos que ocupen puestos de carácter directivo serán objeto de evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, conforme a los objetivos fijados en la convocatoria del procedimiento para su designación. En ese enunciado se contienen elementos de notable interés. Por un lado, se diferencia la evaluación de directivos de la evaluación de empleados públicos, lo que en sí mismo es un acierto. Por otro, se habla de «convocatoria de procedimiento de designación», lo cual es pertinente para diferenciarlo de otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo (aunque luego no se extraen las consecuencias debidas). Y, en fin, se indica que la convocatoria determinará los objetivos que habrán de alcanzarse, lo

que implica un intento de racionalización del proceso con el fin de hacer efectiva esa evaluación. Sería razonable que este artículo 59 se hiciera extensivo también al personal de alta dirección del sector público, pues dada la redacción del artículo 4 quedaría fuera de su radio de acción.

- g) *Exclusión de la negociación colectiva.* El artículo 98.2.c) (en la línea de lo previsto en el artículo 31.6, para el personal de alta dirección) establece que la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo es una materia que queda excluida de la obligatoriedad de la negociación colectiva. Esta exclusión es uno de los aspectos más relevantes de la institución de la DPP, puesto que la aproxima más aún a la organización y la distancia, sin duda, de la sensibilidad sindical. Ello implica que habría que prever alguna norma que definiera a través de qué instrumento o por qué órgano se definirán las condiciones de empleo de ese personal directivo profesional.
- h) *El procedimiento de libre designación como medio de provisión de puestos de naturaleza directiva.* El artículo 127 del ALEPA es, sin duda, el que recoge algunos de los aspectos críticos del régimen jurídico del personal directivo de las Administraciones Públicas de Aragón. La opción del redactor del texto ha sido la de echar mano del procedimiento de libre designación para cubrir los puestos de naturaleza directiva. Esta es una opción por la que ya había transitado algún que otro texto (23). Sin embargo, la peculiaridad del caso aragonés radica en que se anudan determinados efectos a la realización de una convocatoria de puestos directivos por libre designación en aquellos casos en que se encargue la propuesta de designación a un órgano técnico.

El artículo 127.2 prevé en su apartado c) que la convocatoria de un puesto por libre designación contendrá, en su caso, las pruebas a las que se refiere el apartado cuarto de ese mismo artículo, mientras que en su apartado f) establece que la misma convocatoria contendrá «los objetivos a cumplir si se trata de un puesto de carácter directivo».

Por su parte, el artículo 127.3, b), indica que únicamente podrán ser cubiertos por el sistema de libre designación «los puestos de carácter directivo». Y, en este caso, el punto 4 de ese mismo artículo establece la posibilidad de el órgano competente del nombramiento encargue la propuesta de designación de la persona idónea para

(23) Ver, por ejemplo, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

cubrir el puesto de naturaleza directiva a un órgano técnico de provisión de puestos de trabajo (tal como aparece recogido en el artículo 124 del ALEPA), que podrá recabar la intervención de especialistas para llevar a cabo esa función. En tal caso, se añade, el órgano técnico elaborará una relación de personas que acrediten las competencias requeridas por el perfil del puesto de trabajo y propondrá al órgano competente para el nombramiento una lista de un mínimo de tres personas y un máximo de cinco (¿qué ocurre si no hay un mínimo de tres personas que acrediten las competencias?), de entre las cuales se procederá discrecionalmente a designar a la persona que deba cubrir el puesto de trabajo o a declarar desierto el proceso. Asimismo, se prevé que se pueda exigir o valorar como mérito para la cobertura de tales puestos directivos haber realizado programas de formación de directivos organizados por el IAAP o acreditados u homologados por este centro. En la resolución de adjudicación del puesto, tal como establece el artículo 127.5, se hará constar que el órgano competente del nombramiento ha encargado la propuesta a un órgano técnico, pues a ello se le anudan determinados efectos jurídicos.

En efecto, el apartado 6, del mismo artículo 127, establece una excepción a la regla general de libre cese de los puestos cubiertos por libre designación para aquellos puestos de naturaleza directiva que hayan sido provistos por medio de propuesta del órgano técnico (esto es, mediante acreditación de competencias). En este caso, se nos indica que el órgano competente «sólo podrá resolver su cese cuando hayan transcurrido, al menos, seis meses desde el nombramiento de un nuevo titular del órgano administrativo del que dependen orgánicamente».

Se establece, por tanto, una garantía de continuidad en el caso de estos puestos directivos cubiertos mediante el procedimiento previsto en el artículo 127.4, configurada como una suerte de garantía temporal («período de enfriamiento»), en aquellos casos en los que cambie el titular del órgano administrativo del que dependen orgánicamente, esto es, en los supuestos de cambio de gobierno o de cambio de personas en la estructura política de la que dependen.

El sistema diseñado tiene un sello de originalidad innegable y pretende introducir en el sistema de libre designación un filtro previo de acreditación de competencias profesionales, en la línea de fortalecer la «profesionalidad» de la dirección pública y hacer efectivos los principios de mérito, capacidad e idoneidad de que habla el artículo 13 del EBEP. Tiene, no obstante, una

falla considerable en ese ensayo de institucionalizar la DPP en las Administraciones Públicas de Aragón. Y no es otra que el carácter «potestativo» de acudir a este sistema por parte del órgano convocante; es decir, de la literalidad del modelo se advierte con claridad que el órgano convocante puede seguir acudiendo al sistema de libre designación tradicional orillando el recurso al órgano técnico para que lleve a cabo el proceso de acreditación de competencias. En este caso, no cabe ser muy incisivos para pronosticar (al igual que ha pasado con el procedimiento previsto en el artículo 23 de la Ley de Agencias, en el que se inspira) que tan sugerente procedimiento alternativo a la libre designación tradicional muy probablemente se convertirá en papel mojado.

Los procesos de institucionalización «débil» de la DPP tienen estas limitaciones. Tal vez lo aplique algún Consejero o Alcalde con visión estratégica, pero la simple posibilidad de acudir al sistema tradicional, con la discrecionalidad tan amplia que el mismo incuba, es una fuerte tentación para que la innovación quede como letra vacía en el texto y la aplicación continúe por los derroteros convencionales. La DPP es una institución, y el papel fundamental de ésta no es otro que limitar el campo de actuación del poder político mediante la inserción de unas reglas de juego de obligado cumplimiento. Si esas reglas son potestativas, no es muy aventurado pronosticar que tales previsiones se transformaran en un bello enunciado nunca (o casi nunca) aplicado. Las tentaciones de la inercia son muy fuertes y más en este campo tan epidérmicamente unido a la política.

Por último, el artículo 141.2.c), *in fine*, establece, asimismo, que los puestos de carácter directivo dispondrán de un complemento variable vinculado a objetivos, que retribuirá especialmente los resultados obtenidos en la gestión. Esta previsión incorpora la retribución variable como uno de los elementos del régimen jurídico de la institución mejorando sin duda la regulación recogida en el artículo 13 del EBEP.

3. La carrera profesional en el Anteproyecto

La carrera profesional se regula en el Título VII, Capítulo I, del Anteproyecto, así como en la disposición transitoria quinta. A ambos pasajes del ALEPA nos referiremos aquí, aunque de forma concisa, puesto que muchos de los elementos de este modelo quedan pendientes de concreción en lo que se prevea en el Reglamento de desarrollo de un modelo que tan sólo se pergeña en sus resultados más generales.

El concepto de carrera profesional que se dibuja en el artículo 104 está muy apegado a la configuración que del mismo hizo el legislador básico;

esto es, se incide mucho en su carácter de derecho y apenas se advierte la naturaleza de instrumento de gestión de personas que para las organizaciones públicas de Aragón tiene esa institución.

La carrera vertical (que se enuncia como «promoción interna vertical») se regula en el artículo 104.3, a) y sigue a pies juntillas la regulación prevista en el propio EBEP. Pero, a diferencia de otros textos (por ejemplo, la Ley valenciana ya examinada), nada se nos dice en el ALEPA de la supervivencia del «grado personal» como garantía de la carrera profesional vertical. En la estructura retributiva (artículo 141.2.a), a.) únicamente se prevé lo que se denomina como «componente general», que es una retribución complementaria anudada a la estructura de niveles de los puestos de trabajo que cada Administración Pública determine en función de sus potestades de organización. Pero la regulación anterior del grado personal desaparece por completo, dado que el único complemento de carrera que existe es el vinculado con la carrera profesional horizontal. Tal como se dice en la disposición transitoria quinta, punto 1, el grado personal sigue vigente hasta el momento en que cada Administración Pública proceda a la implantación de la carrera profesional. Esta previsión pueda dar a entender que una de las posibilidades (a nuestro juicio la más acertada) sería configurar un modelo mixto en virtud del cual el actual sistema de carrera vertical (utilizando el grado personal como garantía) se volcara sobre el nuevo modelo de carrera profesional horizontal, al menos con carácter transitorio. Pero esta apreciación puede resultar ilusoria, puesto que el apartado b) de esa disposición transitoria quinta, punto 1, parece decantarse por la eliminación del grado personal (en su acepción actual) y sustituirlo por un «grado personal» vinculado a los tramos de carrera profesional horizontal ya obtenidos de forma anticipada. Una vez más, la herencia de una mala concepción de lo que era el sistema de carrera profesional en el EBEP puede pasar una pesada factura.

La carrera horizontal se regula en el artículo 105 del Anteproyecto. En relación con esta regulación se puede afirmar lo siguiente:

- a) El sistema se articula a través del reconocimiento de una serie de tramos que configuran el itinerario profesional del funcionario de carrera y que son reconocidos previa solicitud por el órgano técnico competente y mediante resolución al respecto. Se establecen así, con carácter universal, cinco tramos acumulativos: un tramo de entrada y cuatro tramos más, propiamente hablando, de carrera profesional.
- b) El período mínimo para solicitar el reconocimiento de un tramo se fija en seis años, por lo que el horizonte de carrera profesional más rápido sería de 24 años. No obstante, se recoge una previsión por medio de la cual el Gobierno de Aragón podrá prever «supuestos excepcionales»

en los que, «por la naturaleza de los méritos valorados», se pueda modificar ese período mínimo.

- c) Los criterios que se tendrán en cuenta para valorar el reconocimiento de cada uno de los tramos se recogen en el artículo 105.2, y cabe subrayar que son por lo común objetivos, pues no se tiene en cuenta la antigüedad, salvo de forma muy indirecta al valorarse «la permanencia en la misma área de especialización».
- d) La adquisición de los tramos se indica que será consecutiva con carácter general, salvo supuestos excepcionales. Sería mejor suprimir esa posibilidad que el propio legislador abre, pero que puede ser una puerta a hipotéticos abusos. La legislación básica, ciertamente, se refiere a esa posibilidad, pero no cabe necesariamente reproducirla en el modelo final: el legislador de desarrollo puede optar por no incluir esa posibilidad excepcional.
- e) El órgano técnico de reconocimiento se nos indica que será creado en cada Administración Pública. Ello plantea de inmediato el problema de la aplicación de esa previsión a la Administración Local y, particularmente, a los municipios pequeños y medianos, donde se habría de prever algún órgano externo o la asistencia técnica de los gobiernos locales intermedios (en particular, de las Diputaciones Provinciales). La composición del órgano técnico está inspirada en los mismos criterios que la conformación de los órganos de selección, lo que puede plantear algunos problemas, tanto por la no presencia de los sindicatos (que parece razonable) como por la aparente imposibilidad de incorporar evaluadores externos que no sean funcionarios, salvo que se incorporen como asesores.
- f) Y, en fin, el artículo 108 regula los efectos económicos del reconocimiento del tramo correspondiente. Al margen de algunas previsiones que ahora no interesan, es particularmente importante la regla que se recoge en el artículo 108.2 de la reversibilidad del tramo IV de carrera horizontal en los casos de evaluación negativa del desempeño, pero se vincula a lo que establezca cada Administración Pública al respecto. Sobre la reversibilidad o no de los tramos de carrera profesional se han suscitado no pocas dudas, pero parece razonable defender que en un sistema de empleo público altamente profesionalizado y exigente el reconocimiento de algunos tramos o desarrollos de la carrera profesional (más aún si estos son los más altos de la carrera profesional) no sean permanentes en aquellos casos en los que el funcionario «acredite» de forma precisa un rendimiento insuficiente o un desempeño deficiente y continuado en la gestión. Se objetará a este argumento

que ya existe la sanción de demérito, pero no cabe confundir lo que es un instrumento de gestión de personas en las organizaciones públicas (evaluación del desempeño y carrera profesional) con un procedimiento de ejercicio de las potestades disciplinarias en poder de la Administración pública, que debería ser aplicado en aquellos supuestos en que la conducta del funcionario pueda ser subsumida en un determinado tipo de infracción.

En suma, la regulación del Anteproyecto apuesta claramente por un modelo de carrera profesional horizontal que se inspira en el modelo sanitario. Universaliza la carrera profesional horizontal y la articula en tramos o niveles de desarrollo profesional, pero queda en el limbo qué ocurrirá con el grado personal, puesto que su eliminación pura y dura tal como plantea la transitoria quinta no deja de suscitar algunas incógnitas en lo que tiene que ver con las garantías (no sólo retributivas) que se deben respetar en el tránsito de uno a otro modelo.

Las reglas que se prevén en la disposición transitoria quinta tienen por objeto «reconocer» los tramos ya adjudicados con carácter universal a los funcionarios públicos del Gobierno de Aragón (Administración de la Comunidad Autónoma), lo que mancha y tal vez confunde la regulación definitiva del modelo en su conjunto, que, como se ha dicho, va dirigido a todas las Administraciones públicas aragonesas. En efecto, la disposición transitoria quinta, punto dos, es muy explícita al enmarcar el alcance de sus previsiones exclusivamente a la Administración de la Comunidad Autónoma. No es momento de analizar en detalle esta regulación, pero en esencia pretende, por un lado, dar cobertura formal a un Acuerdo del Gobierno de Aragón y a un Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración General, ambos de 2008, por los que se reconocía un «complemento singular de perfeccionamiento profesional» del complemento específico, configurado como «Anticipo a cuenta de Desarrollo Profesional», un eufemismo para indicar que se trata de un anticipo de la carrera profesional horizontal. Y ello efectivamente es así, porque se establece un claro paralelismo (y la consiguiente absorción) entre los dos primeros niveles de ese complemento singular de perfeccionamiento profesional y los dos primeros tramos de la Carrera profesional horizontal.

En lo demás, esta disposición transitoria quinta, punto dos, establece en su apartado c) una suerte de cláusula diferida, en virtud de la cual se indica que el Gobierno de Aragón regulará el régimen definitivo de la carrera profesional, lo cual da una especie de «balón de oxígeno» para no tener que aplicar tales complementos retributivos, especialmente el complemento de carrera profesional regulado en el artículo 141.2.b). Pero asimismo, en esa disposición se recogen una serie de normas «transitorias» que pretenden

condicionar el contenido de esa regulación definitiva, reconociendo entre otras cosas una serie de privilegios en cuanto al «cómputo» de los períodos para el personal interino o temporal, lo que contradice la configuración inicial de que la carrera profesional sólo se aplica al funcionario de carrera. En efecto, no parece muy coherente con el diseño final del modelo que se computen a efectos de carrera profesional el período de servicios prestados como funcionario interino o laboral temporal. Una vez más, la presión sindical, que confunde la necesidad con la virtud, puede terminar arruinando la coherencia de un modelo de carrera profesional que requiere —a nuestro juicio— pensarse de forma más sosegada.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M. (1994): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch
- ARROYO YANES, L. M. (1996): *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública/Junta de Andalucía.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009): *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Aranzadi/Thomson.
- CASTILLO BLANCO, F. (2009): «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R., DESDENTADO DAROCA, E., ORTEGA, Luis, CASTILLO BLANCO, F. (2009): *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Sevilla, III Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, Granada, 8-9 de febrero, de 2008, Instituto Andaluz de Administración Pública/Junta de Andalucía.
- ETXEBARRIA ARIZNABARRETA, K. (junio 2010): *Crisis y empleo público en España*, Vitoria-Gasteiz, Congreso Internacional de Recursos Humanos.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (2006): *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, CEMICAL/Diputación de Barcelona.
- GALINDO, C. (2008): «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley/El Consultor.
- GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F. (2005): «El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 4.

- GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1987): «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectiva», en *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005): *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión. Abril 2005*, Madrid, MAP-INAP
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006): *Directivos Públicos*, Oñati, IVAP.
- (2008): «El Estatuto Básico del Empleado Público: luces y sombra», en LA LEY (ed.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, S. Del Rey Guanter.
 - (2009): *El personal directivo en la Administración Local*, Barcelona, CEMICAL/Diputación de Barcelona.
 - (2011): «Una nueva Ley de Empleo Público para Euskadi. Inercia versus innovación», en *Revista Vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, núm. 1.
- KERAUDREN, Ph. (1994): *Le modernisation de l'Etat et le thatcherisme*, Bruselas, IEAP/EIPA, Bruylant.
- MAESO SECO, L. F. (2007 enero): *Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, el Reino Unido, Italia y España*, Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado, INAP, Documento de Trabajo.
- OCDE (2003, 5 de noviembre): «Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries» en *GOV/PUMA*, 17.
- (2009): *Réformes économiques. Objectif croissance (Capítulo I: Réforme structurelle et crise financière)*, París.
 - (2010): *Études économiques de l'OCDE: Zone euro, décembre 2010*, París.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2007): «Derecho a la carrera y promoción interna», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova.
- RECODER, L. y JOLY, J. (2010): *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*, Barcelona, Proa.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La situación actual del empleo público», en *El Cronista*, 1-2010.
- (2007), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP.

- SERRANO PASCUAL, A. (2010): *El personal de confianza política en las entidades locales: la libre designación, el personal eventual y los directivos*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- TOÑA GÜENAGA, F. et all. (2007): *Informe: Análisis del Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati, IVAP.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2009): «La función directiva profesional», en JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLEADA, A., *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons.

UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ARAGÓN

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

SUMARIO: I. EL MOMENTO DE LA REFLEXIÓN: GESTIONAR EN TIEMPOS DE CRISIS.– II. GESTIONAR SIN FIJAR LA PRODUCCIÓN.– III. LA EVOLUCIÓN A PARTIR DE LAS PREMISAS ANTERIORES: 1. Un intento de catalogación de los derechos de los empleados públicos en el ámbito del EBEP. 2. Derechos económicos. 3. Derechos funcionales. 4. Derechos vinculados a la permanencia: los derechos estrictamente profesionales: A) La carrera Administrativa. B) Las categorizaciones de carrera. C) La formación y el reciclaje.– IV. RENUNCIAS O ABLACIONES. LA SOLIDARIDAD IMPUESTA.– V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGON: 1. El derecho a la carrera. 2. Los derechos funcionales. 3. Los derecho retributivos.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El marco de los derechos de los funcionarios es, sin duda, una de las cuestiones de mayor actualidad en el marco de la gestión pública de los recursos humanos muy marcada por las restricciones generales de los mismos en un contexto de política económica ciertamente restrictiva. La configuración estructural de los derechos de los funcionarios que ha hecho el EBEP ofrece algunos elementos para la búsqueda de una conformación diferente a la histórica pero también es cierto que, en algunos aspectos es ciertamente tributaria de una formulación genérica muy pensada en clave personal y no de la organización a la que sirven los empleados públicos y de sus necesidades. El trabajo analiza, finalmente, el tratamiento de la cuestión en el ámbito del Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón y los avances y líneas de continuidad que en la misma se aprecian.

Palabras clave: derechos; derecho al cargo; permanencia; movilidad funcional; recortes de derechos; derecho a la carrera; categorías de derechos

ABSTRACT: *The framework of civil servants rights is undoubtedly one of the most topical issues in the context of human resources management heavily influenced by general restrictions on them in a context of economic policy is restrictive . The structural configuration of the civil servants rights made by EBEP offers some elements for the search for a different conformation to the historic but it is also true that in some aspects derives certainly from a well thought in individual key and not in the organizational needs' level. The paper analyzes, finally, the treatment of the issue within the scope of*

the Draft Law on Public Employment of Aragon and the advances and lines of continuity that the same is appreciated.

Key words: rights; right to the post; permanency; functional mobility; right cuts; career rights; categories of rights.

I. EL MOMENTO DE LA REFLEXIÓN: GESTIONAR EN TIEMPOS DE CRISIS

La gestión pública en tiempos de crisis económica se ha convertido ciertamente una cuestión preocupante ya que parece haberse introducido entre nosotros una especie de consideración conforme a la cual el debate sobre el empleo público (como una parte de aquella) solo tiene un sentido: su reducción cuantitativa. Es común en los últimos tiempos percibir como negativo cualquier contratación o ingreso en la función pública con independencia de donde se produce el ingreso y de las necesidades del servicio concreto. Esto permite indicar que cualquier incorporación a la función pública se considera un demérito gestor, una especie de traición al sistema en su conjunto que como no puede pagarlo no necesita de nuevos empleados. Los efectos sobre los servicios públicos a los que afectan dichas incorporaciones no forman parte del debate.

Sin negar que el final de cualquier reflexión sobre el empleo público tenga como diagnóstico final la necesidad de la reducción es lo cierto no parece que sea esta la meta final y no el punto de arranque de cualquier reflexión.

Lejos de esto momentos como los actuales de profunda crisis económica son los que deberían llevarnos a analizar el empleo público desde la máxima exigencia y legitimación del trabajo en las Administraciones Públicas. Se necesita aquello que resulta esencial para el mantenimiento de los servicios y es posible que sobren empleados en lo que se refiere a la prestación de otros servicios. La racionalidad de que se precisa y lo que se tiene deben ser los elementos que sirvan para la adopción de decisiones (1).

Es más, tener que dedicar una parte de los ingresos públicos a los empleados públicos —como a cualquier otra política pública— justificaría un especial esfuerzo y dedicación en la materia.

Sin embargo, no parece necesario indicar que, en general, la reforma y la legitimación de lo público no ha formado parte de las agendas políticas y por eso es aun más sorprendente en estos momentos en los que, de pronto, todo nos

(1) LONGO (1995).

parece superfluo justamente donde antes nos parecía necesario. Los fundamentos de uno y otro calificativo pueden llegar a ser igualmente infundados.

Pero lo que no podemos obviar es que el debate sobre los empleados públicos tiene muchas y diferentes aristas pero no debe desvincularse de la propia conformación de los servicios públicos. Por decirlo en otros términos, no es sencillo hacer un debate sobre los empleados públicos que no trascienda a la propia organización de los servicios. Así, por ejemplo, no podemos afirmar que sobran médicos o maestros sin afectar a la propia estructura del sistema sanitario o educativo. Solo podríamos hacerlo si llegásemos al convencimiento de que realmente los superávits se producen en un único organismo que tiene sobredotada su plantilla. Es cierto, sin embargo, que esta posibilidad es ciertamente muy difícil porque los esfuerzos de ajuste en las plantillas que se han producido en los últimos años realmente hacen que tal situación se produzca. Lo razonable, por el contrario, es que cuando se formule un juicio excedentario lo sea fundado en la reconfiguración de los servicios y, por tanto, en un sistema diferente de prestación que permita una optimación de los recursos existentes.

A partir de esta consideración introductoria podríamos intentar ahora un análisis de las causas y de la prospectiva.

¿Que nos ha pasado? (2).

En el debate sobre el empleo público pesa como una losa el hecho de que tanto el régimen jurídico como el impulso de los gestores no hayan sido dos características mínimamente acentuadas en nuestra historia postconstitucional (3).

Sencillamente que el régimen jurídico del empleo público vive una inercia que, primero, nos llevo a tardar casi veinte años para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 103.3 de la CE y, posteriormente y como mínimo más de cuatro años en contar con las iniciativas de plasmación de modelos concretos una vez publicado el marco del EBEP (4).

La demora en la conformación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no puede ser atribuida a su dificultad si no que probablemente es solo un síntoma de una enfermedad más aguda: al indolencia general sobre lo público y la pérdida de autoestima que vive éste. Entre todos hemos conseguido que anide la percepción de su innecesariedad, lo superfluo de su existencia y lo costoso de su mantenimiento (5).

(2) SÁNCHEZ MORÓN (1998); ARROYO YANES (1998).

(3) LONGO Y ZAFRA (2000).

(4) SÁNCHEZ MORÓN (2008).

(5) PRATS I CATALA (1995).

Una lectura mínimamente desapasionada de la historia postconstitucional de las Administraciones Públicas y de su papel nos lleva a considerar que la atención dedicada a las mismas ha sido mínima y que los impulsos modernizadores y reformistas pueden considerarse puntuales, fruto, en la mayor parte de los casos, de iniciativas puntuales o personales pero sin auténtico apoyo de los respectivos gobiernos. Lo de ordenar la «casa» es una labor demasiado ingrata, arriesgada y poco perceptible para la sociedad como para convertirse en una prioridad de la acción de gobierno. Cuestión distinta es si, ahora, por la vía del gasto la cuestión se convierte en una prioridad que racionalice las posiciones para evitar que una pura incidencia cuantitativa acabe dislocando los servicios públicos en los que los empleados públicos prestan sus servicios.

Pero el problema no es solo de normas. El problema es de gestión del modelo de dirección y de organización que, en nuestro caso, responde a uno de corte clásico que se diferencia notablemente de las necesidades y del sistema actual (6).

Nuestro sistema de organización del empleo público en lo que se refiere a la estructuración y ordenación no se diferencia del que sirvió para la función pública del siglo XIX cuando las necesidades, los servicios y las formas de prestación de los servicios han evolucionado notablemente desde aquella fecha. (7) A un cambio tan agudo en el entorno de gestión no puede responderse con un esquema de recursos humanos puramente maquillado del que regía dos siglos atrás. De alguna forma podríamos indicar que un cambio funcional nítidamente perceptible se ha servido con un esquema de cuerpos y escalas y de requerimientos competenciales y habilidades que se corresponden con otras etapas históricas (8).

Esta falta de reflexión y de ordenación diferencial es la que justifica, en gran parte, que todos los esfuerzos derivados de las nuevas necesidades gestoras se hayan concentrado en la búsqueda de modelos alternativos cuya característica central es la elusión de los sistemas previos y no los de su reforma (9).

En este sentido podemos observar como en vez de realizar auténticos procesos de reconfiguración estructural de las Administraciones Públicas todas las reformas habidas se han centrado en el escapismo, en lo que clásicamente hemos denominado «la huida» del derecho Público como marco de referencia

(6) Sobre la necesidad de la implantación de un función pública profesional puede verse: JIMÉNEZ ASENSIO, VILLORIA MENDIETA Y PALOMAR OLMEDA (2009); PRATS I CATALA (2005).

(7) Desde esta misma perspectiva, ESCUIN PALOP (1985).

(8) VILLORIA MENDIETA y PINO MATUTE (2009).

(9) SALA FRANCO (2008); TORRENTE MARGALET (2001); RODRÍGUEZ RAMOS (1997).

de la actuación de las Administraciones Públicas. Es cierto, sin embargo, que esta huida hacía otros regímenes privados de gestión no estaba suficientemente pensada ni a la postre ha resultado la panacea de los males que aquejaban a las Administraciones Públicas. En esta huida no se tuvo en cuenta un elemento central cual es el que, con independencia de la forma concreta de personificación, la Administración mantiene un estatus, un régimen jurídico y unas limitaciones que no siempre mejoran con el cambio de régimen de regulación. De hecho, tras las reformas de las leyes generales producidas en los primeros años de la década de los dos mil puede aludirse a una especie de reconquista paulatina de lo público por la vía del control y del aseguramiento de la actividad económica del conjunto del Estado.

Estas circunstancias hacen que hayamos propiciado una cierta confusión al desvincular la problemática del volumen del empleo público de la propia organización de los servicios públicos y, probablemente, de la productividad de los funcionarios públicos. Sin estas valoraciones del debate es incorrecto porque obvia las consideraciones esenciales que es preciso analizar antes de llegar a la conclusión de si existen excedentes o no en la organización del empleo público.

¿Que nos debería pasar?

Que, por fin, la función pública y el empleo público le importe a alguien de verdad y no solo como en la actualidad que el interés aparezca únicamente como fuente de potencial de ahorro. La racionalidad del empleo público, su ubicación, distribución, productividad y demás circunstancias que realmente configuran las políticas públicas son elementos esenciales de legitimidad de las decisiones públicas — probablemente, también, de las privadas— y, por tanto, deberían formar parte de las pautas habituales de trabajo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Pero más allá de esta admonición genérica sobre la necesidad de preocupación por lo público podemos preguntarnos sobre que es lo que le tiene que importar a quienes están llamados a la dirección de las sociedad (10).

Es claro que lo que tiene que constituir un punto central es la consecución de un marco eficaz y eficiente en la gestión de los servicios públicos. Esto nos lleva a un debate sobre las formas de gestión de lo público que incluye, claro está, el modelo de recursos humanos junto con otros que, como hemos indicado, se han caracterizado por un continuo vaivén (contratación, presupuestación, etc...) conforman el régimen jurídico de las Administraciones Públicas que realmente no está suficientemente definido ni aclarado.

(10) MORELL OCAÑA (2001).

El resultado final debe arrojar una cierta claridad y definición de las formas de servir lo público. Los vaivenes históricos no hacen, en estos momentos, que la percepción social de lo público sea mínimamente aceptable.

Pero la cuestión última no es de modelos de organización si no, sobre todo, de resultados. No hemos sido capaces de diseñar modelos de optimización y control de lo público lo que ha hecho cundir la impresión de la eficacia de lo administrativo solo puede ser consecuencia de un importante y desmesurado aporte de medios —normalmente humanos porque a los tecnológicos apenas se alude— con los que se realizan las funciones en términos de nítida ineficiencia.

A quien perjudica el «no debate». Pues claramente a la Administración y a lo público en general pero, también, y desde otra perspectiva a los propios empleados públicos. Dentro del empleo público existen empleados maravillosos, profesionales, atentos a su trabajo y dignos. Sin embargo, no tienen forma de demostrarlo. Su comportamiento y su actitud vital quedan en entredicho cuando la propia organización no es capaz de distinguir los que tienen estas conductas de los que tienen otras radicalmente diferentes caracterizadas por todo lo contrario. Una organización que gestiona su personal sin premios ni castigos, sin promoción y descenso y sin identificar los comprometidos con los desapegados es una organización que acaba minando su propia imagen.

En esencia podemos indicar que los empleados públicos precisan de sistemas de resultados que legitimen la realización de determinadas políticas públicas y a quienes las realizan en la seguridad de que, finalmente, la desidia es reprimida e impedida como parte de dirección y ordenación de las políticas públicas.

II. GESTIONAR SIN FIJAR LA PRODUCCIÓN

Descendiendo en el plano del debate pero en la misma línea de lo que últimamente hemos planteado —la legitimación por los resultados— es preciso distinguir para abordar la cuestión dos facetas que concurren en este proceso: la externa y la interna. Entendemos que en la primera (la externa) se incluyen aquellas características de presentación ante la sociedad de la actuación de una Administración o un órgano público en términos de cómo afrontar su propio contenido funcional y cómo prestar los servicios que la han sido encomendados. Los términos de dicha presentación se efectúan sobre la base de un agregado del conjunto de los elementos de gestión de una organización en la que los recursos humanos constituyen un elemento de aquellos. Y la interna en la que los resultados son la forma de acreditación del cumplimiento de los objetivos.

Aquí nos encontramos con un elemento de dificultad que no es otro que la ausencia de objetivos mesurables en la gestión de personal. La fijación de los objetivos de la producción —por utilizar un término industrial nada al uso en el una organización burocrática— es consecuencia de la propia existencia de objetivos en la organización que pueden asignarse al personal que trabaja en la misma. Este esquema de objetivos generales, desarrollado por la organización puede ser la consecuencia de la potestad organizatoria y de la facultad de dirección empresarial o bien podría ser objeto —de hecho lo es en muchos ámbitos del procedimiento laboral— de un acuerdo entre la dirección y los representantes de los empleados públicos. Nada de esto ocurre en la Administración actual donde los objetivos se sitúan — en el mejor de los casos— en el plano macroestructural de la presupuestación y no forman parte de la cultura vertical de la organización. De esta forma podemos señalar que los objetivos casi nunca son perceptibles por los empleados públicos.

En este punto podemos indicar que, a nuestro juicio, este «hueco» podría ser cubierto por la negociación colectiva. Durante mucho tiempo y aun hoy se ha producido un amplio debate en relación con el alcance y la funcionalidad de esta institución en el ámbito de las Administraciones Públicas. Realmente si somos sinceros podríamos afirmar que el debate no es estéril y que se trata de una institución que busca su propia identidad y, sobre todo, su utilidad real en el seno de la organización pública. Aunque en la actualidad esta competencia no forma parte de las que el artículo 27 del EBEP le atribuye es lo cierto que se trata de una propuesta de *lege ferenda* en el marco futuro y como parte de su acervo competencial de esta figura (11).

Es cierto, como decíamos, que el panorama no implica necesariamente que la fijación de la producción deba ser acordada puede ser determinada por la dirección de la organización como elemento vinculado a la propia capacidad de dirección. Pero de una u otra forma es preciso conocer lo que la organización necesita de sus empleados. Sin esta determinación los estudios y análisis se vuelven puramente descriptivos o de medición de la situación.

Este panorama nos permite indicar que uno de los problemas esenciales en la configuración de los derechos y de los deberes de los funcionarios es la inexistencia de un marco objetivo (provenga del pacto o provenga de la imposición) del contenido cuantitativo de la función a desarrollar en el ámbito público. Por decirlo en términos vulgares podríamos indicar que lo que falta en las Administraciones Públicas es fijar la producción. Es posible saber, en el mejor de los casos, que es lo que un empleado público debe hacer pero resulta ciertamente complejo saber cuanto tiene que hacer. A partir de aquí la

(11) Sobre la estructura y el alcance de la negociación colectiva, MAURI MAJOS (2008); MAURI MAJOS (2007).

legitimación individual de los resultados es ciertamente compleja y esto tiene una importante trascendencia en el plano de la gestión, de la carrera, de la promoción, de las retribuciones y, finalmente, de la percepción social de los empleados públicos.

III. LA EVOLUCIÓN A PARTIR DE LAS PREMISAS ANTERIORES

En el marco al que nos venimos refiriendo la configuración de los derechos de los funcionarios no puede considerarse, precisamente, una materia especialmente acertada. Esta afirmación no responde a la idea de si son muchos o pocos los derechos reconocidos si no a la propia configuración de los mismos. Falta una visión global de los funcionarios públicos que se proyecte sobre la sociedad y sobre la cual asentar unos u otros derechos. Paralelamente existe una falta de concreción individual de qué debe entenderse incluido en cada uno de los derechos enunciados, especialmente, aquellos que se sitúan en el contexto funcional y de desarrollo en el marco de una organización.

Pongamos un ejemplo. El denominado privilegio de la inamovilidad. La inamovilidad es ¿buena o mala?, ¿produce rigidez o da seguridad? Estas preguntas son de modelo y una vez resuelto el problema del modelo deben tener su propia inercia. De esta forma para quienes pensamos que la función pública da estabilidad al Estado en su conjunto, permite una transición ordenada y obediente a las directrices democráticas y aporta experiencia en la gestión que evita los vacíos la inamovilidad no es un problema y su configuración como un derecho es únicamente la consecuencia de nuestra propia posición inicial. Por tanto, no es un privilegio si no la consecuencia de una decisión de modelo. Cuestión distinta es cómo se gestiona la inamovilidad y si bajo ese manto se encubre la dejación en la gestión pública y, por tanto, el fracaso de la política de dirección y exigencia de responsabilidades en las unidades administrativas.

Nótese que entre nosotros es muy común anudar ambas cuestiones. El problema no es inamovilidad si no la inamovilidad no legitimada por resultados y no validada por un gestión responsable de la tarea asignada. Esto último no es un efecto vinculado a la inamovilidad es únicamente la constatación del fracaso de las capacidades de gestión. Un gestor que teniendo mecanismos disciplinarios no los ejerce cuando debe hacerlo es un gestor que fracasa . Cuando esto ocurre la disfuncionalidad no es del marco jurídico o de organización es quien lo gestiona. El marco jurídico del empleo público puede asentarse sobre la inamovilidad sobre la base de entender que con ella se obtiene una continuidad en la prestación de los servicios públicos del que el beneficiado final es el propio ciudadano. Un sistema institucional de empleo público es de todos y está al servicio de todos y es ahí donde cobra su auténtica fuerza.

Lo que no podemos es confundir inamovilidad con impunidad. En la impunidad la inamovilidad es la excusa porque el problema central es la ausencia de dirección pública y de exigencia de responsabilidad frente a los empleados públicos. Pero ambas cuestiones son nítidamente diferentes y no pueden confundirse.

En este mismo contexto podemos establecer la reflexión sobre si la inamovilidad configura un marco rígido y si es posible en tiempos como los actuales consagrar el mismo. De nuevo el problema tiene un componente de gestión. Si en el empleo público existiera un régimen de planificación suficientemente estable, consolidado y serio la perspectiva de la rigidez no sería tan preocupante porque partiríamos del convencimiento de que el empleo estructural responde a necesidades del mismo orden y, por tanto, estamos ante una organización que no ha consolidado el empleo hasta que no ha conformado la actividad como estable y permanente y que, por tanto, ha provisto los servicios temporales con formas temporales de empleo (12).

Frente a esto, cuando la planificación del empleo público no forma parte de los instrumentos de gestión de una organización, lo que finalmente se proyecta es una necesidad de dotar a la organización de instrumentos para «adelgazar» cuando sea necesario o, simplemente, como en la actualidad, cuando no se pueda pagar. La pregunta en este punto y desde la concepción institucional que venimos predicando la existencia de elementos de adelgazamiento coyuntural no es un elemento especialmente compatible ni esencialmente vinculado porque la organización en cuestión tiene los elementos suficientes para que sus decisiones estratégicas no necesiten del mismo.

En este marco nos encontramos, probablemente, ante un sector de la regulación —la de los derechos de los funcionarios— hecho sobre un conjunto de derechos formales —cuyo contenido real es ciertamente difícil de concretar y del que, probablemente, puede decirse que realmente no satisface ni las necesidades de la organización ni, finalmente, los deseos o los anhelos de los propios empleados públicos.

Esto nos permite indicar que se ha realizado un desarrollo en una doble concepción: por un lado, se han configurado derechos como inherentes a la propia condición de funcionario en términos tales que la organización puede parecer conformada por la suma o adición de los derechos individuales. Frente a esto los derechos más ligados a la propia utilidad y adaptación en la sociedad no se ha reflejado.

De este marco podemos indicar que se convierte en un marco especialmente rígido en el que las normas van señalando los derechos que se consolidan

(12) VILLORIA MENDIETA (1996).

en el ámbito personal pero sin que exista una interrelación entre los derechos y las necesidades precisamente porque lo que se acaba de indicar produce un claro distanciamiento entre unos y otras.

Analicemos esta cuestión desde la mención específica a algunos de los derechos que se sitúan precisamente en el terreno intermedio entre la organización y los derechos individuales partiendo para ello de una concepción general de los derechos en el ámbito del EBEP.

1. Un intento breve de catalogación de los derechos de los empleados públicos en el ámbito del EBEP

El Título III del EBEP regula conjuntamente los derechos y los deberes de los empleados públicos. La catalogación que realiza el EBEP parte de diferenciar entre derechos individuales (contemplados en el artículo 14 del EBEP) y derechos individuales de ejercicio colectivo (los contemplados en el artículo 15 del EBEP). Al objeto del presente estudio nos centramos únicamente en los primeros ya que los segundos, de momento, tienen un contenido más genérico que no encuentra una trascendencia específica ni una exigencia en el ámbito de la relación individual.

En la propia dinámica del EBEP el artículo 14 se refiere a un conjunto de derechos que, posteriormente y en la enunciación de cada uno de ellos delimita su sujeto activo (13). De esta forma se consideran como derechos del conjunto de los empleados públicos:

- a. A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b. Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- c. A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d. A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- e. A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f. A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional

(13) CASTILLO BLANCO (2008).

como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

- g. A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- h. Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i. A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j. A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k. A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l. A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m. A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n. A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- o. A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p. A la libre asociación profesional.

A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Se trata, por tanto, de una relación ciertamente descriptiva en la que incluye derechos de distinta configuración y textura ligados, en unos casos, al propio ejercicio de la función o a los derechos que el empleado público mantiene mientras se encuentra en el ámbito de la gestión pública.

No obstante esta relación es necesario aproximarnos ahora en dos elementos centrales: los derechos económicos y los derechos funcionales que constituyen dos de los elementos centrales de la regulación jurídica de aquellos en su conexión entre derechos individuales y derechos organizativos que es la perspectiva que más nos interesa para este análisis.

2. Derechos económicos (14)

En términos históricos podemos indicar que los derechos económicos forman parte más representativa de los derechos de los funcionarios públicos hasta el punto de que durante mucho tiempo cuando se hablaba de los derechos adquiridos en el ámbito de la Administración Pública se ponía este ejemplo como el más representativo de los derechos de los funcionarios. La pervivencia de esta concepción está hoy más que en entredicho no solo por la afeción real que ha supuesto la publicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, si no también por la propia configuración de los derechos y las posibilidades reales de consolidación en la esfera individual.

El análisis de la configuración de las retribuciones de los empleados públicos marca una tendencia notable a compensar al funcionario por lo que es y no por lo que hace. La división entre retribuciones básicas y complementarias y la vinculación actual de los diversos complementos de esta últimas a la propia productividad justifican la afirmación que realizábamos anteriormente en el sentido de la tendencia o el predominio de valores ligados a lo que el funcionario es y una falta de compensación sobre lo que realmente hace.

Es cierto que el encuentro de un punto de equilibrio entre lo que debe retribuir lo que el funcionario es y lo que hace no es un equilibrio sencillo para ninguna organización. Si existe un predominio absoluto de la productividad el empleado acaba por encontrar un punto de no retorno en el avance en su organización, precisamente, aquel que coincide con su propia capacidad y con la posibilidad de ofrecer avances reales en la organización. Al lado de esto, el progreso descompensado de estas políticas sitúan al empleado en una situación de inestabilidad que no es muy compatible con carreras prolongadas, con la consolidación organizativa y, finalmente, con una organización que no tenga una vocación ilimitada al incremento de la producción.

En el lado contrario, si la descompensación procede de la consolidación organizativa y de la escasa variabilidad de las retribuciones lo que se acaba produciendo es una acomodación del empleado (público o privado) que acaba pensando que las retribuciones no están vinculadas a la productividad real o al esfuerzo por continuar en la organización.

Cuando aplicamos al ámbito evolución real: la rigidez, la vinculación a lo que se es y no a lo que se hace es una tendencia perfectamente notable en el ámbito de las Administraciones Públicas. De hecho si analizamos los estratos más bajos de la Administración —en los que a menudo no hay complemento específico— la totalidad de las retribuciones se liga (salvo que exista complemento

(14) Por todos, el trabajo de CASTILLO BLANCO (2002); asimismo, SOLANA PÉREZ y CASTILLO BLANCO (2003).

de productividad) a lo que el empleado público es, fruto de la importancia y la relevancia de lo que se le solicita para ingresar en el sistema público —pero sin que el rendimiento real tenga una incidencia directa en las retribuciones. Si escalamos de estratos y nos situamos en los estratos superiores en los que se introduce el complemento específico es cierto que la crítica indicada va mermando porque la propia existencia del complemento específico prima lo que realmente hace el funcionario y la responsabilidad que asume ante la organización. Es cierto, sin embargo, que se trata también de una regulación o incidencia real porque ante la ausencia de elementos de valoración del desempeño convierte, finalmente, la presencia en el puesto de trabajo como un elemento central que poco a poco va desligando de la actividad real.

El resultado final es que cuando existen dificultades en la financiación del sistema de empleo público no pueden tomarse medidas selectivas y, finalmente, las posibilidades de recorte se hacen linealmente y afectando al conjunto de las retribuciones. Las decisiones que se han adoptado en los últimos tiempos demuestran al rigidez de las decisiones y que la única forma de contener el gasto es propiciar una reducción general de las retribuciones. En condiciones normales las decisiones de recorte del gasto deberían ser selectivas y vinculadas a la pérdida de parte de actividades o de formas de prestación del respectivo servicio de forma que paulatinamente se vayan ajustado éstos a los servicios concretos. Pero, para ello es preciso tener una estructura salarial flexible que admita la toma de decisiones. Cuando esto no ocurre la solución, únicamente, puede ser la de limitar la masa salarial con un recorte generalizado y aplicado generalmente de las retribuciones existentes. Se trata, por tanto, de ofertar un precio menor por los mismos servicios en la seguridad evidente de que la menor oferta no producirá desistimientos.

3. Derechos funcionales

Sin lugar a dudas el derecho al cargo ha sido una de las constantes del régimen del empleo público. De hecho la configuración del cargo como ligada al puesto de trabajo ha formado parte de esta concepción. Esta concepción se ha unido, adicionalmente, a la propia profesionalización de la función pública y a la petrificación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo. El resultado es un organización rígida con escasa posibilidad responder a necesidades cambiantes salvo con la aportación de nuevos elementos (15).

En el momento actual esta vinculación entre el puesto de trabajo y el cargo en la Administración Pública conduce a una rigidez en la gestión que

(15) La posición clásica puede encontrarse en el trabajo de MARTÍNEZ DE PISÓN (1995).

realmente no beneficia a nadie ni a la Administración ni al empleado público porque realmente los cambios funcionales de las Administraciones Públicas determinan la necesidad de que, con respeto a determinados elementos, aquellas puedan decidir el contenido y la función de cada empleado. La evolución normativa de la función pública demuestra que realmente es un problema percibido por la Administración que, primero, amplió innecesariamente la libre designación, después, creó el concurso específico, y finalmente, instauró la recolocación funcional como elemento para dotarse de una flexibilidad que se percibe necesaria pero que se intenta ocultar para no ser tachados como antiprofesionales. Situarse en estos parámetros de vincular la flexibilidad con la ausencia de profesionalidad no ayuda a optimizar las Administraciones ni ninguna otra organización.

En este sentido puede situarse al artículo 73 del EBEP cuando señala que «1. Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo de acuerdo con el sistema de estructuración del empleo público que establezcan las Leyes de desarrollo del presente Estatuto.

2. Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones.

3. Los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad.

De este precepto, a los efectos de lo que aquí nos interesa, podemos extraer algunas consideraciones:

a) Que el derecho al desempeño del puesto de trabajo se corresponde con el que establezcan las normas de desarrollo del EBEP. Es claro, por tanto, que estas normas que son las previstas en el artículo 6º (16) pueden determinar que puestos de trabajo tienen una consideración estanca en la que la vinculación entre el cargo y el puesto de trabajo se produce. No se establecen límites específicos.

Se trata, por tanto, de un mecanismo de movilidad general, cuyas características, razonablemente, deben enfocarse en relación con el carácter del puesto de trabajo en cuestión y, en concreto, según su carácter diferenciado o no en función de sus propias características y elementos de configuración.

(16) El marco de normas de desarrollo del EBEP es el previsto en el artículo 6º cuando señala que «...En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas...».

b) Que al margen o con el margen indicado se admite que las Administraciones Públicas puedan asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo siempre que las mismas sean adecuadas a su clasificación, grado o categoría cuando las necesidades del servicio así lo demanden.

Este precepto nos sitúa, probablemente, ante el marco de mayor intermovilidad que se ha conocido en el ámbito de las Administraciones Públicas que son llamadas a establecer un marco de intercomunicación de puestos de trabajo, por un lado, y a la reasignación funcional de los empleados públicos, en segundo término. Ambos instrumentos si son adecuadamente utilizados deben servir para reducir el efecto de potencial encorsetamiento que produce el concurso de puestos de trabajo —hasta el punto de que los mismos se acaben convirtiendo en un elemento ciertamente complejo en el ámbito de la gestión pública.

Es cierto que esta forma de gestión de los recursos humanos implica un cambio sobre la concepción tradicional haciendo aflorar una franja común de actitudes en la que son admisibles un conjunto de funcionarios calificados por su versatilidad. Se trata de un instrumento ciertamente poderoso cuya virtualidad real puede quedar en entredicho si realmente no llega a imponerse de forma más o menos rápida aunque es cierto que para ello la organización necesita previamente establecer una reflexión sobre los puestos de trabajo que reúnen estas características intercambiables que permitan el ejercicio de la función de dirección que conlleva el ejercicio de la misma.

La implementación de esta técnica de redistribución o traumática porque no afecta a las retribuciones del puesto adquirido por concurso ni al contenido funcional que se reserva al puesto al cuerpo en función del que se obtiene por concurso. Estas reflexiones organizativas no son muy convencionales en nuestras Administraciones Públicas y, por tanto, la potencialidad de medias legales como las indicadas están francamente sin utilización.

Realmente lo que si puede decirse es que la consideración expuesta supone una flexibilización evidente de la concepción tradicional del derecho al cargo que lo sitúa en un contenido funcional que se corresponde con la propia titulación y con el puesto que se obtiene en el ámbito de un sistema convencional de provisión de puestos de trabajo.

4. Derechos vinculados a la permanencia: los derechos estrictamente profesionales

Bajo esta referencia incluimos lo que realmente son los derechos de contenido profesional. El empleado público, en nuestra organización, es una persona

que entra en aquella con vocación de permanencia — (probablemente toda su estructura vital) y, por tanto, debe tener un marco de desarrollo profesional que le permita seguir desempeñando su función de una forma satisfactoria y que le permita mantener la ilusión y el empuje en el desempeño de su propia función. En síntesis se trata de reconocer que el empleado público es un activo de la organización que hay que «cuidar» y desarrollar para conseguir que se mantenga en aquella en condiciones de idoneidad y de aptitud. Es necesario pensar en el desarrollo profesional como elemento condicionado o vinculado a la estabilidad en la organización. Prever los cambios funcionales y conseguir la adaptación a los mismos de los empleados cuidando que de su aptitud no afecte a su actitud. En este terreno del desarrollo profesional se sitúan aquellos que analizamos seguidamente.

A) La carrera administrativa (17)

Una de las características centrales del EBEP es el reconocimiento del derecho a la carrera administrativa como uno de los derechos ligados al mantenimiento y el progreso en las Administraciones Públicas. Se trata de algo a lo que se había aludido sin éxito en distintas ocasiones y en la que se ha puesto mucha ilusión (probablemente injustificada) por parte de los empleados públicos.

El EBEP aborda la nada sencilla labor de intentar abordar algunos elementos centrales de la política de carrera de los empleados. A las dificultades generales de carácter histórico y presente a las que nos hemos referido se une, además, la propia arquitectura del EBEP que realmente condiciona ciertamente la capacidad de regulación ya que, como venimos indicando, la carrera administrativa es un elemento característico de las distintas organizaciones y por tanto, un instrumento muy característico de las mismas. A partir de esta simple referencia podemos indicar, con carácter previo, que la opción del EBEP es la de establecimiento de alternativas y propias de las diferentes Administraciones sujetas a algunos (mínimos) requisitos comunes.

Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza podemos indicar, por tanto, que el EBEP no contiene un elemento cerrado ni una fórmula o estructura única de carrera aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas. Lejos de esto se contienen un conjunto de referencias y determinaciones llamadas a ser desarrolladas en las respectivas normas de las Administraciones. No hay, por tanto, un sistema de carrera o progreso profesional sino un conjunto de elementos que permiten a cada Administración conformar su propio esquema

(17) Al tema, ARROYO YANES (1994); ARROYO YANES (2008)

de carrera haciendo predominar unos u otros aspectos según sus propios deseos o sus necesidades.

No obstante estas referencias generales es lo cierto que la regulación del EBEP contiene dos referencias claves a la hora de analizar esta cuestión. La primera es la que se contiene en el apartado 1 del artículo 16 cuando señala que «...1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional...». La segunda, quizás aun más importante es la que intenta una definición de la carrera administrativa y así el apartado 2 del citado artículo 16 establece que «...2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera...».

De esta forma podemos indicar que lo que realmente sí consagra el EBEP es la consideración de la carrera administrativa como uno de los derechos de los funcionarios, aplicables a todos ellos, y vinculando con ello a todas las leyes sectoriales llamadas al desarrollo.

Es cierto —eso sí— que la vinculación es ciertamente pasiva (no podría haber una ley que no contemple un sistema de carrera) ya que como inmediatamente se justifica y ya se ha adelantado el sistema de cada Administración lo determina ella misma. En consecuencia no se conoce el alcance del sistema ni su propia conformación pero sí su propia existencia.

Más allá de esto podemos indicar que la configuración del derecho a la carrera profesional se hace en circunstancias ciertamente limitadas: el derecho a la carrera en algunas de modalidades previstas en el propio artículo en la forma que determinen las respectivas normas de las Administraciones Públicas a las que se refiere.

Podemos, por tanto, indicar que se configura como un derecho abstracto cuya concreción corresponde a la ley autonómica o a la de la AGE (art. 6 del EBEP) que, únicamente, se encuentra limitada en su conformación a la utilización de algunas de las modalidades que se prevén en el EBEP.

Desde esta perspectiva el derecho de opción del modelo se encuentra limitado en las modalidades de carrera pero no en la intensidad de las mismas ni en la capacidad de organización conforme a una de ellas únicamente.

Podemos indicar, por tanto, que en la definición de la carrera se incluyen las «oportunidades de ascenso» —que posteriormente identifica con la referencia a carrera vertical— y las expectativas de progreso profesional que pueden incluir referencias de todo tipo de las que, por lógica excluyente, únicamente quedaran excluidas las «oportunidades de ascenso» que tienen una configuración y una identidad propia.

Es cierto, sin embargo, que el elemento más importante y digno de ser destacado es el extender los principios de mérito, capacidad y publicidad a la carrera administrativa en su conjunto superando así la visión parcelada que supone el artículo 103.3. de la Constitución cuando vincula estos principios únicamente al acceso a la función pública. El hecho de que sobre la base de la configuración legal del estatuto se extienda ahora la aplicación de estos principios al conjunto de la relación jurídica de empleado público y, específicamente, que se vincule a su carrera profesional debe considerarse, sin duda, un elemento claramente positivo que reintegra el conjunto de sistema a una lógica común: el mérito y la capacidad como determinantes de los elementos centrales de la relación jurídica del empleado público (18).

Desde una concepción más amplia podríamos indicar, incluso, que son los propios principios organizadores de la Administración Pública a los que se refiere el artículo 103.1 de la CE los que atraen hacia el empleo público una referencia objetiva, imparcial y pensada en clave de eficacia que, fácilmente, puede traslucirse en el establecimiento del principio de mérito y capacidad en la ordenación de la carrera del empleado público (19).

Más allá de estas referencias comunes y de enmarque podemos recordar, ahora, que la estructura de la carrera está muy ligada a la propia opción organizativa de las Comunidades Autónomas a las que el EBEP llama —en referencia a sus leyes de función pública— a establecer el modelo propio de carrera. El llamamiento se hace en términos ciertamente amplios ya que expresamente se indica que dichas normas podrán optar por la «...aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades...» (art. 16.3).

Claramente puede verse que lo que el legislador del EBEP quiso es dejar plenamente abierta la opción legislativa de las Comunidades Autónomas que puede optar por modelos completamente verticales u horizontales o por modelos que conjuguen ambos sectores. Obviamente todas las combinaciones intermedias con mayor o menor predominio de unas u otras modalidades son, por tanto, posibles. Es más, son estas normas las que van a fijar, incluso, el nivel de garantía de los derechos económicos. Así lo indica la Disposición Adicional Novena del EBEP cuando indica que «...Los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración Pública...» (20).

(18) Al tema se refiere el trabajo de FÉREZ (1995).

(19) Con carácter general puede verse el trabajo de PRATS I CATALÁ (1995).

(20) Es cierto, no obstante, que pese a esta remisión general se ha establecido una garantía de presente en la Disposición Transitoria Primera del EBEP cuando indica que «...1. El desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la

Esta libertad queda limitada a la opción por algunas de las modalidades de carrera que se diseñan en el EBEP y que realmente — con el grado de apertura que se ha indicado— cubren el conjunto de modalidades conocidas.

Es cierto, eso sí, que como venimos indicando el EBEP intenta una mínima delimitación conceptual y categorizadora sobre la que conformar las propias decisiones. Podemos identificar este intento en la siguiente forma:

- a) Carrera horizontal, que tendrá lugar mediante la progresión o avance de grados, de categorías u otras clases de escalones de ascenso, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo, vinculada al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado.
- b) Carrera vertical, que tendrá lugar mediante el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto.
- c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo profesional a otro inmediatamente superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.
- d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

El artículo 16 del EBEP que contiene estos conceptos que acaban de apuntarse se configura como un precepto complejo porque solapa conceptos —fruto de la propia definición que hace de carrera administrativa— y permite que aparezcan conjuntamente las ideas de carrera profesional (vertical y horizontal) y promoción interna (vertical y horizontal). La disociación conceptual trata de marcar una línea de grado: mientras la carrera se desarrolla dentro del grupo profesional en el que se ha ingresado la promoción interna trata de permitir un ejercicio funcional de mayor responsabilidad.

El intento de delimitación final nos lleva a afirmar que el tratamiento de carrera y promoción no es homogéneo. Mientras la primera debe necesariamente adoptarse —por eso se configura como un derecho— la segunda solo opera en los términos del artículo 18 del EBEP. El esquema se completa con una declaración,

disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren. 2. Si el personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Estatuto no se encontrase en la situación de servicio activo, se le reconocerán los derechos económicos y complementos retributivos a los que se refiere el apartado anterior a partir del momento en el que se produzca su reingreso al servicio activo...».

probablemente superflua en si misma dados los amplios términos en los que se ha analizado la conformación de las leyes de desarrollo y que se contiene en el artículo 16 según la cual «...4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito...».

B) Las categorizaciones de carrera

Como acabamos de apuntar el EBEP configura dos modalidades de carrera que denomina (en expresiones ciertamente clásicas pero bastante gráficas) como carrera vertical y carrera horizontal.

Las características más perceptibles de ambas modalidades son las que se exponen seguidamente de las que, de antemano hay que señalar que responden a una regulación de diferente intensidad que alcanza a un mayor grado de aproximación y concreción cuando se trata de la denominada carrera horizontal y menor en el ámbito de la vertical. Las pautas centrales son las siguientes:

a) Carrera vertical

La referencia fundamental es la que indica el artículo 16 del EBEP según el cual la carrera vertical «...consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto...».

La ordenación de una carrera sobre una base vertical presenta un cierto apunte interno en tanto en cuanto lo que realmente es presupuesto para su aplicación es que la propia organización es capaz de establecer sus propias reglas de jerarquización.

La carrera tiene una visión muy ligada a un tipo de organización en la que primero se decide la vertebración y, posteriormente, la cobertura más idónea de los puestos ya delimitados. Podríamos indicar que esta visión está más ligada a las necesidades de la organización que a las del propio empleado público.

De esta forma podemos indicar que las referencias estructurales de este tipo de carrera son dos, esencialmente:

- * La catalogación o categorización de los puestos de trabajo de una determinada organización de forma que la obtención de uno distinto al que se venía desarrollando merezca la consideración de ascenso o mejora sea esta simbólica o representativa, económica, funcional o de cualquier otro tipo.

Es cierto que esta consideración de beneficio-ascenso no es únicamente un valor subjetivo sino que, obviamente, esta muy condicionada por la ordenación profesional de la respectiva organización.

- * La obtención del puesto de trabajo por alguno de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos con carácter general en el EBEP y en las normas que deben desarrollar el mismo para cada una de las organizaciones.

De esta forma podemos indicar que la conformación de la carrera vertical se realiza en términos ciertamente abiertos y puramente conceptuales dejando la misma ciertamente vinculada al desarrollo que se haga en las respectivas normas de las Administraciones Públicas que, en función, a su vez de su desglose de la organización generará mayores o menores capacidades de ascenso jerárquico.

Con carácter general debe recordarse que el ascenso jerárquico es, precisamente, uno de los elementos que mayor crítica ha recibido en los últimos tiempos por lo que supone de inflacionista en lo económico, de limitativo en lo organizativo y de complejo en su administración. Pero, es cierto, igualmente que pese a sus dificultades lo que no puede olvidarse es que su exclusión como elemento de carrera plantea, igualmente, problemas adicionales en tanto en cuanto es realmente difícil concebir las carreras profesionales excluyendo de plano cualquier ascenso jerárquico a lo largo de la misma. A partir de esta simple referencia la cuestión es de límites y de conjugar los mismos con las otras ventajas en el desarrollo profesional.

Desde una perspectiva interpretativa debe tenerse presente lo previsto en la Disposición Adicional Décima del EBEP cuando señala que «...La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito...».

De esta forma podemos indicar que la concepción del EBEP intenta proyectar sobre las normas legales de desarrollo una ordenación jerárquica en las que sean perceptibles niveles de ingreso y niveles de progreso lo que realmente nos obliga a una segunda referencia cual es la conexión con la clasificación profesional de las agrupaciones funcionales en coordinación con la importancia y la relevancia que se quiera dar a las mismas en cada organización y que enlaza con el sistema previsto en el artículo 76 del EBEP.

b) Carrera horizontal

La regulación de la carrera horizontal (Art. 17 EBEP) contiene alguna concreción mayor cuando las leyes de las respectivas Administraciones Públicas decidan su implantación que —como anteriormente se ha visto— es únicamente

una posibilidad porque podrían optar por mantener únicamente un sistema de carácter o configuración vertical.

Desde una perspectiva conceptual se entiende por tal la que «...que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto...» [Art.16.3.a)].

De esta delimitación nos interesa señalar que el modelo que proyecta es un modelo de grados o categorías (u otros escalones de ascenso) que se adquieren sucesivamente mediante la correspondiente evaluación y que permiten el desarrollo de la misma función (21).

Desde la misma perspectiva que pretendíamos al intentar una visión de conjunto de la carrera vertical ahora podemos indicar que la carrera horizontal está más pensada en clave funcionarial que organizativa. De hecho y como acaba de verse una de las características esenciales es, precisamente, que el puesto de trabajo y la función desarrollada es la misma. Se trata, por tanto, de un intento de que el empleado público que está a gusto con su trabajo, es correctamente evaluado por sus superiores, y es útil para la organización pueda seguir en la misma desarrollando la misma función sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto de trabajo para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización.

En consonancia con estos parámetros el EBEP contiene las siguientes reglas sobre el papel y la función que deben desempeñar las Comunidades Autónomas y la propia AGE en la definición de sus propios sistemas de carrera.

Las determinaciones específicas son:

«...Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

- a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.
- b) 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. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida...».

(21) LINDE PANIAGUA, E. (2008).

El precepto se sitúa pues en el contexto más característico de los que conforman el EBEP. Fijación de criterios y opción por modelos abiertos que cada Administración Pública debe valorar y ponderar en el establecimiento de su modelo de función pública. De los criterios podemos indicar que los apuntados se configuran como requisitos que ineludiblemente deben formar parte del sistema de carrera. Lo que el precepto no dice— porque lo remite a la normativa de desarrollo es la proporción ni la ponderación que cada uno de los criterios señalados tiene que tener en la definición del grado, escalón o categoría. Tampoco se indica, claro está —porque eso forma parte del modelo— cuantas categorías o tramos forman parte de la carrera administrativa. El margen teórico de actuación —porque las repercusiones presupuestarias harán que después la cuestión no resulte tan sencilla— debe ser considerado ciertamente amplio.

Al lado de los requisitos, que ineludiblemente deben formar parte de la definición de los grados o categorías profesionales, el EBEP admite que puedan añadirse otros aunque no carácter general sino únicamente cuando la especificidad de la función desarrollada así lo determinen.

Podemos, por tanto, indicar que en la fijación de criterios se ha buscado un criterio taxativo en la delimitación de los criterios que necesariamente deben formar parte de la definición de los tramos de progreso profesional. Estos criterios pueden ser completados por las Administraciones respectivas cuando la especificidad de la función justifique la incorporación de otros adicionales. Esta especificidad y las propias características de las respectivas organizaciones encuentran, finalmente, su reflejo en la capacidad de ponderar —sin excluir— el valor que en la conformación de cada grado tienen los respectivos criterios.

C) La formación y el reciclaje

El EBEP contempla entre los derechos de los funcionarios el derecho a «... la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral...».

El derecho afecta al conjunto de los empleados públicos con independencia, por tanto, de la naturaleza jurídica de su relación de empleo.

Este derecho tiene en el ámbito de la regulación de los deberes de los funcionarios y, en concreto, en los principios de conducta a los que alude el artículo 54 del EBEP su contrapartida teórica cuando exige a los empleados que mantengan «...actualizada su formación y cualificación...». Esta obligación —más o menos exigible en términos jurídicos— se ve concretada en el ámbito de la actuación de los funcionarios como el reconocimiento de un derecho.

Desde una perspectiva objetiva podemos indicar que se refiere explícitamente a la formación continua, expresión que se ha conocido como consecuencia de la que, con tal referencia, es asumida por las Administraciones Públicas y las Organizaciones Sindicales en el marco de los respectivos Acuerdos de financiación de la formación continua suscritos sobre la base del porcentaje de cotización a la seguridad social.

Sin embargo y línea con lo que ya establecía el artículo 65 de la LFCE el concepto de formación continua al que alude el derecho en cuestión no puede resultar atrapado en exclusiva por el contenido de dichos Acuerdos Administración-sindicatos sino que la formación continua es un concepto que lo que trata de establecer es una actitud de las Administraciones Públicas de dispensar al Funcionario un conjunto de actuaciones que permitan su formación en todo momento y que sirvan para conseguir la actualización permanente de sus conocimientos y aptitudes profesionales.

Es cierto que en este punto la actualización de las aptitudes profesionales tiene, al menos, dos perspectivas que deben conformar el propio concepto. Nos referimos a la actualización permanente de carácter general y la actualización para el reciclaje profesional. Según la primera, lo que se trata es de establecer un contexto general de mejora de las aptitudes profesionales del empleado mientras que la segunda enfoca directamente a aquellas habilidades que forman parte del contenido del puesto de trabajo y que, pueden ser cambiadas o modificadas como consecuencia de la alteración de las formas de realización de la propia función. Esta disquisición está perfectamente plasmada en el ámbito del Derecho Laboral donde la primera se relega a los Acuerdos de Formación continua y se centra en contenidos generalistas que coadyuvan a la mejora profesional del trabajador y la segunda se conforma como una obligación del empresario que el trabajador debe asumir hasta el punto de legitimar en caso de no adaptación la aplicación de la extinción de la relación laboral.

Más allá de los efectos extintivos o no de la relación laboral que no puede ser trasladada a este ámbito lo que sí nos sirve es la diferenciación conceptual. La formación continua ligada a las propias habilidades para el ejercicio de la función debe ser un derecho perfecto y exigible por el funcionario que, claramente, debe ser formado en los cambios que se operen en la realización de su cometido funcional. Y es, precisamente aquí, donde cobra sentido la consiguiente obligación de asumir dicha formación con el máximo aprovechamiento y conseguir la readaptación funcional en el puesto de trabajo.

Justamente en este contexto es donde también se entiende la determinación de que la formación y la actualización se realicen, preferentemente, durante la jornada laboral porque realmente es en este tipo de formación donde se contiene una clara confluencia de intereses los que proceden del derecho del

funcionario a ser formado y la de la Administración de que se forme para conseguir su reutilización funcional.

En el plano práctico podríamos indicar que, muy a menudo, la formación se ha centrado en los aspectos generalistas a los que aludíamos al principio pretiriendo esta otra faceta de la formación que realmente debería ser la que con más ahínco programasen las Administraciones Públicas.

En todo caso lo que sí puede indicarse es que la formulación actual del derecho permite entender incluidas ambas modalidades de formación y que la referencia a continua debe entenderse, básicamente, como temporalmente ilimitada y no como acciones puntuales. La planificación de los recursos humanos, cuyo alcance se determina en otro momento, trata, precisamente, de establecer una coordinación entre las necesidades de la organización en cuestión y la de los empleados públicos. Esta coordinación debería asumir las dos perspectivas a las que nos acabamos de referir.

En el ámbito concreto de la AGE debe tenerse presente lo que establece la LO 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres cuando señala en el artículo 60 que «...1. Con el objeto de actualizar los conocimientos de los empleados y empleadas públicas, se otorgará preferencia, durante un año, en la adjudicación de plazas para participar en los cursos de formación a quienes se hayan incorporado al servicio activo procedentes del permiso de maternidad o paternidad, o hayan reingresado desde la situación de excedencia por razones de guarda legal y atención a personas mayores dependientes o personas con discapacidad. 2. Con el fin de facilitar la promoción profesional de las empleadas públicas y su acceso a puestos directivos en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en las convocatorias de los correspondientes cursos de formación se reservará al menos un 40% de las plazas para su adjudicación a aquéllas que reúnan los requisitos establecidos...».

IV. RENUNCIAS O ABLACIONES. LA SOLIDARIDAD IMPUESTA

El marco de derechos al que brevemente nos acabamos de referir surge una problemática que, probablemente, es inesperada en el ámbito de nuestra regulación clásica de empleo público: como hacer frente a la necesidad de recortes o reducciones de derechos como consecuencia de una situación económica que no permite el mantenimiento del marco previamente definido.

Cuando esta situación ocurre las Administraciones Públicas han respondido con recortes generales y globales estableciendo mecanismos impuestos de solidaridad que han afectado esencialmente al régimen retributivo —en

general (22)— y al derecho al percibo del complemento de carrera en aquellos ámbitos en los que ya estaba establecido. (23)

Adicionalmente se produce una reclamación —no cuantificada— del contenido funcional como consecuencia de la reducción del número de empleados públicos que realizan las funciones. El hecho del recorte drástico del empleo debe considerarse como una imposición de mayor productividad de los empleados públicos porque menos tienen que hacer igual o más según los respectivos servicios.

La característica central de estos sistemas es su carácter impuesto y, normalmente, su característica general y no individualizada. Esta forma de actuación ha abierto un amplio proceso de reflexión no solo sobre los derechos de los funcionarios si no también sobre el alcance y virtualidad de los pactos y convenios en los que se había establecido.

Esta reconfiguración del régimen de la relación jurídica de una forma unilateral y por ley (o norma de rango equivalente) aproxima el modelo a sus orígenes y nos sitúa ante un esquema ciertamente estatutario que pierde los elementos de bilaterización de la relación jurídica que se habían introducido en los últimos tiempos y que, señaladamente, forman parte de la estructura del EBEP.

V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN (ALEPA)

El artículo 91 del ALEPA en la regulación de los derechos se mantiene en un marco muy próximo al que hemos analizado en el ámbito del EBEP. De hecho el artículo 91 contiene al relación de los derechos individuales y el artículo 92 de los derechos individuales de ejercicio colectivo.

En relación con los primeros podemos señalar que el artículo 91 se mantiene en un contexto similar cuando delimita los derechos individuales por referencia a los siguientes:

- a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera.

(22) En este sentido, Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo – RCL\2010\1396, Adopta medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

(23) Un ejemplo; Acuerdo de 29 de diciembre 2009 – LRM\2010\131 que Suspende la ejecución de los acuerdos Administración-Organizaciones Sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal.

- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón de servicio.
- e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales preferentemente en horario laboral.
- h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en esta ley y en el resto de las normas aplicables.
- o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p) A la libre asociación profesional.
- q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En este sentido la transcripción que acaba de realizarse nos sitúa en un entorno que podemos calificar como de continuista respecto del EBEP. El ALEPA se mueve el entorno general de los derechos de los empleados públicos que

contempla aquel sin añadir nada en los que se refiere a su formulación aunque, eso sí, el desarrollo concreto de algunos de los mismos —en los términos que seguidamente se analizan— determinan un régimen propio y delimitado de los derechos de los empleados públicos de la Comunidad.

Más allá de la mera enunciación a la que nos acabamos de referir es lo cierto que se contienen algunos elementos en relación con el esquema más general de derechos al que nos hemos referido anteriormente. Podemos resumir éstos en la forma siguiente:

1. El derecho a la carrera

Establece el artículo 104 del ALEPA que «...La carrera profesional estará compuesta por las siguientes modalidades:

- a) 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 esta ley.
- b) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.
- c) Promoción interna, en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 109.

De esta regulación la cuestión más relevante es la prevista en el artículo 105 cuando se refiere a la carrera horizontal en los siguientes términos «...1. 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 al órgano técnico competente y resolución favorable por parte del mismo.

2. La carrera profesional de los funcionarios de carrera constará de los siguientes tramos acumulativos en cada subgrupo o grupo profesional, en el caso de que no tenga subgrupo:

- a) Tramo de acceso
- b) Tramo I
- c) Tramo II
- d) Tramo III
- e) Tramo IV (24)

(24) En relación con las condiciones de reconocimiento el artículo 106 de ALEPA establece que «...1. Para la adquisición de un tramo superior de carrera será necesario, además de la valoración

El efecto fundamental es el previsto en el artículo 108 cuando señala que «...1. Cada Administración, en su norma presupuestaria anual, determinará las cuantías concretas para su personal. Al tramo de acceso no le corresponderá retribución alguna. En todo caso, los efectos económicos de la acumulación de cada tramo de carácter profesional lo serán a partir del primer día del mes siguiente a su reconocimiento.

2. Los derechos funcionales

Sin lugar a dudas uno de los retos centrales que tienen que asumir las leyes de función pública autonómica es el dotarse de medios propios para conseguir la flexibilidad necesaria para la propia organización de los servicios. «...1. Las Administraciones Públicas, de manera motivada, respetando sus condiciones retributivas y condiciones esenciales de trabajo, podrán trasladar a sus funcionarios por necesidades del servicio adscribiéndoles a otros puestos distintos a los de su destino o modificando la adscripción de los puestos de los que sean titulares.

Cuando por motivos excepcionales, los planes de ordenación de recursos humanos impliquen cambio de lugar de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados.

2. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos...».

mínima que reglamentariamente se establezca, de los factores de evaluación previstos en el apartado dos de este artículo, el transcurso de un período mínimo de seis años de servicios prestados 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.

El Gobierno de Aragón podrá prever supuestos excepcionales en los que el período mínimo exigido en el párrafo anterior pueda modificarse cuando, por la naturaleza de los méritos valorados, así se considere necesario.

2. Para la adquisición de cada uno de los tramos se valorarán, de acuerdo con la naturaleza de cada actividad profesional, algunos de los siguientes factores:

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.

b) La formación, docencia y difusión del conocimiento en materias vinculadas con el puesto de trabajo, así como las actividades de investigación en las líneas de interés para la organización.

c) La implicación en los proyectos de la Administración mediante su participación en grupos de trabajo, equipos de investigación, programas de mejora de la calidad u otros de similar naturaleza.

d) La permanencia en la misma área de especialización

3. La adquisición de los tramos será consecutiva con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

La configuración de la redistribución de efectivos es de máxima entidad porque admite la redistribución puntual, la que se hace en con un carácter definitivo con la el cambio de adscripción del puesto de trabajo. La intensidad del cambio y, en concreto, el respeto o la residencia previa se condiciona a la existencia de un Plan de Recursos Humanos y al fomento de la voluntariedad como elemento de conseguir la redistribución. En consecuencia, podemos indicar que se trata de un instrumento ciertamente potente que pone en manos de la Administración Autonómica un mecanismo ciertamente amplio para la adecuación del empleo público a las necesidades de la organización.

Al lado de este mecanismo general, el artículo 134 se refiere a la reasignación de efectivos — instrumento de mayor concreción— indicando que «...1. Cuando sea suprimido un puesto de trabajo como consecuencia de la aplicación de un plan de ordenación de recursos humanos, los funcionarios podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos.

2. La reasignación de efectivos se efectuará con arreglo a criterios objetivos previstos en el correspondiente plan de ordenación de recursos humanos, relacionados con la evaluación del desempeño, la capacidad, aptitudes, formación, experiencia, antigüedad o carrera profesional, que se concretarán en los mismos.

3. La adscripción al puesto de trabajo adjudicado por reasignación de efectivos tendrá carácter definitivo.

4. El funcionario que, como consecuencia de la reasignación de efectivos, vea modificado su lugar de residencia, tendrá derecho a las indemnizaciones que por tal concepto se establecen en la normativa sobre la materia. Los mismos derechos se reconocerán a los funcionarios en excedencia forzosa a quienes se asigne destino en el marco de dicho plan.

5. La reasignación de efectivos se producirá en tres fases:

- a) En el plazo máximo de tres meses desde la supresión del puesto de trabajo, la Administración podrá reasignar al funcionario a un puesto de similares características, funciones y retribuciones en el ámbito del Departamento o unidad equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos.
- b) Finalizado el plazo señalado en la fase anterior, si el funcionario no hubiera obtenido puesto en el ámbito del mismo Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos, podrá ser reasignado, en un plazo máximo de tres meses, a un puesto en otro Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tengan adscritos en las mismas condiciones establecidas en la primera fase.

Durante estas dos primeras fases la reasignación tendrá carácter obligatorio para puestos en el mismo término municipal y voluntario para puestos que radiquen en otro distinto.

En tanto no sea reasignado a un puesto durante las dos fases citadas, el funcionario continuará percibiendo las retribuciones del puesto de trabajo suprimido que desempeñaba y podrán encomendársele funciones y tareas adecuadas a su cuerpo, escala o clase de especialidad de pertenencia.

- c) Los funcionarios que tras las anteriores fases de reasignación de efectivos no hayan obtenido un puesto de trabajo, se adscribirán a puestos incluidos en las relaciones específicas de puestos de trabajo en reasignación, siendo declarados en la situación administrativa de expectativa de destino. Podrán ser reasignados a puestos, de similares características a los que tenían, de otros Departamentos o de los Organismos públicos que tengan adscritos. A estos efectos se entenderán como puestos de similares características los que guarden semejanza en su forma de provisión y retribuciones respecto del que se venía desempeñando.

La reasignación conllevará el reintegro al servicio activo. Tendrá carácter obligatorio cuando el puesto esté situado en la misma provincia y voluntaria cuando radique en provincia distinta a la del puesto que se desempeñaba en el puesto de trabajo inicial....»

En el mismo contexto de instrumentos de mayor concreción el artículo 135 señala que «... 1. Los puestos de trabajo podrán proveerse mediante adscripción provisional en los siguientes supuestos:

- a) Remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso, permuta, redistribución de efectivos, reasignación de efectivos o libre designación.
- b) Cese en un puesto de carácter directivo.
- c) Supresión del puesto de trabajo.
- d) Reingreso al servicio activo, siempre que no existe reserva de puesto.
- e) Rehabilitación de la condición de funcionario.

2. La adscripción se llevará a cabo dentro del mes siguiente a la fecha en la que se produjera cualquiera de los supuestos previstos en el apartado anterior, prorrogable hasta un plazo máximo de tres meses cuando razones objetivas impidan llevar a cabo la referida adscripción y así se acuerde por el órgano competente.

La adscripción se acordará en puestos en los que el funcionario cumpla los requisitos de desempeño, preferentemente ubicados en la misma área de especialización o en su defecto, en aquellos en los que se dé una mayor adecuación de la experiencia profesional acreditada por el solicitante.

La regulación que acabamos de exponer con un carácter más expositivo que realmente analítico nos permite, sin embargo, señalar que se trataba de una proyección ciertamente flexible de la concepción histórica del derecho al cargo que sitúa a los empleados públicos en el marco de una configuración personal ligada a un acervo funcional que tiene que ver con sus propias características ligada al ingreso en la Administración correspondiente y, eventualmente, a las propias características de la condición personal consolidada en el ámbito de la organización en cuestión.

3. Los derechos retributivos

El régimen retributivo previsto en el Anteproyecto se presenta con un corte ciertamente clásico junto con innovaciones ciertamente interesantes desde la perspectiva de la vinculación entre las retribuciones y el compromiso del funcionario o el empleado público con la organización en cuestión. Así, el artículo 140 se refiere a las retribuciones básicas en el marco del siguiente esquema

«...1. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y por su antigüedad en el mismo.

2. Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y cuyas cuantías deberán reflejarse para cada ejercicio en la correspondiente ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, estarán integradas única y exclusivamente por:

- a) El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.
- b) Los trienios, que consisten en una cantidad que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, por cada tres años de servicios.
- c) Los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias...».

Por su parte, el artículo 141 se refiere a las retribuciones complementarias, regulación que establece una definición general conforme a la cual «...1. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características o condiciones de desempeño de los puestos de trabajo, la progresión en la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario...».

Como consecuencia de esto se establecen la siguientes retribuciones:

- a) Complemento de puesto de trabajo, que se subdividirá en el componente general y el componente específico:
 - a. El componente general, de acuerdo con la estructura de niveles de puestos de trabajo que cada Administración Pública determine en función de sus potestades de organización.
 - b. El componente específico retribuye la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Las cuantías globales de los componentes del complemento de puesto de trabajo se establecerán en la correspondiente norma presupuestaria de cada Administración Pública, conforme a los criterios que para su determinación se establezca reglamentariamente por el correspondiente órgano de gobierno en atención a los criterios generales que, en su caso, sean propuestos por el Consejo de Empleo público de Aragón.

- b) Complemento de carrera profesional, que retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal. La cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal se establecerá por los órganos de gobierno de cada Administración Pública en atención a lo dispuesto en el artículo 108.1 de esta ley y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.
- c) Complemento variable vinculado a objetivos, Su percepción no será ni fija ni periódica en el tiempo y exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos.

La percepción de este complemento deberá ser autorizada previamente por el órgano de gobierno de cada Administración Pública, precisando así mismo su consignación presupuestaria en el programa correspondiente.

Las cuantías así devengadas serán objeto de publicidad y de comunicación a la representación sindical.

Cuando se trate de puestos de carácter directivo, el complemento variable vinculado a objetivos retribuirá especialmente los resultados obtenidos en su gestión, en relación con los objetivos fijados.

- d) Gratificaciones por servicios extraordinarios, que retribuirán los servicios excepcionales prestados por los funcionarios públicos fuera de la

jornada de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijadas en su cuantía ni periódicas en su devengo. No procederá su percepción en aquellos puestos de trabajo en que para la determinación del componente específico del complemento del puesto de trabajo hubiera sido ponderada una especial dedicación, salvo que el número total de horas desarrolladas supere a las previstas en este régimen. Tales gratificaciones serán concedidas por acuerdo expreso del órgano de gobierno de la correspondiente Administración.

En el marco general y prospectivo al que nos venimos refiriendo la inclusión del complemento de carrera profesional, por un lado, y del complemento variable vinculado a objetivos sitúa el régimen retributivo en un entorno que permite progresar en fórmulas que realmente sitúen el empleo público en condiciones de presentación real de objetivos y de vinculación de la producción que, como venimos indicando, son dos elementos que ciertamente forman parte de las modernas determinaciones sobre la gestión del empleo y que, en este caso, permitirían la aproximación del régimen del empleo público a las mismas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L.M. (1994): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ARROYO YANES, L.M. (2008): «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex.
- ARROYO YANES, L.M. (1998): *Curso la formación histórica del sistema español de función pública*, Málaga, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- CASTILLO BLANCO, F. (2002): *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons.
- ESCUIN PALOP, V. (1985): «Cuerpos de funcionarios y Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública», en *REDA*, nº 48.
- FÉREZ, M. (1995): «El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogía respecto del empleo público en el sector privado», en *Documentación Administrativa*, nº 241-242.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.; VILLORIA Mendieta, M. y PALOMAR OLMEDA, A. (2009): *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons; Oñate, IVAP.

- LINDE PANIAGUA, E. (2008): «La evaluación del desempeño de los empleados públicos en el Estatuto Básico del Empleado Público», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex.
- LONGO, F. (1995): «Reforma del Empleo Público: tótem o tabú» en *GAPP*, nº 2.
- LONGO, F y ZAFRA, M. (2000): *Pensar lo público*, Granada, CEMCI.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, I. (1995): *Régimen de la Función Pública y derecho al cargo*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense; Civitas.
- MORELL OCAÑA, L. (2001): «Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa», en *RAP*, nº 156, septiembre-diciembre.
- MAURI MAJOS, J. (2007): «Los derechos colectivos en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público» en ORTEGA ALVÁREZ, L. (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Las Rozas, El consultor de los Ayuntamientos.
- MAURI MAJOS, J. (2008): «La negociación colectiva», en REY GUANTER, S. del (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Las Rozas, La Ley.
- PRATS I CATALÁ, J. (1995): «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, nº 241-242.
- PRATS I CATALA, J. (2005): *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.J. (1997): *El Estatuto de los funcionarios públicos, su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*, Granada, Comares.
- SALA FRANCO, T. (2008): «El personal laboral. La relación laboral de empleo público» en SÁNCHEZ MORÓN, M. 2º, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1998): «Balance de la función pública» en IVAP, *La posición Institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñate, IVAP.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): *Derecho de la función pública*, 5º ed., Madrid, Tecnos.
- SOLANA PÉREZ, A y CASTILLO BLANCO, F. (2003): «Las retribuciones de los funcionarios públicos» en CASTILLO BLANCO, F. (dir.), *Lecciones de Función Pública*, Granada, CEMCI.

- VILLORIA MENDIETA, M. (1996): «Gestión y planificación estratégica de recursos humanos en la Administración Pública», en *RVAP*, n° 46.
- VILLORIA MENDIETA, M y PINO MATUTE, E. del (2009): *Dirección y Gestión de Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 3ª ed., Madrid, Tecnos.
- TORRENTE MARGALET, J. (2001): «Las difusas fronteras de la exclusión del personal al servicio de las Administraciones Públicas: la laboralización en el empleo público», en *Las Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas. Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 11º 2000 Valencia*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO TRAS EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y, EN PARTICULAR, EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

JOAN MAURI MAJÓS

SUMARIO: I. LOS PROBLEMAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO Y LAS SOLUCIONES DEL ESTATUTO BÁSICO.– II. EL TRATAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO.– III. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La negociación colectiva en el empleo público plantea una serie de problemas propios referidos a la estructura de la negociación, la falta de capacidad técnica de la representación pública en el proceso de negociación, la indeterminación del objeto de la negociación, la inexistencia de un procedimiento interno de aprobación de los acuerdos obtenidos en la negociación y la vigencia de los acuerdos aprobados, problemas que las normas básicas estatales no han acabado de solucionar. Orientar las leyes de función pública de las comunidades autónomas en el abordaje y tratamiento de estas cuestiones es el objetivo principal de este trabajo.

Palabras clave: negociación colectiva y empleo público; estructura de la negociación; representación pública; objeto de la negociación; aprobación de pactos y acuerdos; vigencia de pactos y acuerdos.

ABSTRACT: *The collective bargaining in public employment raises a number of specific problems relating to the bargaining structure, the lack of technical capacity of public representation in the negotiation process, the indecisiveness of the subject of negotiation, the absence of an internal procedure to approve the agreements reached during the negotiation and the validity of the passed agreements, problems that state basic standards have not finished solving. Orient the civil service laws of the autonomous communities in the management and treatment of these issues is the main objective of this essay.*

Key words: *collective negotiation and public employment; negotiating structure; public representation; the subject of negotiation; approval of pacts and agreements; enforcement of pacts and agreements.*

I. LOS PROBLEMAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO Y LAS SOLUCIONES DEL ESTATUTO BÁSICO

El Estatuto Básico del Empleado Público no parece haber acertado en la resolución de los problemas que afectan a la negociación colectiva en nuestras administraciones, una negociación concebida al modo laboral que ha olvidado las sensibles diferencias existentes entre los modelos de empleo público y privado fundamentadas en la necesaria subordinación de toda actividad pública a la satisfacción del interés general, con inclusión de los procesos de determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración.

Los problemas son bien conocidos y fueron advertidos por la comisión de expertos formada para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público:

- a) Inadecuación de la estructura de la negociación que no resulta acorde con el sistema de distribución de competencias y de producción de normas en el empleo público, y con la dualidad de regímenes jurídicos de prestación de servicios que ha acabado por consolidarse en nuestra administración.
- b) Existencia de vacíos negociales y de una microconcertación de baja calidad en el empleo público local.
- c) Condicionamiento político y ausencia de capacidad técnica de la representación pública en el proceso de negociación.
- d) Carencia de reglas de funcionamiento y adopción de acuerdos en las mesas de negociación.
- e) Indeterminación del objeto de la negociación y progresiva limitación fáctica de los poderes de organización que corresponden a la administración.
- f) Imprecisión en el procedimiento de aprobación de los acuerdos obtenidos en las mesas de negociación y dudas sobre la eficacia jurídica de los instrumentos negociales.
- g) Dificultades relacionadas con la vigencia de los acuerdos aprobados y con sus posibilidades de interpretación y aplicación para los casos en que surjan conflictos en el cumplimiento de pactos o acuerdos (1).

Pues bien, lo cierto es que el nuevo texto estatutario ha intentado enfrentarse a dicha problemática con una serie de políticas normativas que han ofrecido resultados diversos:

(1) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005: pp. 166-201).

a) La falta de adaptación de la estructura de la negociación en el ámbito estatal se ha intentado resolver con la creación de una mesa general de negociación de las administraciones públicas para el tratamiento de aquellas materias que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, mesa que se configura en el artículo 36.2 EBEP, donde se constituye para la producción de unos instrumentos que se entienden hechos «sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y competencias compartidas en materia de función pública», lo que evidentemente presupone una opción por la constitución de la correspondiente sede de contratación en cada una de las comunidades autónomas. Queda pues por resolver el ámbito adecuado de negociación para la producción de aquellas normas que hayan de constituir una regulación común para los funcionarios de una comunidad autónoma, para los funcionarios de las entidades locales de su territorio y, en su caso, para el personal de administración y servicios de las universidades públicas dependientes de ellas, normas que se originaran en virtud de las competencias asumidas por dichas comunidades en sus Estatutos de Autonomía sobre las mencionadas funciones públicas. En todo caso no estará de más advertir ya desde ahora que la norma que constituya este específico espacio de negociación podrá disponer la representación de la parte pública como considere conveniente, pero, en cambio, en la composición del banco sindical deberá atenerse a los criterios establecidos en las normas estatales, y más concretamente a los previstos en el artículo 36.1 EBEP, donde se reconoce la legitimación a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de comunidad autónoma, así como a los sindicatos que hayan obtenido, al menos, el 10 por 100 de los representantes en las elecciones a los órganos de representación del personal, delegados de personal, juntas de personal y comités de empresa, en el conjunto de las administraciones públicas de la correspondiente comunidad autónoma, criterios que a todos los efectos constituyen bases estatales de necesaria observancia (2).

b) El artículo 36.3 EBEP establece la obligatoriedad de la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada administración pública. A estos efectos ha de constituirse en la Administración General del Estado, en cada una de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales una mesa general de negociación. Dicha mesa se caracteriza por su específico sistema de legitimación, ya que para participar en estas nego-

(2) Sobre el carácter de base estatal de los criterios de representación sindical en las administraciones públicas a la luz de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, nos remitimos al comentario de CASAS BAAMONDE (1991).

ciaciones estarán presentes los sindicatos más representativos a nivel estatal y de comunidad autónoma y los que hayan obtenido el 10 por 100 de los representantes en las elecciones a órganos de representación del personal funcionario y laboral, pero también podrán formar parte de estas mesas las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10 por ciento de los representantes del personal funcionario o del personal laboral en el ámbito de la mesa general de negociación de las diferentes administraciones públicas; por tanto, a estos últimos no se les exige la representación acumulada en el ámbito de los funcionarios y de los laborales, es suficiente que la acrediten en uno de los dos (3). En todo caso, conforme a la previsión del artículo 38.8 EBEP, los instrumentos negociales que contengan materias comunes tendrán la consideración y efectos de acuerdos de condiciones de trabajo para los funcionarios y los establecidos en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral. Lo que sean las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de cada administración pública es un concepto jurídico de difícil precisión, como difícil es establecer la naturaleza jurídica y efectos del acuerdo sobre materias comunes y derivadamente el órgano jurisdiccional competente para la posible solución de las discrepancias que se produzcan en torno a esta particular institución, discrepancias que están servidas ya que la existencia de este tipo de acuerdos y de sus correspondientes sedes negociales no es facultativa sino preceptiva, y por tanto acumulativa con respecto a la negociación de las condiciones específicas de trabajo de los funcionarios en la correspondiente mesa de negociación y a las propias de los laborales en la pertinente comisión negociadora. Llegados a este punto, no ha de sorprendernos la emergencia de una serie de conflictos que se refieren al alcance de las materias comunes y que se promueven por organizaciones sindicales legitimadas para negociar en uno de los ámbitos de negociación pero no en otro, donde se discute su posible incorporación a la mesa de materias comunes o una ampliación de campo producida de forma artificiosa por el acuerdo de condiciones de trabajo comunes en detrimento de un ámbito específico de negociación (4). Por tanto, completar la tarea del legislador básico y definir con mayor precisión el objeto de la materia común, y el tipo específico de instrumento colectivo que las contiene, parece ser una tarea que debería merecer la atención del legislador de empleo público de una comunidad autónoma.

(3) ROQUETA BUI (2008: p. 346).

(4) Sobre el ámbito objetivo de las materias comunes puede verse las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 2009, RJCA/2009/49 y 15 de septiembre de 2009, RJCA/2009/888; sobre el porcentaje exigido en los ámbitos del personal laboral y funcional para negociar en la mesa de materias comunes, STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de noviembre de 2009, JUR/2010/51062.

c) La deficiente articulación de la negociación colectiva en el sistema de función pública local se intenta superar reconociéndose en el artículo 34.2 EBEP la legitimación negocial de las asociaciones de municipios o de las entidades locales de ámbito supramunicipal para la negociación de acuerdos tipo a los que podrían adherirse los municipios del ámbito correspondiente. Asimismo se admite que dichos municipios o una administración o entidad puedan adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma o a los obtenidos en un ámbito supramunicipal. Se trata de dos hipótesis distintas que no deben confundirse; en el primero de los supuestos estamos ante la negociación de un acuerdo tipo formulado por asociaciones de municipios o entidades locales de ámbito supramunicipal, al que se adhieren los municipios del territorio de referencia. En el segundo, estamos ante el supuesto típico de adhesión de una entidad pública al acuerdo alcanzado por otra entidad pública dentro de un ámbito supramunicipal o del territorio de una comunidad autónoma. En todo caso, nada previene la norma básica estatal sobre los sujetos adherentes, el objeto de la adhesión, su forma, y la validez y vigencia del acuerdo obtenido por adhesión. Por tanto, parece que las leyes de función pública de las comunidades autónomas están en condiciones de determinar una pluralidad de formas posibles de articulación de un sistema de negociación colectiva supramunicipal para la implementación de una modalidad simplificada de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de la administración local, de la misma manera que pueden ayudar a determinar los elementos esenciales del acuerdo colectivo por adhesión.

d) La naturaleza política de la representación pública condiciona su función como gestor racionalizador de las condiciones de trabajo. La tendencia al consenso y a la ausencia de conflicto propia del intercambio político acaba produciendo la debilidad de la administración pública como empleador, de la que se derivan intercambios poco rigurosos en la determinación de las condiciones de trabajo y una débil percepción del coste económico de la transacción. Además, en las pequeñas organizaciones públicas o en las muy especializadas no es infrecuente el desconocimiento del marco jurídico y de los condicionamientos legales en los que se mueve la negociación pública, lo que redundando en su constante desbordamiento en función de una pretendida voluntad política que las normas legales no reconocen (5). Precisamente, para evitar estos inconvenientes el artículo 33.2 EBEP plantea como alternativa la creación de órganos de naturaleza esencialmente técnica, con capacidad para ostentar la representación de las administraciones públicas en las correspondientes mesas

(5) Para una reflexión sobre los condicionantes políticos de la negociación colectiva en el sector público nos remitimos a nuestro trabajo, MAURI MAJÓS (1995: pp. 134-135).

de negociación, órganos cuya función es doble: en primer lugar, la de actuar como un diafragma entre la política y el sindicato, evitando la negociación concesiva en base a la sustitución de la representación política por una representación técnica, y, en segundo lugar, la de ofrecer un instrumento de racionalización técnica que permita hacer frente a los inconvenientes de una estructura negociadora excesivamente descentralizada. Se trataría en suma de constituir una institución del sistema de empleo público con la finalidad de promover una regulación negociada, racionalizada y orientada a la mejora de las relaciones colectivas y a la eficacia última de las distintas administraciones públicas que componen el sistema institucional de una determinada comunidad autónoma. En cualquier caso, conviene destacar que en la experiencia comparada este tipo de agencias u organismos no se dedica solo a la mera representación de la administración sino que asume actividades de estudio, análisis y documentación completamente necesarias para el desarrollo de una negociación pública coherente con sus finalidades de interés general. Así, por ejemplo, preparan anualmente informes generales sobre las retribuciones «reales» en todos los sectores del empleo público a la luz de los instrumentos colectivos y sobre los problemas de congruencia entre las normas de derecho objetivo y las tratadas por la negociación colectiva, efectúan un detallado seguimiento de los problemas de aplicación e interpretación de los acuerdos colectivos conocidos, y, finalmente, parecen actuar como un instrumento esencial de coordinación de estrategias para la negociación asegurando la homogeneidad de condiciones de trabajo y garantizando que los intercambios negociados puedan desarrollarse de forma coherente con las políticas definidas para la gestión de recursos humanos de una serie de organizaciones públicas (6). Se trata, por tanto, de la constitución de un importante instrumento de coordinación interna, cooperación externa y preparación técnica de la negociación que podrían explorarse en la configuración de las nuevas leyes de función pública que pudieran prepararse sobre la materia, ya que el contenido de la ley básica estatal es esencialmente orientativo y propositivo en esta materia.

d) Es indudable que el EBEP ha cubierto la mayor parte de los vacíos que existían en la anterior legislación relativos a las reglas específicas sobre composición y actuación de los órganos de negociación, al introducir en la negociación colectiva de los funcionarios públicos las garantías de limitación numérica, proporcionalidad y mayoría en la composición de las mesas de negociación. Así, el artículo 35.4 EBEP señala que sus normas de desarrollo, y por tanto, las leyes de función pública de cada comunidad autónoma, establecerán la composición de las mesas, sin que ninguna de las partes pueda superar el

(6) Para un análisis detallado de la experiencia italiana en este aspecto nos remitimos a GAETA (1993: pp. 257-270); DELFINO (2009: pp. 200-204).

número de quince miembros. El artículo 35.1 EBEP garantiza el derecho de las organizaciones sindicales legitimadas a participar en las mesas de negociación, subrayando que dicha participación se producirá en proporción a su representatividad, lo que plantea el problema de la correcta interpretación de este criterio cuando los sindicatos más representativos no cuentan con una presencia efectiva en los órganos de representación del correspondiente ámbito pero sí con una determinada «audiencia» acreditada por su organización o acción sindical en la unidad de referencia, presencia que en estos casos será necesario asegurar preceptivamente. Finalmente, el artículo 35.1 EBEP subordina la válida constitución del banco social de la mesa de la negociación a que las organizaciones sindicales incorporadas al mismo representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate; ello supone que en aquellas entidades públicas en las que no existan dichos órganos de representación no podrán constituirse las correspondientes mesas de negociación. Igualmente, el planteamiento citado crea las condiciones para que pueda producirse un hipotético bloqueo de la negociación al no poderse constituir el correspondiente órgano negociador por falta de una mayoría apropiada, supuesto para el que no se prevé ninguna solución efectiva. Finalmente, conviene subrayar que las garantías introducidas por la legislación básica de empleo público no se han extendido al proceso de decisión de la parte social en la mesa de negociación. Ello quiere decir que la consideración del criterio de representación proporcional y mayoritario en la composición del órgano de negociación no garantiza a las organizaciones sindicales la regla de mayoría para la suscripción de los instrumentos de negociación correspondientes, dejando inalterada la doctrina jurisprudencial que valida la facultad de la parte pública para llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales presentes en la mesa de negociación que estén dispuestos a aceptarlo (7). En nuestra opinión, esta posición bloquea la necesaria relación entre representación y decisión subyacente a todo sistema democrático de libertad sindical. El reconocimiento legal de la negociación colectiva ampara el derecho del sindicato representativo al acceso a la mesa de negociación en proporción a su representatividad, pero ampara también la opción por una decisión mayoritaria que tenga en cuenta la representación de los sindicatos presentes y actuantes en la mesa de negociación, ya que la exclusión de un órgano de negociación o la reducción del papel representativo

(7) SAN de 14 de enero de 1990, *Revista General del Derecho* 559, 1991; criterio que se discuten en otros pronunciamientos judiciales, tal como puede verse en la STSJ de Madrid de 27 de junio de 2008, JUR/2009/43741, donde se dice que cuando se produce un acuerdo entre algunos de los sindicatos presentes sin alcanzar una mayoría suficiente, la situación creada es equiparable a un supuesto de no producción de acuerdo en la negociación y, en consecuencia, corresponde a los órganos de gobierno establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

del sindicato en el seno del mismo pueden producir idénticos efectos desde la perspectiva de una posible lesión de la libertad sindical (8). Es evidente que la posibilidad de suscribir un acuerdo colectivo sobre una estructura de participación sindical notoriamente minoritaria acaba derivando en una discriminación de la mayoría y, de hecho, puede asimilarse, como se ha visto, a la recuperación de la unilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, ya que la única voluntad efectivamente manifestada acaba siendo la de la propia administración, pero en este análisis también conviene valorar que la posibilidad de obtener acuerdos en el sistema de empleo público no es equivalente a la existente en el sector privado. Un dato que particulariza el modelo público de negociación colectiva es la misma ambigüedad en la obtención de acuerdos. Los sindicatos saben que el sistema estatutario proporciona a los funcionarios una plataforma de derechos que la administración no puede desconocer, saben también que la parte pública tendrá que concluir el proceso estableciendo unilateralmente unas determinadas condiciones de trabajo, a partir de aquí sucede que a menudo las organizaciones sindicales no tienen interés en la suscripción de un acuerdo que no va a satisfacer todas sus reivindicaciones, lo que les expone a las críticas de los sindicatos corporativos que alimentan su afiliación de una cultura reivindicativa y conflictiva, por tanto, parece importante matizar que la mayoría requerida para la obtención de un acuerdo pueda ser en el ámbito público la mayoría simple, obtenida con el voto favorable de los vocales sindicales presentes en la mesa de negociación sin contar, pues, con las abstenciones y las ausencias, lo que supone reunir un mayor número de votos favorables que de adversos. Dicho de otra manera, la validez de un acuerdo en la función pública podría subordinarse a la única condición de que no fuera objeto de una oposición mayoritaria, es decir, a la idea de un acuerdo mayoritario de los miembros presentes y actuantes en la correspondiente mesa de negociación (9). Por tanto, la determinación y concreción de los criterios de composición y actuación de las partes integrantes de las mesas de negociación podría ser una tarea que asumir por el legislador autonómico en la construcción de la legislación de desarrollo del EBEP.

(8) STC 187/1987, de 24 de noviembre.

(9) No estará de más advertir que el artículo 89.3 ET prevé que los acuerdos de la comisión negociadora de un convenio colectivo se tomen con «el voto favorable de la mayoría de cada una de las dos representaciones», precepto que, tras su engañosa sencillez, presenta importantes problemas de interpretación, ya que se ha planteado la cuestión de si por la «mayoría» ha de entenderse la que resulte del voto favorable de los vocales de la comisión negociadora presentes en la votación o la del total de votos emitidos o si, en cambio, se precisa contar con el voto favorable de más de la mitad de la totalidad de los miembros que integran cada representación, sobre esta cuestión puede verse el lúcido trabajo de SOLANS LATRE (2003).

e) El artículo 37 EBEP determina una lista de materias susceptibles de negociación de conformidad con los criterios de competencia, ámbito y alcance legalmente posible. Dicho listado de materias pretende identificar unos ámbitos de negociación con un determinado contenido más o menos preciso que rompa la indeterminación en que se ha movido hasta el momento la negociación colectiva de los funcionarios públicos, ello ha llevado a eliminar las cláusulas que en la anterior legislación —artículo 32.k LORAP— permitían la negociación de «las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial y en general, cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración». Por tanto, parece que las materias objeto de negociación se refieren a los enunciados establecidos con el alcance que en cada caso permita la norma legal que los regula, norma que puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación atribuyéndose explícitamente o implícitamente la regulación de una materia o estableciendo determinaciones que el acuerdo colectivo puede completar o desarrollar (10). En todo caso, parece que lo que ha de quedar sujeto a negociación son las normas, los criterios generales o las medidas de planificación con capacidad para articular y desarrollar una política de gestión de personal en nuestras administraciones públicas. De hecho, el proceso de negociación se diseña en el EBEP como un sistema de producción de disposiciones de carácter general que definen las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en sus aspectos estructurales y generales, sin que las mesas de negociación hayan de intervenir en la producción de decisiones que corresponden a los órganos directivos de nuestras administraciones públicas (11). Con todo, el ámbito de la negociación se define por las materias que han de ser objeto de tratamiento pero también por las que quedan excluidas de la obligación de negociar, materias que en el EBEP, sufren una extraño proceso de inversión en dos aspectos esenciales: las potestades de organización y el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad y mérito. De hecho, el artículo 37.2 EBEP, señala que quedan excluidas del proceso de negociación las decisiones de las administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización, pero cuando las consecuencias de las decisiones de las administraciones públicas de naturaleza organizativa tengan repercusión sobre condiciones de trabajo

(10) Sobre la relación entre las normas legales y convencionales en función del alcance del precepto legal nos remitimos al trabajo de BEJARANO HERNÁNDEZ (2008: pp. 33-43).

(11) De esta manera se incorpora legalmente el criterio jurisprudencial que considera la negociación colectiva como un poder ordenador que conviene distinguir del ámbito estricto de la gestión, tal como puede verse en la STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2002, RJCA/2002/515 i en la SAN de 2 de noviembre de 2004, RJCA/2005/885. Más recientemente la STSJ de Comunidad Valenciana de 23 de octubre de 2008, JUR/2009/64657 i la SAN de 5 de marzo de 2009, RJCA/2009/299.

de los funcionarios procederá su negociación, con lo que en la práctica la mencionada exclusión se acaba traduciendo en una habilitación para negociar el ejercicio de la potestad de organización. En la misma dirección, se excluye de la negociación la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional, pero se permite la negociación de las normas que fijan los criterios generales en materia de acceso o carrera y los criterios generales de los planes y fondos para la promoción interna. De ahí que se haya podido afirmar que se han creado las condiciones para que se extienda la negociación colectiva a materias sobre las que los órganos de gobierno deberían decidir bajo su plena y exclusiva responsabilidad, por corresponder a la potestad de organización o a la garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad (12). Por todo ello, parece que las leyes de función pública de las distintas comunidades autónomas deberían desarrollar un importante esfuerzo por clarificar la naturaleza y el espacio de las normas convenidas, insistiendo en su carácter normativo y colectivo y procurando eliminar las ambigüedades existentes entre las materias negociables y los ámbitos excluidos de la negociación, señalando al respecto, por ejemplo, que lo que es objeto de negociación son las consecuencias del ejercicio de los poderes de organización sobre los funcionarios públicos, pero no propiamente las decisiones organizativas o advirtiendo de que en ningún caso pueden ser objeto de negociación los criterios o decisiones administrativas referentes a la selección de los empleados públicos, excluyendo explícitamente a las concretas ofertas de empleo público, convocatorias y bases del proceso de selección.

f) A diferencia de lo que sucede en otras legislaciones, el procedimiento de aprobación de acuerdos elaborados por la mesa de negociación no está en nuestra legislación sujeto a control de legalidad o de compatibilidad económica-financiera; de hecho se asume que las propuestas de acuerdos producidos por las correspondientes mesas de negociación han de ser conocidos por los órganos de gobierno de las diferentes administraciones públicas que conservan la correspondiente competencia para aprobar o desaprobar un acuerdo por motivos de legalidad o de consideración de un interés público superior, sin poder alterar unilateralmente su contenido (13). Por tanto, parece no existir

(12) SÁNCHEZ MORÓN (2010: p. 66).

(13) Tal como se dice en la STSJ de Murcia de 29 de junio de 2009, JUR/2009/308286, el acuerdo adoptado por la mesa de negociación habilita la situación jurídica necesaria para la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, sin perjuicio de que los órganos de gobierno de una administración pública conserven plenamente la competencia para aprobar o no los acuerdos sometidos a su consideración, competencia que no se extiende a la capacidad para modificar su contenido, ya que el acuerdo aprobado por una mesa de negociación es el presupuesto esencial del acuerdo adoptado por el correspondiente órgano de gobierno, siendo la principal

un inconveniente jurídico para que la legislación de las comunidades autónomas configure de forma distinta y singular el procedimiento de aprobación de acuerdos y, más concretamente, los informes que han de acompañar a la hipótesis o propuesta de acuerdo formulada por la mesa de negociación para su aprobación por el correspondiente órgano de gobierno. Otra cosa es que la legislación de empleo público de desarrollo del EBEP configure de manera distinta la posible recuperación de la unilateralidad en caso de fracaso de la negociación o de la no aceptación de la hipótesis de acuerdo. En esta dirección conviene recordar que el artículo 38.3 EBEP señala que cuando exista falta de ratificación de un acuerdo deberá iniciarse el correspondiente proceso de renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes, pero también conviene señalar que la facultad de disposición unilateral de las condiciones de trabajo cuando no se produzca acuerdo en la negociación, se hace depender en el párrafo séptimo del mismo precepto de la falta de acuerdo en la negociación o en la renegociación y del agotamiento, en su caso, de los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos. Las anteriores afirmaciones deben completarse con la idea de que la negociación para la producción de un acuerdo y su integración por el correspondiente órgano de gobierno presupone la adopción de un procedimiento especial para la elaboración de un tipo específico de disposición general que el ordenamiento tipifica como acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Dicho acuerdo tiene naturaleza normativa por sí mismo, y es directamente aplicable al personal incluido en su ámbito desde el mismo momento en que es objeto de publicación en el correspondiente diario oficial. Por tanto, no necesita ser incorporado a ninguna norma reglamentaria y, en virtud de su fuerza normativa, puede desplazar o sustituir a cualquier regla secundaria existente produciendo una derogación tácita o sobrevinida por una incompatibilidad natural dada entre dos postulados normativos. De aquí que parezca innecesaria la incorporación formal de las cláusulas de un acuerdo a la normativa correspondiente, si tal como se afirma en el artículo 38.3 EBEP, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito. De hecho este planteamiento solamente podría tener utilidad en aquellos supuestos en los que el reglamento contenga materias que han de ser objeto de negociación y materias que quedan excluidas de la obligación de negociar. En este sentido parece más sencillo afirmar que el procedimiento de formación y aprobación de un acuerdo es un procedimiento singular para la producción de un tipo normativo caracterizado por una intensa

función del primero determinar el contenido de la decisión que finalmente se acabe adoptando. El fundamento doctrinal de estas afirmaciones puede encontrarse en la consideración del acuerdo como una propuesta o medida preparatoria del acuerdo del órgano de gobierno, al respecto BRACCI (1961); DESFONDS (2003).

participación de los representantes de los interesados, tipo que por el mismo tiene capacidad para constituirse en una norma de desarrollo de la ley (14). En base a estos presupuestos, es evidente que las leyes de función pública pueden establecer un procedimiento propio de integración de los acuerdos producidos por las mesas de negociación por los correspondientes órganos de gobierno, pueden matizar la libertad de aprobación de los acuerdos formulados de la que parecen hoy gozar los órganos de gobierno en función de determinadas exigencias de legalidad, buena fe o interdicción de la arbitrariedad, pueden concretar específicamente el trámite de renegociación de los acuerdos no aprobados y, pueden, también, pronunciarse sobre los efectos jurídicos de los mismos en el sistema de normas secundarias establecidas por la correspondiente comunidad autónoma, garantizando siempre su eficacia jurídica después de la correspondiente aprobación.

g) El cumplimiento de los pactos y acuerdos se garantiza con carácter general con la única excepción de la significativa previsión establecida en el artículo 38.10 EBEP. Dicho precepto señala que, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas podrán suspender o modificar el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, debiendo en este supuesto informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. Precisamente, la norma mencionada se ha utilizado profusamente en la legislación de crisis económica que ha producido los correspondientes ajustes presupuestarios en materia de retribuciones y condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Dicho precepto no deja de ser una particular aplicación al ámbito público de la conocida cláusula «*rebús sic stantibus*» que permite la revisión, la supresión o la modificación unilateral de las obligaciones pactadas en convenio colectivo, cuando sucesos posteriores, que puedan escapar a una razonable previsión en el momento de la conclusión del acuerdo, hagan extremadamente difícil o gravoso la ejecución de lo acordado para una de las partes (15). Nuestra doctrina ha advertido que la desvinculación de lo pactado en la norma básica estatal se configura como una medida excepcional que sólo puede deberse a una causa grave de interés público fundada en motivos económicos y cuyo contenido puede afectar a la suspensión del pacto o acuerdo o a la modificación unilateral de un acuerdo ya firmado, con el límite en ambos casos de que

(14) La STC 1/2003, de 16 de enero, señala que la reserva de ley en materia de función pública tiene un alcance relativo, lo que permite la colaboración del reglamento y de otro tipo de fuentes normativas como pueden ser los acuerdos colectivos.

(15) Sobre el ámbito de actuación de esta particular institución en el sistema privado de relaciones laborales nos remitimos al trabajo de BEJERANO HERNÁNDEZ (1999).

la afección alcance solo a aquellas cuestiones que permitan salvaguardar el interés público sin que se exija otro trámite en el plano procedimental que la estricta comunicación de las causas a unas organizaciones sindicales que no se determinan en el artículo citado, existiendo al efecto la opción de que dicha comunicación se dirija a los sindicatos presentes en la mesa de negociación o a los actuantes en la correspondiente comisión de seguimiento de acuerdo, es decir, a aquellos que lo firmaron (16). Con todo, sería aconsejable que las leyes de función pública de las comunidades autónomas pudieran profundizar en una serie de puntos que acabarían por perfilar una institución que parece estar llamada a tener una intensa aplicación en la situación de crisis fiscal y presupuestaria que vivimos. Al respecto, parecería esencial señalar con un mayor grado de precisión el procedimiento de desvinculación especificando la necesidad de su motivación, los sujetos receptores, los efectos jurídicos del acuerdo de suspensión o modificación y la necesidad o no de su publicación. En otro orden de consideraciones, conviene indicar que el artículo 38 EBEP introduce en el sistema jurídico de empleo público las instituciones de prorroga y ultra actividad relacionadas directamente con la extensión temporal del período de vigencia de pactos y acuerdos. En esta dirección 38.4 EBEP establece que los pactos y acuerdos deberán determinar las partes que los conciertan, el ámbito personal, funcional, territorial y temporal, así como la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia de los mismos, mientras que el artículo 38.11 EBEP precisa que, salvo acuerdo en contrario, los pactos y acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes, concretando finalmente el párrafo 12 del mismo precepto que la vigencia del contenido de los pactos y acuerdos, una vez concluida su duración, se producirá en los términos que los mismos hubieren establecido. De esta manera se traslada a la función pública una institución discutida en el ámbito laboral por la rigidez que introduce en un sistema de relaciones laborales necesitado de una constante adaptación a las cambiantes circunstancias económico-sociales en las que ha de actuar, transferencia que nos parece cuestionable dado que el sistema estatutario cuenta con las suficientes reglas de derecho objetivo para hacer frente a una situación de estancamiento o parálisis negocial que pueda llegar a mermar la previsibilidad sobre la que debe asentarse todo sistema de relaciones laborales y, fundamentalmente, porque no parece posible que en la dinámica convencional de la función pública pueda llegar a producirse una situación de vacío normativo, ya que sobre los órganos de las administraciones públicas se proyecta un deber de negociar que una vez cumplido en sus diferentes fases habilita la recuperación de la unilateralidad y, por tanto, permite la correspondiente fijación de las

(16) Para un exhaustivo comentario del artículo 38.10 EBEP, nos remitimos al trabajo de PALOMAR OLMEDA (2009: pp. 623-665).

condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, con lo que difícilmente van a producirse vacíos de regulación. En todo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.12 EBEP, podemos afirmar que la ultraactividad que se dibuja en este precepto es claramente dispositiva para las partes negociadoras que pueden establecerla o no y determinar su alcance y contenido, entendida como una pervivencia provisional de contenidos de un pacto o acuerdo previamente denunciado, pero no estaría de más advertir de que en el empleo público la cesación de la vigencia de pactos y acuerdos se produce por la sucesión de instrumentos colectivos pero también por la determinación unilateral de las condiciones de trabajo, sin que la ultraactividad pactada en un acuerdo pueda oponerse con éxito a la recuperación de las facultades unilaterales de la administración correspondiente cuando, una vez cumplida la obligación de negociar y constatado el bloqueo del proceso de negociación, se proceda a determinar las condiciones de trabajo, lo que producirá un efecto directo sobre la pérdida de vigencia del instrumento prorrogado (17). Desde esta perspectiva, resultaría conveniente señalar en la correspondiente ley de función pública las diferentes formas de cesación de la vigencia de pactos y acuerdos colectivos.

h) El sistema de aplicación e interpretación de los instrumentos obtenidos a través de la negociación colectiva de los funcionarios públicos exigiría sin duda una mayor atención. El artículo 38.5 EBEP dispone el establecimiento obligatorio de comisiones paritarias de seguimiento de los pactos y acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen. Aunque la definición de estas comisiones como de «seguimiento» parece limitarlas al simple control de la administración del acuerdo, lo cierto es que la remisión a las partes para concretar sus funciones y, más concretamente, la aceptación por el artículo 45.1 EBEP de su papel en el conocimiento y resolución de los conflictos derivados de la aplicación e interpretación de los pactos y acuerdos, parece convertirlas en una sede adecuada para la interpretación de los instrumentos convenidos. Sin embargo, la doctrina diferencia tradicionalmente entre una interpretación general de cláusulas oscuras, ambiguas o incompletas, precisadas de aclaración o de integración para la comprensión de lo acordado, de la interpretación aplicativa definida como una mera aclaración sobre el sentido de la norma pactada que deba concretarse para solucionar una específica controversia (18). Pues bien, en principio parece que lo específico de la interpretación general es que el precepto interpretado se incorpora al ordenamiento jurídico, formando con la norma aclarada un cuerpo único, por lo que habrá que entender que

(17) Precisamente, este es el conflicto que se debe resolver en la STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2001, RJCA/2001/1423.

(18) Al respecto, MARTÍNEZ GANOSO (2003: p. 323).

las declaraciones interpretativas generales de un acuerdo emanadas de la comisión paritaria de seguimiento debería ser objeto de aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno correspondiente siguiendo el mismo trámite de integración que el previsto para este particular tipo de instrumento colectivo, siendo cuestión distinta que los acuerdos aplicativos puedan resolverse en la misma comisión procurando de esta manera una solución ágil a las necesidades de administración de la norma colectiva (19).

II. EL TRATAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO

Se ha dicho que una de las características esenciales del EBEP es la de ser una norma abierta que necesita para alcanzar su efectividad plena de la legislación de desarrollo del propio Estado y de las comunidades autónomas (20). Ello supone la existencia de una llamada del legislador básico a los distintos legisladores para que aprueben las correspondientes leyes de función pública determinando el marco en que han de desenvolverse los modelos de empleo público territoriales. Pero lo cierto es que los distintos poderes normativos están respondiendo con velocidades y estrategias diferentes al requerimiento de la norma básica estatal, de forma que a día de hoy tenemos el panorama siguiente:

- a) Existencia de normas de transición, como pueden ser la Ley 13/2007, de 27 de julio, de la función pública de Galicia, articulada en el Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, de Ley de Función Pública de Galicia, y la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- b) Existencia de un único texto consolidado de desarrollo de la norma básica estatal, como es la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalidad, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.
- c) Existencia de una serie de proyectos y borradores de proyectos como son el proyecto de Ley de Medidas en materia de Empleo Público de Catalunya de 20 de enero de 2010, el borrador del proyecto de Ley de Función Pública de Canarias de 1 de marzo de 2010, el borrador del anteproyecto de Ley de Función Pública de Cantabria de 3 de marzo de 2010, y el borrador del proyecto de Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha de 2010.

(19) Seguimos aquí las tesis de ROQUETA BUJ (2007: pp. 534-535).

(20) Al respecto, nos remitimos a los trabajos de FUENTETAJA PASTOR (2007); EMBID IRUJO (2008) y CASTILLO BLANCO (2009).

- d) Existencia de una serie de documentos técnicos para la preparación de posibles contenidos normativos, como son el documento técnico para la elaboración del anteproyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi del año 2009, y el documento informativo sobre un posible contenido de la Ley de Empleo Público de Andalucía del 28 de octubre de 2009.

Pues bien, del análisis de las normas autonómicas o de los proyectos y documentos pre-normativos que hemos podido conocer, se pueden desprender los siguientes elementos de relevancia para la configuración de las normas de desarrollo:

a) El primer aspecto que llama nuestra atención es la escasez de previsiones relativas a la estructura de mesas de negociación. De hecho, solo uno de los documentos consultados —Euskadi, artículo 173— parece optar por la constitución de una mesa marco de negociación de todas las administraciones públicas de la comunidad autónoma, con una representación de carácter unitario, presidida por la administración de la de la comunidad autónoma y con representantes de las instituciones locales y de la asociación de municipios de la correspondiente comunidad. En todo caso, dicha mesa de negociación tiene como ámbito de referencia aquellas materias de determinación conjunta que se haya decidido negociar agrupadamente por los órganos de gobierno de las correspondientes administraciones públicas, con lo que se plantea un modelo de negociación conjunta y no un modelo de negociación integrada que articule la discusión sobre el ejercicio de las competencias generales en materia de función pública que pueda tener la correspondiente comunidad autónoma con capacidad para determinar el régimen jurídico del resto de funciones públicas presentes en su ámbito territorial, sin que nada se diga sobre la articulación de este tipo de negociación con la que pueda llevarse a cabo para cada entidad pública en su correspondiente ámbito territorial. En otro orden de consideraciones, conviene resaltar que el artículo 171 del Euskadi reconoce concretamente la legitimación negocial de la Asociación de Municipios Vascos para acordar con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito local, un modelo de acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de las instituciones locales vascas al que éstas podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva correspondiente.

b) El segundo aspecto que puede resultar de interés lo encontramos también en el documento vasco con relación a las materias objeto de negociación (Euskadi, artículo 174.2.a), donde para subraya el carácter colectivo de las normas convencionales sobre condiciones de trabajo en el empleo público se advierte que las decisiones de las administraciones públicas en ejercicio de sus facultades de organización que tengan repercusión sobre las condiciones

de trabajo y que, por tanto, demanden la negociación del cambio de dichas condiciones, deberán producir un impacto grupal sin que sea necesaria la negociación de estas modificaciones cuando la afectación se produzca directamente y de forma específica en las condiciones de un puesto de trabajo concreto o sobre una dotación del mismo.

c) Una mayor atención ha merecido el procedimiento de aprobación de acuerdos, de hecho algunos de los proyectos y documentos consultados (Castilla-La Mancha, artículo 149.4; Euskadi, artículo 176) remarcan que todos los pactos y acuerdos han de requerir, previamente a su suscripción, el informe favorable del departamento competente en materia de empleo público y presupuestos o intervención, siendo nulos de pleno derecho los que se alcancen sin dichos informes que a todos los efectos se consideran como preceptivos y vinculantes.

Por tanto, pocos son los contenidos innovadores que contiene la conceptualización de la negociación colectiva en la legislación de desarrollo, legislación que en la práctica se limita a la reproducción de la norma básica o a la remisión a lo establecido en las bases estatales, en lo que no deja de ser una renuncia a la misión de desarrollo y adaptación que corresponde a la legislación de función pública de las comunidades autónomas para la que a nuestro entender existe un margen razonable de opción y innovación que resultaría conveniente explorar en la líneas enunciadas más arriba.

III. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

El anteproyecto de Ley de empleo público de Aragón que conocemos se caracteriza por abordar de manera decisiva dos espacios de posible configuración centrados en las temáticas siguientes:

- a) La estructura de unidades de negociación para el tratamiento de las condiciones de trabajo comunes al conjunto de empleados públicos de las administraciones aragonesas.
- b) El procedimiento de aprobación de los acuerdos adoptados por las mesas de negociación.

Por tanto, de la selección de temas que hemos realizado como posibles áreas susceptibles de desarrollo por la legislación autonómica, el proyecto aragonés opta por normar dos de ellas introduciendo elementos de una indudable originalidad, aunque existan una serie de coincidencias entre las futuras previsiones del legislador de Aragón y los planteamientos recogidos en el documento técnico vasco.

El proyecto que analizamos prevé la constitución de una Mesa común de negociación de las administraciones públicas de Aragón y de una Mesa de negociación en la administración local de Aragón. El ámbito de negociación de la primera de estas mesas lo constituyen las condiciones de trabajo de obligada negociación de aplicación común al personal funcionario, estatutario y laboral del conjunto de las administraciones públicas que la integran, es decir, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Universidad de Zaragoza y de las entidades locales del territorio de referencia. A nuestro entender, parece que lo que ha de ser objeto de negociación es la determinación de las condiciones de trabajo que resulten susceptibles de regulación por la Comunidad Autónoma de Aragón con carácter de norma de general aplicación al personal de las administraciones públicas que forma parte de su sistema institucional. Lógicamente, no parece imposible la obertura de campos negociales a otras materias de posible determinación conjunta que la representación de las administraciones públicas y de las organizaciones sindicales decidiera abordar en este nivel, pero ello debería detallarse en el proyecto que comentamos, advirtiendo además de que a las materias negociadas de esta manera se les aplicaría los principios de primacía y de complementariedad, es decir, la obligación de no tratar o de no modificar en otro ámbito de negociación las materias que hayan sido objeto de negociación en el ámbito general y común o las que explícitamente no se les haya enviado o delegado, limitándose exclusivamente a complementarlas cuando resulte procedente, principios con los que se evitaría el riesgo de una negociación colectiva articulada.

En todo caso, es preciso señalar que este ámbito de negociación puede llegar a coincidir con el previsto para la Mesa de negociación de la administración local de Aragón, dado el tradicional principio de identidad entre el régimen jurídico de la función pública autonómica y el régimen jurídico de la función pública local que persigue una equivalencia jurídica en la regulación del sistema de funciones públicas territoriales de una Comunidad Autónoma (21). A mayor abundamiento, conviene tener en cuenta el continuo deterioro en el que parece sumirse el bloque legislativo que regula la función pública local. En esta dirección, el artículo 3 EBEP, prevé que «El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades

(21) El artículo 239, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, sobre normas reguladoras de la administración local de Aragón, nos recuerda que «El régimen estatutario de los funcionarios locales en cuanto a la adquisición y pérdida de su condición, las situaciones administrativas, los derechos sindicales, de negociación colectiva y participación, derechos, deberes y responsabilidades y el régimen disciplinario serán equivalentes a los de los funcionarios de la Comunidad Autónoma». Para un mejor análisis del principio de identidad o paridad entre funciones públicas nos remitimos al trabajo de JORION (1998: pp. 341 y ss.).

Autónomas con respeto a la autonomía local». Por tanto, el Estatuto Básico se aplicará de forma preferente al empleo local sin perjuicio de que siga siendo de aplicación la legislación básica de régimen local, pero eso sí, siempre que no contradiga lo previsto en el EBEP, tal como establece la disposición derogatoria única del propio EBEP, con lo que el estatuto del empleado público parece afirmarse como la norma básica por excelencia de todo el sistema de funciones públicas, lo que debería hacernos reflexionar sobre el mantenimiento de un ordenamiento jurídico singular para la función pública local al margen de la ley de bases estatal sobre el empleo público y de las leyes de función pública que las comunidades autónomas elaboren para su desarrollo (22). De hecho, el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local que se elaboró en los años 2006-2007, en consonancia con el EBEP, prescindía por completo de la regulación de función pública local, ya que se presumía que dicha materia quedaba suficientemente determinada por las bases estatales que regulaban el régimen de empleo público y por el previsible desarrollo legislativo que en su día realizarían las correspondientes leyes de función pública. A partir de ahí parece como mínimo discutible que pueda existir un ordenamiento propio de la función pública local, de naturaleza específica, al margen del legislador de función pública general, que justifique una sede negocial de esta naturaleza.

Cuestión distinta es que dicha mesa deba mantenerse para el cumplimiento de otra finalidad no menos importante. De hecho en el proyecto presentado la Mesa de negociación de la administración local de Aragón cumple otra función como puede ser la de servir de unidad para la negociación de las condiciones de trabajo del personal de aquellas administraciones locales en las que no exista órgano de representación propio, en cuyo caso, los acuerdos adoptados en la dicha mesa tendrán carácter supletorio en aquellas administraciones, en el bien entendido que el resto de administraciones locales podrán también adherirse, en su caso, a los acuerdos alcanzados en esta Mesa. Desde esta perspectiva, parece, pues, que dicho acuerdo se dirige a la obtención de dos funcionalidades diferentes: por un lado, cubre los vacíos negociales y se impone directamente —la idea de subsidiariedad aparece aquí como una simple cobertura técnica— al personal de las administraciones locales en los que no exista un órgano de negociación propio; por otro, dicho acuerdo se configura como un acuerdo marco al que el resto de las administraciones locales podrá adherirse.

A partir de aquí, parece discutible que una norma producida fuera del ordenamiento jurídico local pueda proyectarse sin más sobre las condicio-

(22) Una elaborada reflexión sobre esta cuestión puede verse en JIMÉNEZ ASENSIO y CASTILLO BLANCO (2009: pp. 19-22).

nes de trabajo de los empleados públicos de una entidad local dotada de autonomía; aquí no estamos ante una técnica de colaboración normativa sino ante la imposición por ley de una determinada regulación sin que medie una declaración expresa de voluntad en tal sentido por parte de los órganos de gobierno de la correspondiente entidad local. Cuestión distinta es que se admita que en las administraciones locales en las que no exista o no se haya podido constituir una mesa de negociación, el pleno de la entidad local pueda adherirse, en su caso, a los acuerdos alcanzados en la Mesa de negociación de la administración local de Aragón mediante una declaración explícita en este sentido, sin perjuicio de que en los municipios en los que exista dicho órgano de negociación la mesa de la correspondiente entidad local acuerde adherirse voluntariamente a dicho acuerdo. Por tanto, a nuestro entender la función esencial de la Mesa de la administración local de Aragón debería ser la negociación de un acuerdo marco al que podría remitirse los órganos de gobierno de las entidades locales de esta comunidad en las que no exista órgano de negociación propio y al que podrían adherirse los órganos de negociación de aquellas entidades locales que decidieran someter sus condiciones de trabajo a la totalidad o a parte del contenido del mismo.

Más allá de estas consideraciones convendría reflexionar sobre el hecho de que, tal como sucede en otros proyectos de desarrollo de la norma básica estatal, la constitución de mesas de negociación presta poca atención a la composición y formación de la decisión de la parte pública de la unidad de negociación. Así, el artículo 95 del anteproyecto de ley de empleo público de Aragón, nos dice que la representación será unitaria, estará coordinada por la administración de la Comunidad Autónoma y contará con representantes de la Universidad de Zaragoza y de las entidades locales a través de las asociaciones de entidades locales de mayor implantación en el territorio de Aragón. A nuestro entender si la función de dicha Mesa es la negociación de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el régimen jurídico del personal funcionario, estatutario y laboral del conjunto de administraciones públicas de Aragón, podría perfectamente tener la composición de esta mesa de negociación carácter paritario, en el bien entendido de que el banco público de dicha mesa se convierte de esta manera en un canal de participación de la administración universitaria de Aragón y de las entidades locales de su territorio en el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad en materia de empleo público, y de que será la representación de la Comunidad Autónoma la que dirigirá el proceso de negociación y adoptará las correspondientes decisiones para la toma de acuerdos con el consenso o no del resto de representaciones públicas que a todos los efectos actúan como un todo unitario. En cambio, si lo que se pretende en dicha unidad es la negociación

conjunta de aspectos relativos a las condiciones de trabajo de los empleados públicos del conjunto de administraciones públicas de Aragón, siempre a nuestro parecer, la representación deberá ser unitaria y el proceso de decisión deberá fundamentarse en la unanimidad de los diferentes componentes de la mesa de negociación, sin que deba aplicarse criterios de proporcionalidad o de mayoría sobre una negociación coordinada por la Comunidad Autónoma, de naturaleza única, pero que en la práctica supone la negociación de una pluralidad de acuerdos distintos «agrupados» en la misma sede negocial y en el mismo momento.

Cuestión distinta puede ser la composición de la Mesa de negociación de la administración local de Aragón, ámbito que si limita sus funciones a la elaboración del correspondiente acuerdo marco al que puedan adherirse las administraciones locales de su territorio, parece que debería integrarse exclusivamente por representantes de las entidades locales a través de las asociaciones de mayor implantación en el territorio de Aragón.

En la misma dirección, se debería reparar en la conveniencia de que el proyecto señale con precisión el órgano u órganos de gobierno a los que corresponde la tramitación y aprobación de los correspondientes acuerdos. Así, por ejemplo, parece que los acuerdos de la Mesa común de negociación de las administraciones públicas que se correspondan con un ejercicio de competencias propias en materia de empleo público de dicha Comunidad Autónoma, deberán ser aprobados por el Gobierno de Aragón, mientras que los acuerdos para la determinación conjunta de las condiciones de trabajo del personal funcionario, estatutario y laboral de las administraciones integrantes de dichas mesas deberán ser aprobados por sus correspondientes órganos de gobierno. En cambio parece que la validez y eficacia jurídica de los acuerdos obtenidos por la Mesa de negociación de la administración local de Aragón dependerán en última instancia de los actos de remisión o adhesión que puedan adoptar, con carácter previo o posterior, las diferentes entidades locales del territorio de esta Comunidad Autónoma.

El segundo de los aspectos esenciales integrados en el anteproyecto de ley de empleo público de Aragón se refiere al procedimiento de negociación colectiva en la Administración Pública de Aragón, procedimiento en el que adquiere una autonomía propia la fase de aprobación expresa y formal por el Gobierno de Aragón, aprobación que se subordina a la integración del acuerdo adoptado en la correspondiente mesa de negociación con una serie de informes preceptivos producidos por el Departamento competente en materia de empleo público, por el Departamento competente en materia de hacienda, por la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma y por el Consejo Consultivo de Aragón.

Se produce así una acumulación de informes de legalidad y de naturaleza económica-presupuestaria que reflejan una indudable desconfianza sobre la dinámica negociadora que pueda llevarse a cabo por los diferentes centros directivos de la Comunidad Autónoma y que en la práctica presupone que la representación pública en las diferentes mesas de negociación actúa autónomamente con respecto a las políticas definidas por los departamentos competentes en materia de personal o en materia de hacienda o, lo que es peor, con desconocimiento o desprecio de la legalidad vigente. Sin perjuicio, de la opinión que puedan merecer los procesos de coordinación de la negociación colectiva pública, debemos subrayar que un procedimiento de aprobación como el que plantea el proyecto aboca, sin duda, a una prolongación de tiempos en la fase de integración de la validez y eficacia del acuerdo obtenido en una mesa de negociación, y a un proceso constante de renegociación de los acuerdos ya obtenidos en una unidad de negociación, aspectos estos que sin duda acabarían perjudicando al mismo proceso de negociación, y de rebote, al entero sistema de relaciones laborales que articulan el derecho a la representación y a la negociación colectiva, lo que sin duda derivaría en una mayor conflictividad laboral en el seno de la administración pública de Aragón.

A nuestro entender, lo que debería ser objeto de informe sería la hipótesis de acuerdo que deba ser suscrita por la parte pública en la mesa de negociación, por tanto, la misma propuesta de acuerdo antes de su aprobación en la correspondiente sesión, propuesta que debería ser informada por el Departamento competente en materia de empleo público y por el Departamento competente en materia de hacienda, teniendo en cuenta que si el informe del Departamento competente en materia de empleo público —centro directivo especializado en la materia— ha de versar sobre el cumplimiento de las normas de general aplicación en dicha materia, el informe de la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma, parece duplicativo y hasta cierto punto innecesario. Cuestión distinta puede ser el informe del Consejo Consultivo de Aragón, supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyos informes están dotados de una especial naturaleza que les convierte en los últimos trámites de instrucción de los asuntos que han de ser sometidos al Gobierno de Aragón. Por tanto, parece que sólo en este caso quedaría justificado que el informe versara sobre el acuerdo obtenido en la mesa de negociación con carácter previo a su aprobación por el Gobierno de Aragón y siempre en el ámbito de las competencias asumidas por dicho Consejo Consultivo; otra cosa es que la necesidad de este informe haya de constar en la legislación de empleo público, ya que la misma vinculación jurídica puede obtenerse sin dudar alguna de las previsiones establecidas en la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Para terminar este trabajo quisiéramos introducir una reflexión sobre la fase de renegociación y de la recuperación de la unilateralidad para el establecimiento de las condiciones de trabajo que se prevé en anteproyecto, cuya configuración es, como mínimo, discutible. A tenor del artículo 94.3 de dicho texto, en caso de no aprobación de un acuerdo obtenido en una mesa de negociación el Gobierno ordenará el inicio de un nuevo proceso de negociación con la representación sindical; en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la renegociación, el Gobierno de Aragón procederá al establecimiento de las condiciones de empleo que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración. Pero esto no es exactamente así, el anteproyecto olvida aquí que el artículo 38.7 EBEP previene que en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación o en la renegociación procede agotar, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos; procedimientos que, de acuerdo con el artículo 45.3 EBEP, en el supuesto de la mediación, serán obligatorios cuando lo solicite una de las partes, con independencia de que las propuestas de solución que ofrezcan el mediador o mediadores puedan ser libremente aceptadas o rechazadas por las partes en conflicto.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO HERNÁNDEZ, ANDRÉS (1999): «La supresión o modificación unilateral de obligaciones pactadas en contrato de trabajo o convenio colectivo en aplicación de la cláusula rebus sic stantibus», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 96.
- BEJARANO HERNÁNDEZ, Andrés (2008): *Convenio colectivo versus ley*, Madrid, La Ley.
- BRACCI, M. (1961): *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, Felice Le Monnier.
- CASAS BAAMONDE, María Emilia (1991): «Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales, algunas determinaciones básicas y no básicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio», en *Revista Española del Derecho del Trabajo*, nº 48.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. (2009): «El estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (el sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público. (Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch.

- DELFINO, Maximiliano (2009): «Comitati di settore e rappresentanza negoziale delle amministrazioni pubbliche», in ZOPPOLI, Lorenzo (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- DESFONDS, L. (2003): «La notion de mesure préparatoire en droit administratif français», en *AJDA* 1.
- EMBED IRUJO, Antonio (2008): «Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 137.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús (2007): «El Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Administración Pública*, 174.
- GAETA, Lorenzo e Pascucci (1993): *L'agenzia per la rappresentanza negoziale*, in RUSCIANO, Mario e ZOPPOLI, Lorenzo (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, G.Giappichelli Editore.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005): *Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y CASTILLO BLANCO, Federico A. (2009): *Informe sobre el empleo público local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- JORION, B. (1998): «Le principe de parité entre fonctions publiques, un principe peau de chagrin», en *Revue Française de Droit Administratif*, 14.
- MARTÍNEZ GAYOSO, M. Nieves (2003): «La aplicación e interpretación de la negociación colectiva de los funcionarios públicos: Las comisiones de seguimiento de acuerdos en la función pública vasca», en *Nuevos problemas de la negociación colectiva. XVI Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MAURI MAJÓS, Joan (1995): «Problemas de la representación sindical y la negociación colectiva en la función pública. Convergencias y divergencias con el empleo privado», en *Documentación Administrativa*, 241-242.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2009): «La desvinculación de lo pactado en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114.
- ROQUETA BUJ, Remedios (2007): *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley.
- ROQUETA BUJ, Remedios (2008): «La negociación colectiva del personal laboral de las administraciones locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Estudios Locales*, 112.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2010): «Situación actual del empleo público», en *El cronista del estado social y democrático de derecho*, 1.

SOLANS LATRE, Miguel Angel (2003): *Garantías legales de la negociación colectiva estatutaria*, Madrid, CES.

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: ANÁLISIS, RETOS Y PROPUESTAS. UNA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

MIKEL GORRITI BONTIGUI

SUMARIO: I. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (ED), LA EFICACIA, LA EFICIENCIA Y LA IGUALDAD. PRINCIPIOS Y DEFINICIÓN: 1. Definición de la ED. Tipologías de Desempeño.– II. ÓRGANOS RESPONSABLES Y NECESARIOS PARA LA IMPLANTACIÓN Y GESTIÓN DE LA ED.– III. LA ED Y LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN. EFECTOS DE LA ED.– IV. CONDICIONANTES PARA SU IMPLANTACIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo pretende explicar qué es la Evaluación del Desempeño, sus principios técnicos inevitables; los resultados de investigación que la avalan como una práctica necesaria si se quiere cumplir con la eficacia, la eficiencia y la igualdad de la actividad administrativa; los órganos necesarios para su implantación y gestión, así como sus efectos en las prácticas de organización, recursos humanos y personal de una Administración orientada al Servicio Público. Todo ello a la luz del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) y con especial referencia al Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón. Se analizan los condicionantes de su implantación y las posibles vías de solución: el análisis de los puestos de trabajo, la necesidad de gestionar el inevitable cambio cultural que la implantación de esta herramienta exige y la instauración de la figura del Directivo Público Profesional.

Palabras clave: evaluación de desempeño; eficacia administrativa; servicio público; análisis de puestos; cambio cultural; directivos públicos profesionales.

ABSTRACT: *This article is intended to explain what Job Performance Evaluation is, its inevitable technical principles, the research findings that support it as a necessary practice if it is wanted to reach the effectiveness, efficiency and equity of the administrative action. The organs necessary for its implementation and management, as well as their impact on the organizational, human resources and personnel practices oriented to the public service. All this in light of the Spanish Basic Statute for Civil Servants (Law 7 / 2007, April 12th); with special reference to the Draft Law on Public Employment of Aragon. It is analyzed the conditions of its implementation and the possible solutions: job analysis, cultural change management and the establishment of the Public Professional Manager figure.*

Key words: *job performance evaluation; administrative effectiveness; public service; job analysis; cultural change management; public professional manager.*

I. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (ED), LA EFICACIA, LA EFICIENCIA Y LA IGUALDAD

Pensar en cómo diseñar e implantar la ED en la Administración Pública obliga a reflexionar y a determinar qué es éxito en este tipo de organizaciones. Llevados por este objetivo surge el concepto de eficacia entendida ésta como: *hacer bien lo que hay que hacer*. Parejo a él e inevitable surge el de eficiencia: hacerlo así de bien con un uso razonable de los medios humanos, materiales y económicos puestos a disposición de la Administración objeto de diseño. Y, por ser la administración la garante de la igualdad de todos los administrados en la consecución del interés general, inevitablemente surge también la pregunta de cómo se relacionan estos tres principios.

La eficacia como principio rector del quehacer administrativo emana del art. 1.1 de la Constitución Española (CE) donde se califica al Estado como social y de derecho. De la calificación de social del Estado se derivan dos criterios de éxito para la eficacia: 1. resolver conflictos, 2. satisfacer necesidades de los ciudadanos. Tras varios años donde la igualdad (la parte legal) preponderaba en el quehacer y en el juicio del servicio público, el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) ha re-situado en el mismo plano y como equifinalistas a la eficacia y igualdad, siendo la eficiencia condición de ambas. La satisfacción de las necesidades y la resolución de los conflictos de forma efectiva exigen la existencia de administraciones públicas para dar cumplimiento a estos valores y criterios consagrados constitucionalmente.

Pero, ¿se puede ser eficaz sin ser eficiente? ¿Y viceversa? Efectivamente sí. Se puede entender que la administración no sea rentable en términos de lucro o de ganancia económica, pero ello no le permite ser ineficiente. Porque la eficiencia, entendida como el uso racional de los medios puestos a su disposición, encarna un valor cuya trasgresión sólo se puede deber a una mala gestión. Como puede observarse, existe una relación conceptual de dependencia, relación necesaria, binomio inevitable, haz y envés de hoja, que recuerda a otros conceptos inevitablemente tratados cuando se habla de Evaluación del Desempeño: validez (relevancia) y fiabilidad (bondad de la medida); función (F) (responsabilidad) y la tarea (T) (forma de satisfacerla); criterio (razón de bondad) e indicador (constatación), etc.

La entrada del concepto de eficacia en el debate constitucional se produce el 27 de julio de 1977, cuando en la Comisión Constitucional Provisional, el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso introdujo un voto particular referido al concepto de eficacia junto con el de objetividad. En aquellos trabajos se observó insuficiente el mandato de que para la ejecución de las leyes y la prestación de servicios públicos, bastara la organización administrativa como instrumento servicial; era necesario añadir más compromiso, más efectividad

constada por realidades que cambian fruto del quehacer administrativo. Así, la eficacia administrativa se entendió como el compromiso de materialización efectiva de la satisfacción de las necesidades y la resolución de conflictos de la ciudadanía. La eficacia constatada efectivamente es un principio constitucional y criterio de éxito para la actuación de todas las administraciones del Estado.

Establecida la eficacia como principio constitucional, conviene ahora ubicarla en su propia jerarquía en relación con los demás principios constitucionales: ¿qué es primero, la eficacia o la igualdad?, ¿cuál prevalece en una hipotética fricción entre ambos principios? Siguiendo a PAREJO ALFONSO (1989), el autor cita una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) (STC 75/1983, de 3 de agosto), según la cual el principio de eficacia, aunque recogido constitucionalmente en el art. 103.1, es de rango inferior al de igualdad, porque no se puede buscar la eficacia a costa de la igualdad de los ciudadanos. A mi juicio no es lo mismo igualdad en la posibilidad (de partida) que en el resultado (de final). Este criterio es trascendente para la evaluación del desempeño ya que uno de sus fines es, precisamente, diferenciar a los que trabajan bien de los que lo hacen menos bien. En cualquier caso, queda claro que para el TC, en los casos en los que entren en conflicto ambos principios prevalece el de igualdad.

Según PAREJO ALFONSO (1989), todas aquellas conductas que sean efectivas y consistentes con la satisfacción de las necesidades y la resolución de los conflictos, son legales porque son la efectividad del derecho. Ésta, exigida para que el derecho sea tal, sólo es posible en la ejecución; en los procesos; en el desempeño de las tareas. Estandarizar, ejemplificar y delimitar qué es hacer bien una tarea se convierte así en la creación de una situación jurídica que satisface un interés, valor o bien, defendido por la norma. Podemos decir que no hay valor que no identifique una necesidad, ni necesidad que no identifique acción y su correspondiente ejemplificación sobre cómo se satisface. Así, la acción eficaz del sujeto se convierte en estricto deber jurídico, con dos dimensiones: como facultad o posibilidad, y como efectividad o realización actual.

Pero la efectividad y naturaleza finalista y material de la eficacia (efecto producido; consecuencia conseguida o buscada) la hace sospechosa y peligrosa en relación con la proporcionalidad de la acción pública. Es una sospecha basada en el temor a sucumbir a la materialidad del efecto; a la consecución de la realidad buscada, a la constatación objetiva de la meta, y que todo ello transgreda el valor (superior) de la igualdad, manifestado, en este caso, por la proporcionalidad de las actuaciones. Sinceramente creo que queda un nivel de análisis de posterior comprensión relativo a cómo se incardinan eficacia e igualdad, a entender que ambas son imprescindibles e interdependientes, determinantes mutuos de un sistema que todavía no se ha

desarrollado, quizás, por la novedad que para el Derecho implica pensar así. Desde el punto de vista del Servicio Público la diferencia entre eficacia e igualdad puede ser baldía ya que no es eficaz lo que no es igualitario. Todo depende de qué se defina como eficaz; de qué se incluya dentro de dicho concepto. Otra cosa es que no sea rentable en términos económicos. Puede que en algunos casos, la eficiencia contamine el valor de lo público cuando ésta se concibe exclusivamente como coste y no como buena gestión.

Según PAREJO ALFONSO (1989), la eficacia alude a la producción intencionada de una realidad adecuada a un fin, como resultado de una acción de un agente idóneo para obrar. Según esto, la función (F) en tanto que responsabilidad asumida es la causa final organizativa y la tarea (T) la causa eficiente en tanto que proceso para satisfacerla. La eficiencia habla de hacer bien lo que se hace y la eficacia de hacer bien lo que se tiene que hacer. La combinación de fines y técnicas (F y T) da lugar a un conjunto de asociaciones (diseños organizativos) en las que destacan algunas por su mayor eficacia. Se puede decir que una organización pública es una estructura formal de relaciones resultante de asociar responsabilidades y procesos que resuelven conflictos y satisfacen necesidades legítimas de los ciudadanos. Pero una organización no es eficaz si no lo son sus personas. Las personas deben ser adecuadas para cumplir con las exigencias plasmadas en el diseño organizativo. Es la eficacia resultante de los desempeños, la que determina la idoneidad de las personas que deben satisfacerla y esto no es fácil de comprobar sin medir el desempeño de las mismas.

La propia Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón en un documento fechado en junio de 2009 en el que diagnostica al Empleo Público de dicha Comunidad, reconoce que sus administraciones públicas deben asumir un compromiso de resultados, evolucionando desde un modelo legalista y garantista a otro de Servicio Público. Y que ello conlleva una visión gerencialista que asegura la consecución de objetivos (efectividad), y a la vez un compromiso con la responsabilidad pública, lo cual conlleva un cambio de cultura como condición de la implantación. La exigencia de resultados se convierte en legitimidad al gestionar elementos delegados desde la ciudadanía en orden a la satisfacción del interés general. El ciudadano se ha convertido en alguien que demanda rendimientos más allá de la legalidad e igualdad de los procedimientos. A éste ya no le vale solamente la legitimidad surgida de las urnas. Centrarse en la legalidad y la formalidad de la gestión de recursos humanos denota una actitud reactiva más que proactiva, la cual es condición para un servicio público de calidad. Basarse sólo en la igualdad es reactivo ya que sus constataciones son menos evidentes y, siempre, más tardías.

1. Definición de la ED. Tipologías de Desempeño

Existen distintas definiciones de lo que es la ED: Eficacia y valor de una conducta del trabajo y sus efectos [SIOP (1), 1987]. Un comportamiento organizacional evaluable bajo el control del trabajador (VISWESVARAN 2001). Medida de una ejecución o conducta laboral relevante (SIOP, 2004). El procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (EBEP, 2007). Todas estas definiciones tienen en común la concepción conductual o comportamental de lo que se evalúa, la relevancia para la organización en la que se hace y que dicha conducta está bajo el control del ejecutor. Según esto, podríamos concluir que la Evaluación del Desempeño es el proceso mediante el que se mide y valora un comportamiento organizacional relevante, bajo el dominio del propio ejecutor.

Pero, ¿cuándo es válida una ED? En cuanto a los criterios para saber si una ED es válida, hay acuerdo general (VISWESVARAN, 2001; SIOP, 2004) en que este juicio se debe de hacer en función de los siguientes criterios:

- *Relevancia*: Si lo que se está midiendo, realmente, es un comportamiento importante para la organización en el sentido de que una mala ejecución u omisión, tiene consecuencias trascendentes para ella.
- *Fiabilidad*: si la medida utilizada es consistente, estable o, sistemáticamente, distintos evaluadores evalúan de igual manera al mismo/a trabajador/a en el mismo comportamiento y para el mismo periodo de tiempo.
- *Discriminación*: Si permite que los evaluados se ordenen en función de la medida. La medida debe generar variabilidad, no valen medidas que no diferencian a los/as trabajadores/as.
- *Practicidad*: Definida en función de la claridad de lo que se mide (validez aparente para el evaluado), el costo, el tiempo, etc.

En la década de los noventa y fruto de distintas investigaciones que tenían que ver con la naturaleza de lo que se miden en la ED (BORMAN y MOTOWIDLO, 1993; CONWAY, 1999; SACKETT y DEVORE, 2001), se concluyó que existen tres ámbitos o tipos de desempeño para cualquier organización y para cualquier trabajo: el desempeño de tarea, el desempeño contextual (también conocido como cívico) y las conductas contraproductivas.

(1) SIOP: Society for Industrial and Organizational Psychology. Sociedad Americana de Psicología.

Desempeño de Tarea

El desempeño de tarea es la clásica concepción de ejecución; la que se refiere a los comportamientos que generan el producto o servicio que satisface las responsabilidades que asume la organización. Este tipo de desempeño se concreta en las tareas más relevantes de un puesto de trabajo, obtenidas mediante alguna técnica de Análisis de Puestos de Trabajo (APT).

Desempeño Contextual

El desempeño contextual trata de variables moderadoras referidas al contexto organizacional, social y psicológico de la ejecución que actúan como catalizadoras facilitando, dificultando, incluso inhibiendo el desempeño de tarea. Variables que pueden actuar tanto a nivel individual como grupal. La principal taxonomía de desempeño contextual es de Borman, Penner, Allen y Motowidlo (2001) y consta de tres dimensiones: Ayuda a otros (cooperación, cortesía y motivación); Vinculación organizacional (representación, lealtad y compromiso); Desempeño más allá del puesto (persistencia, iniciativa y auto-desarrollo). Así como el principal antecedente del desempeño de tarea es la aptitud cognitiva (conocimiento, destreza y hábito), el principal antecedente del desempeño contextual es la personalidad (BORMAN, et al., 2001; PENNEY y BORMAN, 2005). Según estos autores se estima que el Desempeño Contextual representa el 17,5% del desempeño total.

Conductas Contraproductivas

Una conducta contraproductiva (CCP) es todo comportamiento intencional de un miembro de la organización, contrario a los legítimos intereses de ésta (SACKETT y DEVORE, 2001). A diferencia de los otros dos tipos de desempeño, la característica de éste es que no es deseable, pero por desgracia ocurre, y es pertinente constarlo más que evaluarlo. Existe un estudio reciente sobre este tipo de comportamientos que ha pretendido identificar la estructura de estas conductas, así como cuáles de ellas son las más frecuentes o fáciles de incurrir (GRUYS y SACKETT, 2003). Ordenadas de más a menos, las 10 CCP en las que es más probable incurrir son:

- Uso de correo electrónico para fines personales
- Hacer fotocopias de material propio en el trabajo
- Usar Internet para fines no relacionados con el trabajo
- Hacer negocios personales en tiempo de trabajo
- No leer/conocer las directivas de seguridad
- Tiempo excesivo y no aprobado para comidas o café
- Discutir con un compañero de trabajo
- Perder el tiempo durante el trabajo

- Hacer llamadas personales a larga distancia
- Fingir una enfermedad para no ir a trabajar

Conceptualmente debe distinguirse entre métodos y criterios de desempeño. Estos últimos pueden clasificarse en: *Criterio Inmediato*: se refiere a la medida del desempeño en un momento concreto. *Criterio Intermedio*: la medida del desempeño durante un periodo de tiempo. *Criterio Último*: valor global o total que tiene un individuo para la organización. A la hora de escoger el método deben tomarse tres grandes decisiones dependiendo de los objetivos de la evaluación: *Dimensionalidad*: Medir de forma global o de forma exhaustiva. *Normativo vs. Estándares*: Medir comparativamente respecto de una norma o hacerlo en relación a una medida absoluta. *Ejecución Típica vs. Ejecución máxima*.

El Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón en su art. 57 se refiere a la ED pero no la define. Esto puede ser un descuido o una omisión intencionada asumiendo la definición del EBEP. Definir qué es la evaluación del desempeño en una norma de este rango puede ser pertinente para delimitar la naturaleza de lo que se considera desempeño en el sector público en esta Comunidad. Lo que sí hace el Anteproyecto es establecer una serie de criterios a los que se debe adecuar la ED. Literalmente se refiere a la relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Analicemos estos criterios a la luz de la definición del EBEP.

El EBEP en su artículo 20, define la Evaluación del Desempeño (ED) como «*el proceso mediante el que se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados*». La definición habla de *proceso*, es decir, un método que presupone tiempo para captar o generar información y sistemática de evaluación preestablecida, lo cual implica el diseño de algún instrumento que oriente, estructure y facilite la observación y captación de los elementos que van a ser objeto de evaluación. Seguidamente dice *mide y valora*, es decir, implica una puntuación respecto de un elemento del desempeño, que se traduce en un juicio del evaluador en relación a un gradiente o escala que mida, de mejor a peor, el contenido del desempeño objeto de evaluación. También concreta la naturaleza de la evaluación al afirmar que lo que se mide es la *conducta profesional*. Esto es especialmente trascendente porque al limitarlo a un comportamiento profesional, se refiere solamente a contenidos predicables de la ejecución en sí. Es decir, no deben ser objeto de evaluación contenidos predicables de las personas, sino del trabajo que realizan. Por último, la definición del EBEP habla de *logro y rendimiento*, es decir, pretende que todo lo que se evalúe sea tangible (efectivo), medible, objetivable, contrastable y centrado en la eficacia de productos o servicios que los empleados públicos generan o prestan en sus trabajos. A mi juicio esta

definición carece de un elemento importante: el hecho de que hay que limitar las conductas profesionales evaluables, a aquellas que están bajo del dominio del empleado público. Es decir, sólo puede ser objeto de evaluación aquél comportamiento laboral del cual es responsable el/la empleado público. Esto es destacable porque no todos los comportamientos laborales de los empleados públicos están bajo su dominio (fases de la tramitación de expedientes u otros procedimientos que implican varios puestos), y porque excluye el trabajo en equipo como objeto de la evaluación. Por tanto, la evaluación del desempeño debe ser individual y sobre los comportamientos laborales que el empleado público controla o puede controlar.

El mismo artículo 20 del EBEP indica una serie de criterios que es debido comentar en la medida que afectan al análisis del Anteproyecto de Ley aragonesa. Son los siguientes: El punto 2 del citado artículo dice que *los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación*. A mi juicio, tal y como hace el Anteproyecto, a estos criterios debe añadirse el de relevancia. Cualquier contenido de una ED debe ser un comportamiento laboral relevante de la Administración en la que se vaya a implantar. Según esto, la determinación de dichos comportamientos relevantes sólo es posible mediante alguna técnica de Análisis de Puestos de Trabajo (APT). Quizás hubiese convenido añadir esta condición a las expuestas en el Anteproyecto. Creo que los criterios de transparencia y objetividad pueden quedar subsumidos en el concepto fiabilidad, es decir, que el instrumento que se diseñe, además de medir algo relevante debe medirlo bien. En la medida que un instrumento sea transparente (sin ningún contenido oculto) y objetivo (comparable con un estándar preestablecido) es fiable. Y viceversa, porque es más probable que distintos evaluadores midan igual (fiabilidad) si el instrumento es transparente y objetivo. Cuando el art. 20.2 habla de no discriminación, lo hace previniendo que elementos que no tengan que ver con el desempeño propiamente dicho, influyan en la evaluación (sexo, religión, cultura, origen étnico, etc.). Desde el punto de vista de la medida, una de las virtudes de un buen instrumento de ED es que discrimine entre buenos y menos buenos; que los diferencie exclusivamente por razones de su desempeño. Esto debe aclararse porque este escrito entiende la discriminación como hecho positivo cuando esta diferencia sólo se debe al desempeño.

La regulación básica del EBEP permite que cada Administración Pública diseñe su propio sistema de ED, siempre que estos se adecuen a los principios y criterios recogidos en su artículo 20. Ahora bien, tal y como hemos visto en los puntos anteriores, una leve interpretación de dichos principios y criterios lleva a la conclusión de que no debe haber ningún sistema de ED que no cumpla con las siguientes condiciones técnicas:

1. Toda ED estar basada y diseñarse desde un análisis del puesto de trabajo.
2. Toda ED debe tener como contenido de la medida, sólo, comportamientos laborales relevantes. No variables predicables del empleado público (conocimientos, aptitudes o rasgos de personalidad).
3. Los comportamientos que deben medirse deben estar bajo el dominio del empleado público. No deben ser objeto de la ED la evaluación de grupos. A estos se les puede medir por la consecución de sus objetivos generales.
4. Los comportamientos profesionales objeto de la ED, además de relevantes deben ser fiables (transparentes, objetivos, replicables, consistentes) y deben diferenciar a los empleados públicos en su quehacer diario.
5. El instrumento que se diseñe debe ser un proceso sistemático en el que todos los evaluados que hagan lo mismo en el mismo contexto, estén sometidos a los mismos criterios, en el mismo orden y con la misma posibilidad de observación.
6. El instrumento de ED que se diseñe debe basarse en un estándar de desempeño preestablecido, que concretará, sin exhaustividad, qué es hacer bien un trabajo y ejemplificará los gradientes de la escala con la que se valorará la conducta laboral del empleado público.

Por último, en el artículo 91 del Anteproyecto de la ley aragonesa se habla del desempeño como derecho al desempeño efectivo de las funciones y tareas. Es interesante y avanzada la concepción del desempeño como derecho. No sé si tal ubicación obedece a una intencionalidad de reserva de ley, pero es claro que por muy raro que ahora parezca llegará un día en que los empleados públicos reclamarán ser evaluados sobre todo si tal evaluación es condición de movilidad o de algún tipo de reconocimiento o efecto en relación con su status, salario o formación. Pero también debe aclararse otro extremo de naturaleza conceptual y es el referido a la diferencia entre la función y la tarea. Las funciones no se desempeñan, se asumen y se ejercen. La ejecución real, la única que debe ser objeto de evaluación se refiere a las tareas por ser ellas las únicas que se realizan en el mundo real y las que evidencian el desempeño. De la función no se predica complejidad, sí responsabilidad. La complejidad entendida como el procesamiento de información necesario para la identificación de la lógica que subyace en un problema, sólo se predica de las tareas. Así, la ED sólo se refiere a las tareas en tanto que comportamientos que, por saturar y satisfacer las responsabilidades enunciadas por la función, son relevantes. Responsabilidades que son compromiso de responder ante las necesidades y conflictos de los ciudadanos.

II. ÓRGANOS RESPONSABLES Y NECESARIOS PARA LA IMPLANTACIÓN Y GESTIÓN DE LA ED

Tal y como señala el EBEP, y veremos en el siguiente apartado, la ED tiene trascendencia para la carrera, la formación, la retribución, la selección, etc. Como hemos visto, los contenidos objeto de la evaluación del desempeño de tarea surgen de un inevitable APT. Uno de los principales problemas de la ED es la fiabilidad de las medidas ya que, por desgracia, la influencia del efecto halo (generalizar al desempeño lo que no lo es y evaluar según una imagen previa y general del/la evaluado/a) es muy frecuente, así como otros errores. Por otro lado, la ED exige formación de evaluadores y control estadístico de la medida. Por todo ello, por la complejidad técnica inherente a su diseño y recogida en áreas especializadas del saber, parece inevitable que para la implantación de un sistema de ED sea imprescindible contar con Técnicos de Recursos Humanos que se encarguen de la identificación de los comportamientos, del diseño del instrumento, de la formación de evaluadores, del diseño del sistema de reconocimiento necesario tras la ED, así como del análisis de los datos recogidos y de las necesarias correcciones posteriores del instrumento. Las tareas principales de estos técnicos serían las siguientes:

- Analizar puestos de trabajo. Realizar entrevistas de análisis de tareas y elaborar informes de puestos.
- Identificar contenidos de evaluación y elaborar los cuestionarios de evaluación del desempeño.
- Establecer perfiles predictivos de puestos. Elaborar temarios de OPE's y diseñar herramientas de selección de personal. Diseñar y realizar entrevistas de selección.
- Realizar estudios de fiabilidad y validez de predictores.
- Elaborar diseños curriculares de formación para puestos de trabajo.
- Evaluar polivalencia de puestos. Diseñar itinerarios formativos para la carrera. Diseñar la carrera horizontal.
- Analizar datos e información de investigación en RRHH.

En el art. 14.1 del Anteproyecto de la Ley Aragonesa del Empleo Público determina que corresponde al Instituto Aragonés de Administración Pública la gestión de la selección, formación y evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos de la Administración de esa Comunidad Autónoma. Como puede deducirse de lo expuesto más arriba, la implantación de un sistema de ED implica toda una serie de actividades previas de captación de datos, diseño, análisis y formación de evaluadores que este autor entiende previas a la gestión. Podría ser pertinente crear dentro del mismo Instituto o dentro del órgano responsable en materia de empleo público, un grupo técnico

que realizara las tareas arriba descritas. Sería conveniente que dicho grupo fuera el responsable de los APT's, fuente ineludible de los contenidos de la evaluación. También deberían ser los responsables de elaborar los cuestionarios de ED que se remitirían a las unidades de personal para su administración. La complejidad implícita en la elaboración, análisis y retroalimentación de la información de una ED no puede encargarse a no expertos.

En este mismo sentido y ya que una vez entren en vigor las correspondientes leyes de desarrollo del EBEP la implantación de su sistema de ED es obligatoria, puede considerarse la posibilidad de crear un Órgano Central de Evaluación que dé respuesta técnica de criterio e instrumental a todas aquellas administraciones locales y provinciales que no disponen de recursos técnicos suficientes para desarrollar esta herramienta, para llevar a cabo los análisis posteriores, ni para la formación necesaria de sus evaluadores. Esta posibilidad organizativa permitiría asegurar la relevancia, fiabilidad, objetividad y no contaminación de las ED, y posibilitaría homogeneizar un proceso general de ED. Cada administración mejoraría el instrumento general al diseñarlo y analizar su comportamiento en los distintos contextos administrativos.

Otro de los condicionantes para la implantación de un sistema de ED es la figura del evaluador; ¿quién debe evaluar? Desde principios de los años noventa, la aplicación de las técnicas meta-analíticas a la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones (HUNTER y SCHMIDT, 1990), ha concluido una serie de avances en el conocimiento que permiten no empezar de cero a la hora de acometer una ED. Esto es de especial importancia en caso de usarse esta técnica para las AAPP ya que justificaría una serie de intervenciones metodológicas y sus resultados. Estas son las principales conclusiones de este tipo de investigaciones: Como se ha dicho, la fiabilidad de las medidas es uno de los principales handicaps a la hora de implantar una ED en las AAPP. La fiabilidad habla de la consistencia interna del instrumento (α), estabilidad en el tiempo y grado de acuerdo entre evaluadores (fiabilidad interjueces). Si ya es un cambio cultural hacer una ED en las AAPP, más lo es hacerlo dos veces, preguntar a varios, preguntar lo mismo en distintos periodos de tiempo o a compañeros de trabajo (pares). De hecho en los tres análisis de puestos realizados en la Administración General del País Vasco, el número de empleados públicos que identificó a sus pares como los evaluadores más pertinentes para evaluarle fue muy pequeño y nada significativo. Los datos metaanalíticos para superiores y pares son los siguientes (2) (Viswesvaran, Ones y Schmidt, 1996; Viswesvaran, 2001):

(2) La fiabilidad se expresa en términos de correlación. Sus valores van de 0 a 1.

Fiabilidad	Superiores	Pares
α	.86	.85
Interjueces	.52	.42

En general y respecto de la fiabilidad a la hora de decidir quién debe evaluar se puede concluir:

- Por defecto, el mayor porcentaje de acuerdo entre distintos evaluadores del mismo rango es el de superiores.
- Hay más acuerdo entre evaluadores del mismo o distinto rango cuando lo que se mide es una dimensión global del desempeño, que una dimensión concreta (.62 entre superiores y pares).
- Las evaluaciones más fiables son las de superiores sobre dimensiones de tarea.

Concluido que son los superiores los que deben evaluar, cabe preguntarse qué superiores, los jefes de servicio o los/as directores/as. Como criterio general, deben evaluar aquellos que más capacidad de observación tengan respecto de la ejecución del/la evaluado (este criterio es el que llevo a considerar a los pares como posibles evaluadores). Según esto serían los Jefes de Servicio los que estarían mejor ubicados para realizar estas evaluaciones. Sin embargo la propia cultura administrativa, el miedo, una mal entendida camaradería y una secular no asunción del rol directivo en relación con las personas de los jefes de servicio, obligan a desaconsejar esta figura como evaluador. Hasta que la cultura de la evaluación no esté más implantada y los Jefes de Servicio obtengan algún beneficio por evaluar, no se considera factible. Quedan pues los Directores/as como cargos públicos responsables de la estrategia y de la consecución de objetivos. Ellos/as deberían ser los/as evaluadores/as y quienes sumaran a sus quehaceres diarios como directivos todo el proceso de captación de información, recogida de evidencias e incidentes críticos que justifiquen la objetividad de sus medidas, revisión de los compromisos iniciales de cumplimiento de metas y niveles de calidad contratados con los evaluados al inicio del proceso, aportar la retroalimentación necesaria para la corrección de comportamientos disfuncionales, la identificación y gestión de las necesidades formativas identificadas con la ED, la motivación de sus subordinados más desfavorecidos en la ED..., etc. A mi modo de ver y por experiencia propia, ninguna de las competencias necesarias para llevar acabo estas tareas en relación con la evaluación son criterio de selección para los directores/as actuales, por lo que la gran mayoría no podría realizar esta labor de modo adecuado y menos si estos cargos son funcionarios promocionados a dichos puestos que posteriormente deberán volver a su plazas, muchas

veces en la misma unidad que ahora dirigen y a cuyos miembros evaluarían. Creo que no queda otro remedio que la figura de los Directivos Públicos Profesionales recogidos como posibilidad en el EBEP y que el Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón no recoge en artículo específico y sí de modo horizontal. Sólo quien ha sido evaluado para desempeñar este rol, está siendo evaluado en la consecución de los objetivos comprometidos y al final de su mandato se le juzgará por ellos, puede asumir la ED como una de sus funciones naturales. La figura del Directivo Público Profesional se convierte así en una de las condiciones ineludibles de la implantación de la ED. Las funciones más importantes del directivo público en relación con la ED son las siguientes (GORRITI, 2010):

- Establecimiento de cauces formales y personales de comunicación con sus subordinados.
- Establecimiento de una amplia red de relaciones en el ámbito de su competencia.
- Motivación y conformación de equipos. Gestión de la formación de sus subordinados.
- Representación, identidad y defensa del equipo y sus miembros.
- Gestión individual del reconocimiento.
- Gestión de conflictos entre personas.

III. LA ED Y LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN. EFECTOS DE LA ED

En la investigación de la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, a la ED se le conoce como *el criterio* (MORALES, 1988; BINNING y BARRRET, 1989; AUSTIN y VILLANOVA, 1992; GUION, 1997; SIOP, 1987 y 2004; VISWESVARAN, 2001; VISWESVARAN y ONES, 2005), como una variable lo suficientemente importante como para ser predicha, mejorada o corregida. Desde esta concepción, sólo cuando se sabe qué es hacer bien un trabajo se puede empezar a definir o a inferir sobre todas las demás actividades posibles de RRHH. En ausencia de este conocimiento, ¿qué justificación existe para inferir perfiles selectivos o contenidos formativos, para definir salarios, para diseñar la carrera, etc., si no se tiene claro qué significa hacer bien un trabajo? ¿Cómo se puede saber qué exigir o medir en un proceso selectivo, si no se sabe qué significa hacerlo bien? ¿Cómo se pueden proponer mejoras en la formación o reconducir actuaciones de los trabajadores/as, si no se sabe qué significa hacerlo bien?

De todo lo escrito hasta aquí puede deducirse que una ED no está completa si no se realiza de modo exhaustivo. En realidad esto no es así, los contenidos y la exhaustividad de los mismos depende de los objetivos de la

evaluación, de las circunstancias organizativas, del desarrollo metodológico y de la posibilidad de realizar o no un análisis de tareas de los puestos objeto de la evaluación. Así, si lo que se pretende es validar predictores selectivos, no es imprescindible realizar evaluaciones de desempeño sobre comportamientos específicos de cada puesto con criterios adecuados a cada puesto. Valdría con una evaluación global y sobre dimensiones generales válidas para muchos puestos, siempre que estas fueran fiables y discriminaran entre quienes desempeñan el trabajo. A esto han contribuido las conclusiones que en cuanto a los constructos de desempeño han permitido los estudios de la generalización de la validez (VISWESVARAN, 2001; GUION, 1997). Ahora bien, si lo que se pretende es conocer el dominio de la ejecución; conocer cuál y qué es el éxito en un puesto de trabajo concreto, sí es necesario un análisis más exhaustivo que permita determinar criterios objetivos y contrastables. Lo mismo ocurre si lo que se pretende es identificar necesidades formativas mediante la ED, diseñar formación, analizar la polivalencia entre puestos, o identificar las destrezas críticas entre puestos para determinar distancias formativas entre puestos como condición de la carrera, etc. En realidad lo que subyace aquí es una decisión organizativa que se mueve en un continuo que va desde la sencillez del instrumento por medir contenidos válidos para cualquier puesto (adecuación universal), hasta la sofisticación del mismo llegando a las tareas más representativas evidenciadas por incidentes críticos ocurridos durante el periodo de evaluación. En el primero de los casos, la facilidad del diseño implica subjetividad en el juicio y la más que probable falta de justificación objetiva de las medidas. En el segundo, la objetivación de la evaluación exige un gran esfuerzo de análisis y diseño. Insisto en que es una decisión que implica ubicarse en un gradiente de mayor a menor dificultad en el diseño según las circunstancias organizativas, el desarrollo metodológico de cada administración y la posibilidad de analizar los puestos.

En la mayoría de las organizaciones, las prácticas referidas a RRHH no se hacen de forma aislada, las necesidades que todas éstas satisfacen están siempre presentes. Conocer un puesto de forma exhaustiva es necesario para la mayoría de las prácticas de RRHH que exijan diseño o justificación. Por ello el análisis de trabajo es algo inevitable si se quiere cumplir con las propuestas de prácticas en RRHH que propone el EBEP.

Una metodología posible (ver GORRITI y LÓPEZ, 2010) parte de una descripción general del puesto y de un inventario de tareas que cada trabajador confecciona mediante un cuestionario. Cada tarea de dicho inventario es valorada por el/la propio/a trabajador/a según algunos criterios: frecuencia, duración, consecuencias y dificultad (los criterios se escogen en función de los objetivos del análisis). Como resultado de dichas valoraciones se obtienen las tareas más representativas del puesto (los comportamientos relevantes del

puesto), que posteriormente se someten a un Análisis de Tarea (AT), que consiste en una entrevista de un/a analista con el/la experto/a en la misma, en la que se identifican: el diagrama de flujo (los pasos de la ejecución), las destrezas (qué es necesario saber hacer para realizarla bien), y los estándares de ejecución (qué significa hacerlo bien). Éste último apartado es el que identifica los contenidos relevantes para una posible ED.

Cuando en el AT se identifican los estándares de ejecución, se hace con referencia a tres aspectos de cada tarea crítica: las condiciones, los indicadores y la ley.

- *Las condiciones*: se entiende por condición de ejecución, los requisitos que debe cumplir un servicio si el fruto de la tarea es tal, o una ejemplificación del mismo si el fruto de la tarea es un producto (el mejor ejemplo de informe).
- *Los indicadores*: los indicadores identifican los efectos o señales tangibles y cuantificables en las que se manifiesta si la tarea se ha realizado bien o mal. Normalmente suelen ser aspectos cuantificables como errores, cantidad crítica a producir, quejas, número de veces que algo debe repetirse, etc. La principal característica del indicador es que no está bajo el dominio directo del trabajador/a sino que es consecuencia de sus acciones, efectos de su proceder.
- *La ley*: Una vez que se han identificado las condiciones y/o los indicadores, identificar la ley de una tarea consiste plasmar por escrito, el valor añadido de la misma; lo que satisface cuando se hace bien y qué deja de conseguirse si se hace mal. En definitiva es un criterio de bondad, mediante el que se puede juzgar una ejecución como buena, regular o mala. Las leyes suelen ser jerárquicas, es decir, que hay algunas cuya trasgresión, por sí sola, significa que la tarea esta mal hecha, y otras cuya trasgresión, no significa que esté mal, pero tampoco bien.

La mayor parte de las actividades referidas a RRHH (selección, formación, carrera) y las referidas a personal (provisión, remoción, retribuciones complementarias, etc.), se legitiman desde el desempeño. El art. 69 del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón relaciona directamente la ED con la selección, al dejar claro que el objetivo de la selección es, entre otros, el desempeño eficaz de las tareas del puesto. En realidad, todo proceso selectivo implica una predicción de desempeño según estándares de ejecución establecidos previamente. Es más, no se puede demostrar que tal predicción ha sido correcta si en algún momento no se contrasta la predicción con la ejecución; si en algún momento no se relacionan los resultados de la selección con los del desempeño (validar). Hasta lo que el autor sabe, pocas son las administraciones que han llevado acabo estos procesos de validación, lo cual

es tanto como decir que muchos de los procesos selectivos actuales de las administraciones españolas no están probados desde el punto de vista predictivo. Sólo cuando se sabe qué es hacer bien un trabajo es cuando se sabe qué se necesita saber hacer (destrezas) para hacerlo así de bien y el marco de referencia necesario para entenderlo (conocimientos). Y sólo cuando se saben estos dos aspectos del perfil se pueden determinar las aptitudes necesarias para aprenderlos. En contra de lo que suele ser el sentido normal del diseño selectivo (selección → formación → evaluación), el conocimiento del dominio de desempeño y su evaluación identifican un proceso de diseño en sentido contrario. La igualdad desde este punto de vista pasa a ser una condición necesaria del proceso selectivo, pero no un fin. La igualdad debe garantizarse en el origen de la mayoría de los procesos de RRHH, como un previo desde el que todos los candidatos parten. Sin embargo no puede exigirse como fin ya que precisamente es la posibilidad de captar un comportamiento diferente de los candidatos la premisa de una buena herramienta selectiva.

El apartado 3 del citado art. 69 del Anteproyecto afirma: «Todos los procesos de selección deberán incluir, como mínimo, una prueba de carácter práctico que consistirá en comprobar la adecuación de los conocimientos y destrezas de los aspirantes con las tareas principales de los puestos de trabajo con el fin de predecir su correcto desempeño y aprendizaje». Una vez más vemos a la ED como el elemento último de predicción y contraste, sin embargo este autor duda de que las circunstancias de la medida (procesos probablemente masivos por los tiempos que corren en los que la gente busca refugio en las administraciones públicas) pueden hacer inviable económica y prácticamente este tipo de pruebas. También porque es razonable que para funcionarios de nuevo ingreso sea más necesario medir potencial que desempeños concretos. A mi modo de ver los procesos de acceso de funcionarios en Ofertas Públicas de Empleo y para puestos básicos, deben de asegurar el marco de referencia (conocimiento del temario), las aptitudes y actitudes necesarias para el aprendizaje de los puestos del cuerpo o área funcional convocada. Desde este punto de vista sería conveniente que el periodo formativo de prácticas se incluyera como parte del proceso selectivo. En este caso el criterio de éxito de la selección no sería desempeñar un puesto, sino aprenderlo, y el criterio de la formación, esta vez sí, desempeñarlo. Además, la propia formación puede ayudar a dirimir los puestos del cuerpo o área funcional más adecuados para el/la candidata, en función de su aprendizaje y según las destrezas adquiridas o demostradas en dicho periodo.

Al igual que en el EBEP en su artículo 17.b, el Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón sólo liga la ED y la carrera al referirse a la Carrera Horizontal (art. 106.2.b), al establecer como condición de esta modalidad de carrera evaluaciones positivas del desempeño. Es decir, no se pueden reconocer los tramos establecidos en la carrera horizontal si el empleado público

no realiza bien su trabajo. También podría decirse que un empleado público no puede dejar de desempeñar un puesto de trabajo promocionando a otro distinto o de superior categoría (carrera vertical) mientras no tenga buenas evaluaciones del desempeño del que es titular. Irse de un puesto haciéndolo mal puede ser, simplemente, huir. Independientemente de que esto puede ser interesante tanto para la Administración como para el empleado público y permita resolver un problema a corto plazo, no es un buen predictor del puesto al que opta ya que el mejor predictor del desempeño futuro es el desempeño previo. En cualquier caso el Anteproyecto algo de esto reconoce cuando en su art. 58.2. afirma que el resultado negativo de la ED dará lugar a la valoración del mérito de experiencia durante el periodo evaluado.

Volviendo a la Carrera Horizontal (CH), cabe decir que la ED puede ser no sólo una condición para que ésta tenga efecto sino también un elemento de comprobación de que dicha carrera ha ocurrido. La ED permite esta constatación si la CH se concibe no solamente como el mero hecho de estar un puesto de trabajo durante un periodo de tiempo y hacerlo bien, sino como que durante los periodos establecidos como condición para la CH, el empleado público ha hecho crecer su puesto de trabajo; lo ha mejorado generando procesos nuevos, nuevas formas de satisfacer las responsabilidades enunciadas por las funciones, diseñando nuevas aplicaciones o modelos que mejoran el servicio público. Desde este punto de vista la ED serviría para constatar estos avances ya que para ser efectiva necesitaría rediseñarse al no existir, por ser nuevas, tareas o criterios para su evaluación. Esta concepción de la CH permitiría no concebirla como una segunda forma de remunerar la antigüedad, muy probable si la CH no se liga algún tipo de avance demostrado en del desempeño del puesto. Es esta una forma de constatar la especialización buscada por el legislador al concebir esta modalidad de carrera, tal y como lo prevé el Anteproyecto en sus artículos 65.3.d. y 66.6.

La ligazón entre la ED y la formación es evidente. El Anteproyecto lo hace en el art. 57.2. y en el 58 cuando habla de los efectos de la ED. La primera conciencia (bienintencionada) de una mala ED es una necesidad formativa: no lo ha hecho bien porque no sabe hacerlo. Es decir, ligado la implantación de la ED debe de ir todo un sistema de formación que permita identificar objetivos formativos concretados en las destrezas deficitarias que la ED ha evidenciado. La ED y los programas formativos quedan unidos desde esta concepción. Pero no sólo, la ED también sirve para validar la eficacia de la formación en la medida que sin una ED no se puede constatar que el aprendizaje se ha transferido al puesto de trabajo. Esta posibilidad parte de la premisa, no siempre real, de que la formación ofertada o solicitada está directamente relacionada con las tareas del puesto que se desempeña. Desde un punto de vista de validez de la formación, las destrezas demostradas en un curso de formación

(lo cual le exige tener a estas destrezas como objetivos formativos) deben ser diseñadas en función de los estándares establecidos para las tareas del puesto cuyas funciones se asumen. Incluso desde una perspectiva psicológica en relación a la retroalimentación necesaria a aportar por los superiores tras una ED, investigaciones recientes demuestran que dicho feed-back es mucho más eficaz si el mismo se centra exclusivamente en objetivos formativos a comprometer, dejando los casos extremos o reiterados para el ámbito disciplinario (CIANI, KLEIN y SEJTS, 2010).

Por último, el Anteproyecto, en su art. 134.2., permite utilizar la ED como forma de reasignación de efectivos, junto con la capacidad (¿?), aptitudes, formación, experiencia, antigüedad o la carrera profesional. Cuando, como se dice en el art. 134.1., esta forma de provisión se haga por haberse suprimido un puesto de trabajo como consecuencia de la aplicación de un plan de ordenación de recursos humanos, y se quiera reasignar en función de los datos que se dispongan del empleado público, se debe ser consciente de que la ED actúa como predictora del futuro desempeño en el puesto al que se le pretende asignar. Esta perspectiva tiene refrendo teórico porque uno de los modelos desde los que se puede hacer la predicción en selección es el conocido como de generalización: *porque ha hecho, hará*, lo cual está especialmente aconsejado para circunstancias en las que ya existen comportamientos previos, como es el caso. De hecho, cuando se pueda, es el mejor. Sin embargo esto no es posible en procesos selectivos como las OPE's donde la propia circunstancia de la medida (procesos masivos) y la posible falta de experiencia de los candidatos, obliga a usar el modelo alternativo del rasgo: *porque tiene hará*. Para poder aplicar este artículo del Anteproyecto se deberá tener una información pertinente y suficientemente detallada de los puestos, la cual permita realizar esta inferencia al personal técnico cualificado y con conocimientos especializados como los descritos más arriba ya que esta información, claramente, debe ir más allá de la referida a las funciones de los puestos exclusivamente. Por desgracia, práctica habitual.

El art. 20.3. del EBEP, y así lo reproduce el Anteproyecto, indica que cada Administración Pública determinará los efectos de la evaluación de la ED. Aquí el EBEP sólo determina los ámbitos a los que puede afectar la ED: carrera profesional horizontal, formación, provisión de puestos de trabajo y retribuciones complementarias. Desde un punto de vista más general y con una perspectiva más allá del trabajador/a público, cuatro son los usos sobre los que puede tener efecto la ED (CASCIÓ, 1991):

- Administrativos: promoción, remoción, remuneración, carrera, formación, etc.
- Conocimiento del dominio del desempeño: conocer y delimitar qué significa hacer bien un trabajo.

- Validación de inferencias selectivas o formativas: el desempeño como criterio.
- Feed-back, mejora y motivación.

Desde otro punto de vista los propósitos para los que se puede hacer una ED son los siguientes (CLEVELAND, MURPHY y WILLIAMS 1989):

- Evaluación entre personas: salarios, promociones.
- Evaluación de personal: identificar potencialidades y flaquezas (formación, motivación).
- Mantenimiento del sistema: Investigación (conocimiento del criterio), planificación de recursos humanos (RRHH), organización.
- Documental: para justificar decisiones e intervenciones ante recursos o cualquier otro proceso administrativo o legal implicado.

A mi juicio el Anteproyecto se centra exclusivamente en el/la empleado/a público al circunscribir los efectos de la ED a la no valoración del mérito de experiencia durante el periodo evaluado en los procesos de selección, provisión, y promoción profesional (art. 58.2.). Creo que deberían haberse regulado las consecuencias que para la organización, investigación y planificación de recursos humanos tiene el uso sistemático y justo de la ED. Al concretar ésta la bondad de la ejecución, es la piedra angular sobre la que basar todas las inferencias, diseños y justificaciones que en estas actividades son requeridas para la materialización de la eficacia, eficiencia y la igualdad del sistema integrado de organización, recursos humanos (adecuación) y políticas de personal.

IV. CONDICIONANTES PARA SU IMPLANTACIÓN

Parece como si en las AAPP hubiese un acuerdo general y tácito de que la ED no es imprescindible porque el hecho de que cada año haya presupuestos nuevos o prorrogados, exime de la necesidad de demostrar la eficacia de la Administración y por ende, de diferenciar entre quien hace bien y menos bien su trabajo. En realidad todos sabemos quién trabaja bien y quien lo hace peor. Por otro lado, aceptar que todo el mundo realiza el trabajo bien, es tan falso como negar que todo el mundo se diferencia en la forma como hace las cosas. Desde el conocimiento no sistemático del desempeño, se toman decisiones sobre las personas que no se quieren hacer evidentes porque evita actuaciones desagradables:

- Evita tener que ser asertivos cuando hay que pasar el mal trago de decir a alguien que hace mal su trabajo y que algo le va a pasar por ello.

- Evita tener que establecer compromisos de cumplimiento que estructuren el tiempo.
- Evita tener que tomar decisiones retributivas que paguen más a los que mejor hacen y romper el «café para todos».
- Evita evidenciar las ineficacias de los programas de formación que nada o poco tienen que ver con el trabajo para el que se forma, simplemente porque se desconocen las destrezas necesarias para hacer un trabajo tan bien como lo describe su mejor desempeño.
- Evita tener que probar que la formación se ha transferido al puesto de trabajo, que éste ha mejorado en eficacia y que la inversión ha sido rentable.
- Permite raseros generales a la hora de la movilidad entre puestos, lo cual tiene más posibilidades de éxito social pero un coste de eficacia.
- Evita tener que ejercer el liderazgo sobre compromisos de cumplimiento de plazos, productos o indicadores, que, en definitiva, es trabajo para el que ejerce la jefatura.
- Evita cuestionar el status quo, al no tener un referente de cuáles son las características de producto o servicio que exigen los ciudadanos.
- Etc.

En realidad todos hacemos ED de alguna manera, de lo que se trata es de sistematizar el proceso, de darle una visión y método más profesional de manera que ésta se haga de forma más eficaz y justa. La necesidad de la ED no está en cuestión, de hecho es inevitable, lo que se ve necesario es incorporarla como una práctica cotidiana y profesional de las actividades naturales de los RRHH en las AAPP. Esto no será posible si no se dan dos condiciones que, a mi juicio, tienen que ver con el miedo a implantarla: Confiar en que existen métodos y técnicas fiables y válidas para hacerlas, y reconocer que la ED tiene que tener trascendencia administrativa, en el sentido antes explicado (selección, remoción, formación, carrera y claro, complemento retributivo).

Cualquier Administración que no mide su desempeño, dificulta el natural cambio gradual y está abocada a cambios bruscos, cualitativos y traumáticos producidos por cambios políticos, tecnológicos, etc. Toda Administración que no mide su desempeño tiene más dificultades a la hora de asentar o hacer estables los cambios que se han demostrado eficaces y circunscribir cualquier realidad política surgida de un cambio electoral, a su auténtica naturaleza de estrategia política, orientación del servicio público, etc.

Como toda medida, la ED tiene sus limitaciones y errores más frecuentes. Los conceptos a los que se deben las limitaciones de la ED son los siguientes (SIOP, 2004): Contaminación: cuando la puntuación obtenida no depende de

la ejecución del evaluado (intereses espurios implicados en la evaluación). Deficiencia: cuando lo que se mide no es relevante. Sesgo: cuando se producen errores debidos a la intervención humana (Halo, Benevolencia, Tendencia Central, etc.). Muchas de las soluciones que se han propuesto para solucionar estos errores han sido: la elección forzada como las Mixed Standard Scales (BLANZ y GHISELLI, 1972), los «rankings», las BARS (SMITH y KENDALL, 1963; QUIJANO, 1992 y 1997) con sus anclajes conductuales (ejemplificaciones) para valorar la conducta. Seguidamente se exponen de forma concisa los errores más frecuentes en la ED (LÓPEZ BASTERRA y GORRITI 2005) aquellos que niegan una de sus condiciones de éxito: la variabilidad de las medidas.

- *Halo*: Ocurre cuando se generaliza a la valoración de todos los aspectos del desempeño de una persona, alguna característica que no tiene que ver con la ejecución de sus tareas. Por ejemplo: valorar como buen trabajador a alguien por el sólo hecho de ser simpático o agradable. En este caso el error consiste en no diferenciar entre buen trabajador (eficaz, profesional, etc.) y ser simpático, y entender que ambas son aspectos distintos. También es halo tener una idea general de un trabajador, buena o mala, y puntuar todos los aspectos del desempeño del/la trabajador/a desde esta impresión global no diferenciando distintas ejecuciones.
- *Tendencia Central*: En realidad aquí lo que opera es el miedo, la tendencia a no involucrarse en la evaluación por temor a las explicaciones o justificaciones que haya que hacer posteriormente: «si no pongo mal a nadie, no tendré que dar explicaciones». Este error es típico cuando el evaluador interpreta la evaluación desde un punto de vista excesivamente centrado en las repercusiones de la evaluación.
- *Benevolencia*: Es una versión del error anterior pero en positivo, más que en neutral. Aquí lo que se piensa es que se evitan líos si todos son buenos. Lo que subyace es la creencia de que nadie preguntará si todos son bien evaluados.

Toda ED implica variabilidad simplemente por que la gente se diferencia en cómo hace las cosas. Algunos son buenos en algunas tareas y peores en otras. Caer en los errores arriba citados implica negar esta evidencia. Incluso existe un gradiente entre ser bueno y muy bueno. Pero la influencia del halo es tremenda. Siguiendo a autores destacados (VISWESVARAN, ONES y SCHMIDT 1996) se puede afirmar que de todo lo que está en juego a la hora de hacer ED (la variabilidad), el 52% es evaluación pura, el 29% es error solventable por formación y por los controles incorporados al diseño del instrumento, y un 19% es azar no controlable. Es decir, sin intervención técnica, la posibilidad de errar es de un 48%. Y esta es la razón por la que muchas experiencias

justifican con datos la imposibilidad de realizar ED's en las AAPP. Sin embargo, más allá de la obligatoriedad del EBEP, existen evidencias de que técnicamente es posible y de que, si se hace bien, hay garantías de fiabilidad, relevancia, y controlada contaminación y sesgo de sus medidas. A mi juicio, los principales problemas para la implantación de la ED son la cultura organizativa de las AAPP y la necesaria implantación de la figura del directivo público profesional. Lo que se debe de contratar externamente es cómo hacer este cambio cultural y probablemente la formación de los directivos que vayan a evaluar, no qué medir. Las primeras experiencias deben hacerse en entornos amigables y, si es posible, ligar los resultados de la ED a remuneraciones no significativas, ni hacer públicos los resultados de la ED hasta que esta cultura haya calado y la organización esté madura. Tampoco creo que la ED, en sus aspectos de relevancia (qué medir), ni en cómo hacerlo, deben ser objeto de negociación con la representación del personal. Quizás sí sus efectos. A este respecto el art. 98.1.d del Anteproyecto habla de las materias que son objeto de negociación y en lo que a la ED respecta lo hace de modo muy general, como corresponde a una norma de este rango.

Por último se debe ser respetuoso pero incrédulo con los hiperrealismos: siempre habrá muchas más razones para no hacer ED; innumerables ejemplos de fracasos y de consecuencias nefastas. En muchos casos tienen razón: es mejor no hacer ED que hacerla mal. De hecho, si no fuese por la obligatoriedad del EBEP, probablemente no se estaría hablando tanto de esta materia. Pero no se puede generalizar, muchas de esas experiencias de ED fueron parciales y no abordaron de forma sistemática ni con la técnica suficiente el cambio de paradigma que la ED y sus requisitos técnicos implican. No es inconsciente el Anteproyecto a este respecto cuando en la Disposición Transitoria octava concreta en seis (6) años máximos los necesarios para la entrada en vigor de la ED en la Comunidad de Aragón. Quizás desde la aprobación del EBEP hemos hablado mucho de la ED y hemos hecho poco. Quizás por ello hayamos perdido la inocencia de aquellos que hicieron cosas simplemente porque no sabían que era imposible.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AUSTIN, J. T. y VILLANOVA, P. (1992): «The criterion problem: 1917-1992», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 77, pp. 836-874.
- BINNING, J. F. y BARRETT, G. V. (1989): «Validity of personnel decisions: A conceptual analysis of the inferential and evidential bases», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 74, pp. 478-494.
- BLANZ, F. y GHISELLI, E. E. (1972): «The mixed standard scale: A new rating system», en *Personnel Psychology*, núm. 25, pp. 185-199.

- BORMAN, W. C., y MOTOWIDLO, S. J. (1993): «Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance», en N. SCHMITT, y W.C. BORMAN (ed.), *Personnel selection in organizations* (71-98), San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- BORMAN, W. C., PENNER, L. A., ALLEN, T. D. y MOTOWIDLO, S. J. (2001): «Personality predictors of citizenship performance», en *International Journal of Selection and Assessment*, núm. 9, pp. 52-69.
- CASCIO, W. F. (1991): *Applied psychology in personnel management*, 4ª ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- CIANCI, A. M., KLEIN, H. J. y SEIJTS, G. H. (2010): «The Effect of Negative Feedback on Tension and Subsequent Performance: The Main and Interactive Effects of Goal Content and Conscientiousness», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 95, pp. 618-630.
- CLEVELAND, J. N., MURPHY, K. R., y WILLIAMS, R.E. (1989): «Multiple uses of performance appraisal: Prevalence and correlates», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 74, pp. 130-135.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2007): «Estatuto Básico del Empleado Público», *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 94-14, 331-367.
- CONWAY, J. M. (1999): «Distinguishing contextual performance from task performance for managerial jobs», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 84, pp. 3-13.
- GORRITI, M. (2010): «Los Directivos Públicos Profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)», en Luis Ortega (Editor), *La Alta dirección Pública. Análisis y propuestas*, INAP, Madrid..
- GORRITI, M y LÓPEZ, J (2010): *El Análisis de Puestos en la Administración Pública*, Oñate, IVAP.
- GRUYS, M.L. Y SACKETT, P. R. (2003): «Investigating the dimensionality of counterproductive work behaviour», en *International Journal of Selection and Assessment*, núm. 11, pp. 30-42.
- GUION, R. M. (1997): «Criterion measurement and the criterion dilemma», en N. ANDERSON y P. HERRIOT (ed.), *International Handbook of Selection and Assessment*, pp. 267-286. Londres, John Wiley y Sons.
- HUNTER, J. E. y SCHMIDT, F.L. (1990): *Methods of meta-analysis: Correcting for error and bias in research findings*, Newbury Park, CA: Sage.
- LÓPEZ BASTERRA, J. y GORRITI, M. (2005): *Validación de la entrevista conductual estructurada (ECE) en la Administración General del País Vasco*, Vitoria, Dirección de Función Pública, Gobierno Vasco

- MORALES, P. (1988): *Medición de actitudes en psicología y educación. Construcción de escalas y problemas metodológicos*, San Sebastián, Trarrrtalo.
- PAREJO, L. (1989): «La Eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, n° 218-219, pp. 15-65.
- PENNEY, L. M. y BORMAN, W. C. (2005): «The prediction of contextual performance», en A. EVERS, N. ANDERSON y O. VOSKUIJL (ed.), *The Blackwell Handbook of Personnel Selection*, London, Blackwell, pp. 376-396
- QUIJANO, S. (1992 y 1997): *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños*, Barcelona: EUB.
- SACKETT, P.R. y DEVORE, C. J. (2001): «Counterproductive behaviors at work», en N. ANDERSON, D. S. ONES, H. K. SINANGIL y C. VISWESVARAN (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, núm. 1, pp. 145-164.
- SMITH, P.C. y KENDALL, L.M. (1963): «Retranslation of expectation», en *Journal of Applied Psychology*, núm 47, pp. 149-155.
- SOCIETY FOR INDUSTRIAL AND ORGANIZATIONAL, INC. (1987): *Principles for the validation and use of personnel selection procedures*, 3º ed., College Park, MD: Author.
- SOCIETY FOR INDUSTRIAL AND ORGANIZATIONAL, INC. (2004): *Principles for the validation and use of personnel selection procedures*, 4º ed., www.siop.org.
- VISWESVARAN, C., ONES, D. S., SCHMIDT, F. L. (1996): «Comparative analysis of the reliability of job performance ratings», en *Journal of Applied Psychology*, núm. 81, pp. 557-574.
- VISWESVARAN, C. (2001): «Assessment of individual Job Performance: A review of the Past Century and a Look Ahead», en N. ANDERSON, D. S. ONES, H. K. SINANGIL y C. VISWESVARAN (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, núm 1, London, SAGE, pp. 110-126
- VISWESVARAN, C. y ONES, D.S. (2005): «Job performance: Assessment issues in personnel selection», en A. EVERS, N. ANDERSON y O. VOSKUIJL (ed.), *The Blackwell Handbook of Personnel Selection*, London, Blackwell, pp. 354-375.

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).

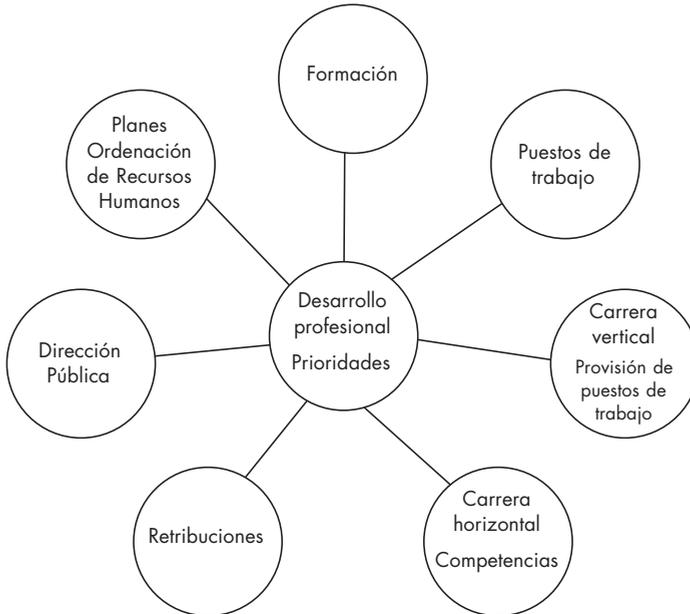
No obstante, debe destacarse que, si bien se incluye a la carrera profesional como derecho funcional, su regulación no se inserta en el Título VI dedicado a los derechos de los empleados públicos, sino que es objeto de un título propio, el séptimo, conjuntamente con la regulación de la provisión de puestos 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 LOFPA 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 10º.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 10º.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.

REALIDAD ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONFIGURACIÓN EN EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

AGUSTÍN GARNICA CRUZ

SUMARIO: I. REALIDAD ACTUAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. Introducción. 2. Creación del Instituto Aragonés de Administración Pública. 3. Funciones del Instituto Aragonés de Administración Pública. 4. Estructura administrativa del Instituto Aragonés de Administración Pública.– II. GESTIÓN DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. Sección de Formación. 2. Sección de Selección. 3. Otros asuntos generales.– III. CONFIGURACIÓN Y DISEÑO DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN (ALEPA).– IV. EL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE UNIDAD ADMINISTRATIVA A ORGANISMO AUTÓNOMO.– V. PRINCIPALES NOVEDADES EN EL DISEÑO DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCORPORADAS EN EL ALEPA: 1. Evaluación de los programas de calidad y mejora de los servicios. 2. Evaluación del desempeño y Calidad.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto presentar una descripción del Instituto Aragonés de Administración Pública actual, y las implicaciones que sobre su futuro puede llegar a tener el texto del documento de trabajo elaborado como soporte del anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón (ALEPA), si finalmente llegase a ver la luz como Ley aprobada por las Cortes de Aragón con el texto propuesto.

Palabras clave: Instituto Aragonés de Administración Pública; Ley del Empleo Público de Aragón; Evaluación del desempeño; programas de calidad y mejora de los servicios públicos.

ABSTRACT: *The objet of this article is to analyze of the Aragon Institute of Public Administration today and the implications on their future can have the text of working paper in support of the draft Law on Public Employment of Aragon (ALEPA) if finally came to see the light as a law passed by the Parliament of Aragon to the proposed text.*

Key words: *Aragon Institute of Public Administration; Public Employment Law Aragon; performance evaluation; quality programs and improve public services.*

I. REALIDAD ACTUAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Introducción

Han pasado cerca de 25 años desde la creación del Instituto Aragonés de Administración Pública — en adelante IAAP— y en su estructura, cometidos y actuaciones no ha sufrido modificación alguna, salvo los cambios en su adscripción orgánica que se producen con ocasión de la aprobación de nuevas estructuras. La trayectoria del IAAP durante estos años le hace merecedor de una reflexión sobre su adecuación a una Administración del siglo XXI bien distinta de la que conoció en su origen, no sólo en cuanto al número de empleados públicos, que ha pasado de unos pocos miles —que formaban nuestra naciente administración autonómica en los años 80—, a los algo más de 47.000 publicados en el Boletín Estadístico de Personal al servicio de las Administraciones Públicas del Ministerio de la Presidencia, a fecha 1 de enero de 2010, sino también en lo referente al modelo de Administración; así, tras la asunción efectiva de las competencias en materia de Justicia el 1 de enero de 2008, la Administración de la Comunidad Autónoma ha completado su escenario competencial y se ha convertido en una administración prestadora de servicios (educativos, sanitarios, atención a la dependencia...), lo que le hace ser ésta la principal característica de la administración en la actualidad.

2. Creación del Instituto Aragonés de Administración Pública

La Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, crea el Instituto Aragonés de Administración Pública, dependiente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y le otorga, directamente o mediante convenios con el Instituto Nacional de Administración Pública o con otras entidades docentes, las funciones de selección, formación, actualización y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su caso, las del personal de las Corporaciones Locales del ámbito territorial de Aragón, mediante delegación o encomienda del Instituto de Estudios de Administración Local.

En la citada Ley, se recoge el mandato de desarrollar por Decreto la organización y funcionamiento del Instituto, ocasión adecuada para precisar su régimen de actuación, fijando primordialmente las normas que, dentro del marco de la legislación vigente, han de regir los procesos selectivos del personal que haya de ingresar directamente en los cuerpos y puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como las encaminadas a la formación, actualización y perfeccionamiento de su personal y las que orde-

nen las actividades de estudio, investigación, asesoramiento, documentación y publicaciones sobre temas de Administración y Función Pública.

Y así, mediante el Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón (Boletín Oficial de Aragón nº 132, de 29 de diciembre de 1986) se publica el texto regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Posteriormente, el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón —vigente en la actualidad—, dedica el Capítulo X, artículo 46.1, al Instituto Aragonés de Administración Pública refiriéndose a sus funciones de selección, formación, actualización y perfeccionamiento del personal al servicio de la Comunidad Autónoma; a los convenios con las Corporaciones Locales; a la organización de cursos y, por último, funciones de estudio, investigación, formación y consulta relacionadas con la Administración Pública.

3. Funciones del Instituto Aragonés de Administración Pública

El artículo 1 del Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, define al Instituto Aragonés de Administración Pública como el órgano especializado para la ejecución de las funciones que le encomienda la Ley de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y para la organización de actividades de estudio sobre Administración y Función Pública; depende orgánicamente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y sus funciones, en relación con la Administración de la Comunidad Autónoma, son:

a) La selección para el ingreso en cada uno de los Cuerpos de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma, organizando y llevando a cabo las pruebas selectivas correspondientes.

b) La selección, mediante los procedimientos adecuados, del personal que haya de ser objeto de contrato laboral de carácter permanente por la Diputación General de Aragón, cuando se refiera a categorías profesionales equiparables por su titulación a los grupos A y B de funcionarios; y la planificación y control de todos los procesos selectivos que se convoquen, con sujeción al Decreto 58/1985, de 30 de mayo, para contratación de personal laboral permanente correspondiente a las demás categorías profesionales.

c) La supervisión de los procesos de selección del personal que haya de ser objeto de contrato laboral de carácter no permanente o de nombramiento interino.

d) La formación de los funcionarios ingresados en los Cuerpos de la Administración de la Comunidad Autónoma y, cuando se estime conveniente, del personal laboral fijo contratado por ésta a través de los cursos correspondientes.

e) La actualización y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, mediante la organización de cursos, ciclos y otras actividades teóricas y prácticas, en el marco de una programación global que tienda a la formación permanente, mediante la periódica participación en tales actividades, que llevará a cabo el Instituto directamente, o cuando se trate de especialidades profesionales, mediante concierto con los Centros o Entidades competentes.

f) La organización de los cursos específicos para la adquisición de los grados superiores del intervalo que corresponda a cada Cuerpo, a que alude el artículo 40 de la Ley de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; los de adaptación del personal laboral permanente que aspire a integrarse en los Cuerpos de funcionarios por la vía prevista en la disposición transitoria sexta de aquella, y cuantos se consideren necesario programar para dar efectividad a la promoción interna del personal, con arreglo en todo caso a las normas específicas que se dicten.

g) La realización y promoción de las actividades de investigación, estudio, asesoramiento, documentación y publicaciones necesarias para el desarrollo general de racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma.

h) La colaboración con instituciones públicas especializadas para el desarrollo de determinados programas de formación y actualización del personal, investigación y estudios sobre la Administración y la Función Pública.

Asimismo, y en relación con la Administración Local, el Decreto 122/1986 dispone que el IAAP tiene las siguientes funciones:

a) Todas aquellas funciones referidas a la selección, formación, actualización y perfeccionamiento de los funcionarios de habilitación nacional y personal de las Corporaciones Locales del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, que le vengán atribuidas mediante convenios con aquellas o por encomienda, delegación o desconcentración en su favor de las atribuidas por la legislación vigente al Instituto de Estudios de Administración Local, en virtud del correspondiente Convenio.

b) La investigación y estudio de la problemática de la Administración Local y la información y difusión de la misma a través de conferencias, cursos, publicaciones y actividades análogas.

Hasta la fecha, el Decreto 122/1986 sólo se ha modificado en su Título Primero mediante Decreto 25/1988, de 1 de marzo, de la Diputación General de Aragón (Boletín Oficial de Aragón nº 24, de 9 de marzo de 1988), además de los mencionados cambios en su adscripción orgánica en virtud de los Decretos de reorganización de la Administración Autonómica y de la aprobación de las correspondientes estructuras orgánicas. Por ello, no es difícil concluir que los apartados del Decreto han quedado, en algunos casos, obsoletos, resultando por el contrario algunos aspectos pendientes de aplicación en su totalidad; así, por ejemplo, la estructura actual del IAAP está integrada por dos secciones y no tres, como establecía la normativa reguladora, ya que no existe la Sección de Investigación.

4. Estructura administrativa del Instituto Aragonés de Administración Pública

El Decreto 224/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, aprobó la estructura orgánica del Departamento de Presidencia vigente en la actualidad. En su artículo 21, dedicado a la Dirección General de Organización, Inspección y Servicios, se establece la adscripción orgánica del Instituto Aragonés de Administración Pública.

Mediante Orden de 10 de diciembre de 2007, de los Departamentos de Presidencia y Economía, Hacienda y Empleo (Boletín Oficial de Aragón número 150, de 21 de diciembre) se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Presidencia. La estructura interna del IAAP aparece integrada por el Director, y dos Secciones perfectamente diferenciadas —Formación y Selección— a las que se adscriben dos Negociados de procesos selectivos y de actividades formativas. Se completa esta relación con un puesto de secretario administrativo y otro de administrativo, un asesor técnico y un técnico de gestión general, así como cinco puestos de auxiliar administrativo. En total, incluyendo al Director, la plantilla del IAAP la componen dieciséis empleados públicos.

II. GESTIÓN DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Seguidamente se hace una breve reseña de las acciones llevadas a cabo por el IAAP en las dos Secciones que lo componen, Formación y Selección, en los últimos años.

1. Sección de Formación

La Sección de Formación dedica su trabajo a la formación, actualización y perfeccionamiento de los empleados públicos, mayoritariamente empleados propios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en menor medida de la Administración Local, donde el bloque más importante lo forman los policías locales.

La programación anual de los distintos planes y programas se diseña para satisfacer las necesidades formativas de la Organización y para favorecer, tanto el reciclaje y perfeccionamiento en el desempeño de los puestos de trabajo, como el desarrollo personal de los empleados públicos. Los planes de formación vigentes, para el año 2011, se publicaron en el Boletín Oficial de Aragón nº 241, de 13 de diciembre de 2010, Plan para el Empleo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (anteriormente IV Acuerdo de Formación Continua –AFCAP–), financiado con fondos que provienen de la Administración General del Estado, y en el Boletín Oficial de Aragón nº 2 de 4 de enero de 2011, Plan de Formación del Instituto Aragonés de Administración Pública, denominado plan propio por estar financiado con fondos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Seguidamente, en la Tabla 1, se indican los datos del número de cursos, horas y participantes en la formación desde el año 2007 hasta el 2010. No se incluyen los datos de Educación (Personal docente no universitario) y Salud (Personal adscrito a centros sanitarios), ya que éstos gestionan sus propios planes de formación, publicados en el Boletín Oficial de Aragón nº 253, de 29 de diciembre de 2010.

Tabla 1. Número de cursos, horas y participantes en acciones formativas

Año	2007	2008	2009	2010
Nº CURSOS	446	484	482	389
Nº HORAS	7.796	8.716	10.173	8.567
PARTICIPANTES	6.659	7.633	7.847	8.697

La disminución del presupuesto destinado a la formación durante el año 2010, en el marco de la minoración general que experimentó el Presupuesto de gastos de todos los Departamentos de la Administración autonómica, derivó en una disminución de los cursos realizados durante dicha anualidad.

La Formación del IAAP se extiende a las tres provincias aragonesas, desarrollándose normalmente en las tres capitales de provincia y, en menor medida, en otras poblaciones de cierta entidad. No obstante, la mayor parte

de los cursos se celebran en Zaragoza, tal y como se observa en los datos que presenta la Tabla 2.

Tabla 2. Número de cursos celebrados en el año 2010 en las tres provincias

PROVINCIA	CURSOS
HUESCA	65
TERUEL	59
ZARAGOZA	265
Total	389

Las últimas actuaciones del IAAP en materia de formación están relacionadas con la creación de una plataforma de formación on-line, el uso de videoconferencias en Huesca y Teruel, y la implantación del diploma digital. En la gestión de los cursos se ha desarrollado una aplicación informática para realizar la selección de los alumnos de manera semiautomática y, en aras de la transparencia de su actividad administrativa, se realiza la publicación en la web del Instituto de la relación de los alumnos admitidos a cada curso

Cabe resaltar el número de cursos realizados por los empleados públicos, dato de especial consideración en muchos estudios, y de discusión sobre la idoneidad de establecer un número máximo de cursos a realizar en un año por los alumnos.

La Tabla 3 muestra los datos referentes al número de cursos realizados por los empleados durante el año 2010. Porcentaje de alumnos participantes en la formación frente al número de cursos realizados.

Tabla 3. N° de cursos realizados en el año 2010 y porcentaje de empleados que los han realizado

N° CURSOS	% empleados
1	59.52
2	20.78
3	10.16
4	5.12
5	2.35
6	1.29
7 a 12	0.78

Del análisis de los datos de la Tabla 3 se puede concluir que el 80% de los alumnos participantes en las acciones formativas realizan 1 ó 2 cursos durante el año 2010, el 10 % de los alumnos ha realizado 3 cursos, el 3.6 % realizan 5 ó 6 cursos, y el 0.8 % restante realiza entre 7 y 12 cursos, siendo sólo 1 alumno los que han realizado 10, 11 ó 12 cursos en un año.

Por tanto, cabe destacar que la gran mayoría de los empleados públicos que acuden a las acciones formativas del IAAP realizan entre 1 y 3 cursos al año, ya que esto supone el 90.46 % de los alumnos participantes en las mismas.

En cuanto a la calidad de la formación impartida, el IAAP publica en su web desde el año 2009 la calificación de los cursos a partir de las encuestas cumplimentadas por los alumnos al finalizar cada acción formativa. La calificación media de las acciones de los años 2009 y 2010 ha sido de 7.95 y 7.91 puntos, respectivamente, sobre un máximo de 10.

En formación el IAAP dedica cada año una cantidad muy importante de recursos económicos, como se señala a continuación en la Tabla 4.

Tabla 4. Presupuesto dedicado a formación a través del IAAP (€)

Año	Presupuesto del Gobierno de Aragón	Presupuesto del IV Acuerdo de Formación Continua AAPP*
2008	393.372,45	1.682.569,60
2009	445.174,00	1.829.560,00
2010	335.199,75	1.905.456,95
2011	335.199,75	1.845.950,00

* Actualmente Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas

Las cantidades de la columna del IV AFCAP se reparten entre Educación, Sanidad y Administración General, en función del número de empleados públicos, y de las mismas se dedica el 50 % para gestionar directamente por parte de las Organizaciones Sindicales representadas en el IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

La importancia de las cuantías que anualmente se invierten en formación, hace necesario realizar una comprobación posterior de su eficacia y utilidad. En este aspecto, el proyecto ETAPE (Evaluación de la Transferencia de la Formación en la Administración Pública Española) pretende analizar la eficacia de la formación en cinco Comunidades Autónomas, entre ellas la aragonesa, a partir de la evaluación de la transferencia o aplicación de la formación en

el lugar de trabajo. Para ello se utiliza el cuestionario ETF de Evaluación de la Transferencia de la Formación para detectar barreras y facilitadores que afecten a la transferencia de la formación.

El estudio consiste en aplicar el modelo de Evaluación de la Transferencia de la Formación (ETF), tanto en la formación presencial como on-line. La metodología tiene un enfoque mixto con la recogida y el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos cumplimentados por los alumnos. Las personas responsables del proyecto para Aragón son la profesora Pilar Pineda Herrero, del Departamento de Pedagogía sistemática y social de la Universidad Autónoma de Barcelona, junto con la Jefa de Sección de Formación y el Director del IAAP.

Los resultados y conclusiones del estudio permitirán dirigir los esfuerzos en la dirección más adecuada para aportar un mayor valor añadido al funcionamiento de nuestra Administración.

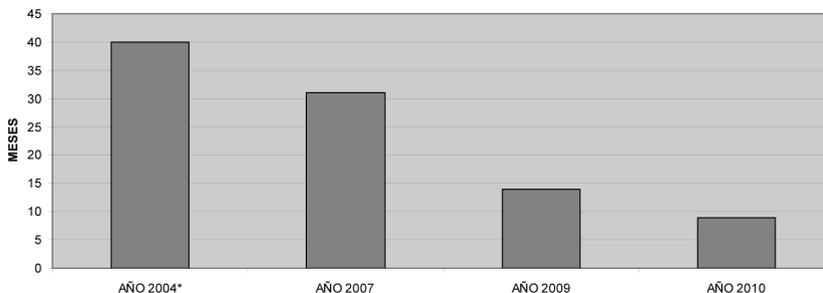
2. Sección de Selección

Respecto a la función de selección para el ingreso en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón; durante el año 2010 se han gestionado 59 procesos selectivos, mayoritariamente de las Ofertas de Empleo Público aprobadas para los años 2007, 2009 y 2010. En estos procesos desarrollados en el año 2010 han participado del orden de 600 empleados públicos como miembros de los Órganos de Selección, y a tales procesos se han inscrito casi 42.500 aspirantes para un total de 1.070 plazas.

Entre los logros obtenidos en los últimos años, merece la pena destacar la disminución del tiempo transcurrido entre la publicación en el Boletín Oficial de Aragón de la correspondiente Oferta de Empleo Público —normalmente en el primer trimestre del año—, y la publicación en el mismo Boletín de la última convocatoria de la oferta correspondiente para procesos selectivos de funcionarios. En el año 2010 se ha conseguido que todas las Órdenes de convocatoria de procesos selectivos para funcionarios se dictasen en el mismo año en el que se publicó la oferta, desde el mes de abril —publicación de la OEP— al mes de diciembre —fecha de la última Orden de convocatoria de proceso selectivo de funcionarios—.

El objetivo en la Sección de Selección ha sido el de poner «al día» la ejecución de las ofertas de empleo durante el año 2011. El estado actual de ejecución de las ofertas hace prever que se podrá lograr el citado objetivo, incluso con la finalización de los procesos de selección de personal laboral y procesos específicos para discapacitados, de las ofertas de 2004 y 2007, que son los que mayor retraso han acumulado.

Tabla 5. Plazo transcurrido entre la publicación de la oferta de empleo público y la publicación de la última convocatoria de procesos selectivos de funcionarios en el Boletín Oficial de Aragón (número de meses)



En lo que se refiere al turno independiente para discapacitados, en 2010 se ha realizado la convocatoria que se corresponde con la Oferta de Empleo Público de 2009, y que supone una innovadora apuesta por la integración de los discapacitados intelectuales con mayores dificultades de inserción social y laboral. Se trata de una única convocatoria de diez plazas de Personal de Servicios Auxiliares y Personal Especializado de Servicios Domésticos en la que se modifica la estructura del proceso eliminándose los exámenes y valorando en una primera fase la preparación profesional, la experiencia laboral, así como las limitaciones a la actividad, para en un segundo momento, desempeñar de manera provisional uno de los puestos convocados y comprobar la integración efectiva en el entorno laboral y social en la unidad de destino. Esta convocatoria se ha gestionado en colaboración con la Dirección General de la Función Pública, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y las asociaciones más representativas del colectivo de discapacitados.

3. Otros asuntos generales

Otros asuntos de interés gestionados por el IAAP son la publicación de la Revista Aragonesa de Administración Pública, en el marco de las funciones de estudio e investigación que tiene atribuidas, el Practicum de la Universidad de Zaragoza, o el Máster en Gestión Pública que se realiza junto con la Universidad de Zaragoza, además de otros convenios con Administración Local o la Universidad de Zaragoza.

III. CONFIGURACIÓN Y DISEÑO DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN (ALEPA)

El documento de trabajo elaborado como soporte del anteproyecto de Ley del Empleo Público de Aragón (ALEPA) es fruto del trabajo de un buen número de personas en representación de distintos colectivos: Administración autonómica y local, Organizaciones Sindicales, y entidades y expertos universitarios. El documento definitivo se ha distribuido en el mes de marzo de 2010.

El Título I del ALEPA «Organización institucional del empleo público de Aragón» está estructurado en cuatro capítulos. El capítulo II está dedicado a los «Órganos de empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma», incluyendo en la Sección Cuarta (artículos 14 a 24) al Instituto Aragonés de Administración Pública.

Los artículos 14, 15 y 16, que describen su Creación, Naturaleza y Régimen Jurídico; sus Fines; y sus Funciones, se detallan a continuación, dado el interés de su contenido.

Artículo 14. Creación, naturaleza y régimen jurídico

1. Se crea el Instituto Aragonés de Administración Pública con el carácter de organismo autónomo adscrito al Departamento competente en materia de empleo público, bajo cuya dirección, vigilancia y tutela ejerce las competencias en materia de empleo público que le atribuye esta ley.

2. El Instituto Aragonés de Administración Pública tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y dispone para el cumplimiento de sus fines de patrimonio propio y de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios.

3. El Instituto Aragonés de Administración Pública se rige por lo establecido en esta ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones que sean de aplicación.

Artículo 15. Fines

1.- Son fines del Instituto Aragonés de Administración Pública:

a) Gestionar los procedimientos selectivos para el acceso al empleo público con el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos en atención a sus competencias y a las funciones profesionales encomendadas, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

b) 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.

c) Contribuir 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.

d) Promover y fomentar la investigación, el asesoramiento y la evaluación de los programas de calidad y mejora de los servicios, especialmente, en su vinculación con la gestión de los recursos humanos.

2.- El Instituto Aragonés de Administración Pública dirigirá su actuación y orientará sus medios al ejercicio de las funciones y cumplimiento de los fines que le asigna esta ley, así como a los que le pudieran ser asignados por otras normas.

Artículo 16. *Funciones*

1. Son funciones del Instituto Aragonés de Administración Pública en relación con los servicios y empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma:

- a) La gestión del reclutamiento y la organización de la selección del personal funcionario de carrera y laboral fijo conforme a las bases, programas, contenidos de las pruebas y criterios que fije el Departamento competente, así como del curso de ingreso del personal funcionario de carrera y laboral fijo cuando su realización se prevea como parte del proceso selectivo de este personal. El Instituto proveerá el adecuado apoyo material y personal para el buen y correcto funcionamiento de los órganos selectivos.
- b) La selección del personal funcionario interino y laboral temporal.
- c) La designación de los miembros de los órganos técnicos de selección.
- d) La formación del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- e) La acreditación de la formación externa y de las competencias de los empleados públicos.
- f) El desarrollo de políticas de fomento de la investigación y de las publicaciones en el ámbito de las Administraciones Públicas, especialmente de sus recursos humanos.
- g) La promoción, investigación, asesoramiento y evaluación de los programas sobre calidad de los servicios.
- h) La impartición y homologación de programas de desarrollo directivo dirigidos a los directivos públicos profesionales de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios emanados del Gobierno de Aragón y del Consejo del Empleo Público de Aragón.

- i) La gestión del sistema de evaluación del desempeño.
- j) Aquellas otras que se deriven de lo previsto legal o reglamentariamente.

2. Las funciones atribuidas al Instituto Aragonés de Administración Pública serán ejercidas sin perjuicio de aquellas que, mediante ley, se hayan atribuido a otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. El Instituto Aragonés de Administración Pública podrá ser requerido por la Administración de la Comunidad Autónoma y por las Administraciones Públicas con las que así lo hubiese convenido, para colaborar en los procedimientos de provisión de sus puestos de trabajo.

4. El Instituto Aragonés de Administración Pública podrá convenir con las restantes Administraciones Públicas y entidades del sector público autonómico y local, la selección de empleados públicos. En cualquier caso, el coste del proceso selectivo será asumido por la Administración o entidad solicitante.

5. Asimismo, mediante convenios suscritos con las restantes Administraciones Públicas o con entidades pertenecientes al resto sector público autonómico o local, el Instituto Aragonés de Administración Pública podrá asumir la formación, la acreditación de la formación externa y la acreditación de las competencias de sus empleados así como el apoyo a la Administración conveniente en relación con la evaluación del desempeño de aquéllos.

6. También podrá suscribir convenios con la misma finalidad con otras instituciones de la Comunidad Autónoma.

7. El Instituto Aragonés de Administración Pública acreditará, a solicitud de la Administración convocante, el cumplimiento de las condiciones que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65.5 de esta ley, sean aprobados por el Gobierno de Aragón para el adecuado desarrollo de los procesos selectivos ejecutados por otras Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley.

Los restantes artículos con los que finaliza el Capítulo II, dedicados al IAAP, son los incluidos entre el 17 y 24, y están dedicados a: Organización; Régimen de personal; Plan de Actividades; Recursos económicos; Régimen presupuestario y económico-financiero; Régimen patrimonial; Actos y recursos administrativos; y Contratación, respectivamente.

IV. EL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE UNIDAD ADMINISTRATIVA A ORGANISMO AUTÓNOMO

En el ámbito de la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el IAAP tiene rango de Servicio, frente a los Institutos o Escuelas de Administración Pública cuya configuración abarca desde unidades administrativas de uno u otro rango hasta organismos autónomos y agencias.

La mayoría de los Institutos y Escuelas se ha creado en la década de los años ochenta del pasado siglo, por lo que su trayectoria ha discurrido de manera paralela. Hay que señalar que la relación entre ellos, en materia de formación principalmente, pivota alrededor del Instituto Nacional de Administración Pública, y que la existencia de la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (anteriormente Comisión General de Formación Continua), hace que los contactos y comunicaciones sean habituales, organizándose jornadas o eventos con la participación, no sólo de los Institutos y Escuelas, sino también de otros promotores de formación como son las Organizaciones Sindicales o la Administración Local.

Estas relaciones, convertidas en muchísimos casos en colaboración, se reducen únicamente a materia de formación; así, el hecho de que existan Institutos o Escuelas sin competencias en selección de personal implica que la cooperación entre los organismos competentes es inferior cuando se refiere a materia de selección, originando, en consecuencia, «islas» en la gestión de los procesos selectivos de cada Comunidad Autónoma. Solamente la sintonía personal entre directores hace posible una colaboración en los temas de selección por el intercambio de experiencias o discusión de problemas comunes. Así, en junio de 2007 se expusieron las conclusiones derivadas de las labores realizadas por un grupo de trabajo sobre selección, si bien desde esa fecha no ha vuelto a realizarse ninguna otra actividad en este sentido.

1. Comparación del IAAP con Escuelas e Institutos de Administración Públicas de otras Comunidades Autónomas

Con independencia de su distinta adscripción a diferentes departamentos, la naturaleza del IAAP como un órgano administrativo más dentro de la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma no ha variado desde su creación; por ello, el documento de trabajo elaborado como anteproyecto de la Ley del Empleo Público de Aragón propone modificar su carácter administrativo y convertir la unidad orgánica en organismo autónomo. Se trata, sin duda de un planteamiento más ambicioso del que se ha desarrollado hasta ahora, aunque no supone, en ningún caso, un aspecto novedoso en el marco

general de las Administraciones Públicas. En efecto, son varias las Comunidades Autónomas que así lo tienen configurado, pudiendo distinguirse entre Escuelas, que únicamente tienen atribuidas las funciones de formación y que mantienen en la mayoría de los casos su carácter de unidad administrativa (Castilla-León, Extremadura, Murcia y Valencia), a veces con rango de Dirección General, y Organismos Autónomos o Agencias, que incorporan entre sus competencias las de formación y selección (Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco).

Excepciones a la norma general son Cataluña y Cantabria, organismos autónomos que no tienen competencias en selección, y la vecina Comunidad de La Rioja, unidad administrativa que incorpora entre sus funciones la formación y la selección de sus empleados públicos, en forma similar al IAAP.

Mención aparte merece el Instituto Madrileño de Administración Pública, organismo autónomo creado por Ley 15/1996, de 23 de diciembre, con competencias en formación, y cuya extinción se acordó por Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Madrid. El conjunto de bienes, derechos y obligaciones resultantes de su extinción se han integrado en la Consejería competente en materia de función pública. Así se establece en el artículo 23 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Madrid, por la que se extingue el Instituto Madrileño de Administración Pública «Queda extinguido el Organismo Autónomo de carácter administrativo Instituto Madrileño de Administración Pública, creado por el artículo 3 de la Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, integrándose el conjunto de bienes, derechos y obligaciones resultantes de su extinción en la Consejería competente en materia de función pública».

Por último, en las Comunidades Autónomas donde los Institutos o Escuelas no las tengan específicamente atribuidas, las funciones en materia de selección son desempeñadas en el marco de la Dirección General que tiene asignadas las competencias en materia de Función Pública, por una unidad orgánica con rango de Servicio o Sección.

El siguiente cuadro resumen recoge el tratamiento que en las distintas Administraciones Autonómicas se ha dado a los organismos con funciones similares al IAAP, junto con información sobre si tienen competencias en selección del personal de su respectiva Comunidad Autónoma y el número de servicios que los componen:

AGUSTÍN GARNICA CRUZ

INSTITUTO/ ESCUELA	NORMATIVA DE CREACION	NATURALEZA JURÍDICA	SELECCIÓN	SERVICIOS
ANDALUCÍA	Ley 6/1985, de 28 de noviembre	Agencia administrativa (Ley 9/2007, de 22 de octubre y Decreto 277/2009, de 16 de junio)	SI	7
ASTURIAS	Decreto 65/1990, de 12 de julio	Órgano desconcentrado	SI	5
BALEARES	Ley 10/2003, de 22 de diciembre	Entidad autónoma de carácter administrativo con personalidad jurídica propia	SI	2
CANTABRIA	Ley 5/1986, de 7 de julio	Organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia	NO	1
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 3/1988, de 13 de diciembre	Unidad administrativa especializada	SI	3
CASTILLA-LEÓN	Decreto 47/2002, de 27 de marzo	Instrumento especializado	NO	2
CANARIAS	Decreto 131/1988, 9 septiembre	Organismo autónomo, de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica	NO	2
CATALUÑA	Ley 4/1987, de 24 de marzo	Organismo autónomo	NO	5
EXTREMADURA	Ley 5/1995, de 20 de abril	Unidad administrativa	NO	0
GALICIA	Decreto 163/1982, de 1 de diciembre	Organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia	SI	4
MADRID	Decreto 94/2010, de 29 de diciembre y Ley 9/2010, de 23 de diciembre	Unidad Administrativa, con rango de Subdirección General	NO	4
MURCIA	Decreto 32/ 2006, de 21 de abril	Unidad administrativa, con rango de Subdirección General	NO	1
NAVARRA	Decreto Foral 117/2007, de 3 de septiembre	Organismo autónomo con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar	SI	5
LA RIOJA	Decreto 63/1999, de 10 de septiembre	Servicio	SI	1
COMUNIDAD VALENCIANA	Decreto del Consejo de 28 de enero de 1980	Área	NO	1
PAÍS VASCO	Ley 16/1983, de 27 de julio	Organismo autónomo carácter administrativo.	SI	5
ARAGÓN	Ley 1/1986, de 20 de febrero. Decreto 122/1986, de 19 de diciembre	Servicio	SI	1

Las Administraciones Autonómicas presentan, en resumen, distintas alternativas de autoorganización en esta materia, aunque según se ha indicado en otros puntos, la configuración jurídica del organismo autónomo parece el instrumento más aceptado para el desempeño de las funciones de carácter administrativo, cuyo alcance se limite estrictamente a la prestación de un servicio público, al menos en lo que se refiere la gestión de procesos selectivos para el ingreso en la Administración Pública. En este sentido, la normativa autonómica ampararía esta concepción al definir los organismos autónomos como aquellos «organismos públicos a los que se encomienda, en régimen de descentralización funcional, la organización y gestión de un servicio público y de los fondos adscritos al mismo (...)» (Artículo 72 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón).

V. PRINCIPALES NOVEDADES EN EL DISEÑO DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCORPORADAS EN EL ALEPA

Sin duda la mayor novedad del ALEPA en lo referente al IAAP está relacionada con la naturaleza jurídica prevista para el Instituto como Organismo Autónomo.

En relación con la formación y selección, el ALEPA marca una continuidad en las labores del IAAP, si bien se puede destacar en la formación la acreditación de la formación externa y de las competencias de los empleados públicos, el desarrollo de políticas de fomento de la investigación y de las publicaciones en el ámbito de las Administraciones Públicas, especialmente de sus recursos humanos y la impartición y homologación de programas de desarrollo de directivo dirigidos a los directivos públicos profesionales de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios emanados del Gobierno de Aragón y del Consejo del Empleo Público de Aragón.

Pero sin duda, los aspectos que más merecen la pena de ser destacados son los relacionados con la promoción, investigación, asesoramiento y evaluación de los programas sobre calidad de los servicios y la gestión del sistema de evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos.

1. Evaluación de los programas de calidad y mejora de los servicios

La filosofía de la Calidad está implantada desde hace décadas en el sector privado, y con una velocidad no muy elevada, algunas de las ideas sobre Calidad se van transponiendo al ámbito público. El sector sanitario, seguido

del de educación son los dos sectores con mayor implantación de los conceptos y filosofía de la calidad, y por tanto queda el sector de la Administración General como parte última de adecuación de sus procedimientos de trabajo en el marco de la calidad, si bien el Instituto Aragonés de Empleo fue reconocido en 2010 con el Sello de Excelencia Europea 400 +.

El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte de la orientación general de las reformas de las Administraciones Públicas, y aunque haya quien todavía se plantee la aplicabilidad de la gestión de la calidad (total) en el sector público, parece cada vez más claro que los principios de la Calidad en el sector privado necesitan tan solo de una ligera modificación para su adaptación al ámbito de la Administración, ya que la prestación de un servicio puede ser equiparada al producto que ofrece la empresa privada.

Según la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, en el ámbito de las organizaciones públicas, el concepto de calidad actual, ampliado a la dimensión de «excelencia», constituye un marco integral de gestión aplicado a la propia organización en su conjunto. Responde a los principios de orientación a resultados y al ciudadano/cliente, liderazgo y coherencia, gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora continuas, desarrollo de alianzas, transparencia, participación y responsabilidad social.

La *Excelencia* es una herramienta que contribuye al logro de los objetivos estratégicos de modernizar e innovar en la Administración Pública para crear valor y servir mejor a las necesidades de los ciudadanos.

En este contexto, la Agencia de Evaluación y Calidad tiene entre sus cometidos el impulso de la calidad institucional de las Administraciones Públicas, con el objetivo de:

- Aportar información a los gerentes públicos para la mejor toma de decisiones en relación con la prestación de servicios públicos.
- Promover el aprendizaje y la mejora organizacional en las instituciones públicas, contribuyendo a aumentar su rendimiento.
- Incrementar la orientación de la Administración al ciudadano, que resulte en un mejor servicio.

La actuación de la Agencia en el ámbito de la calidad de los servicios se integra dentro del Marco general para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, establecido por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio y conformado por seis programas básicos, que son:

- Programa de Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios.

- Programa de Cartas de Servicios.
- Programa de Quejas y Sugerencias.
- Programa de Evaluación de la Calidad de las Organizaciones.
- Programa de Reconocimiento (Certificación de Organizaciones y Premios).
- Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.

Analizando este aspecto en las Comunidades Autónomas, se observa una diferencia acusada entre el desarrollo o el impulso que unas Comunidades Autónomas han dado a la Calidad y mejora de los Servicios, frente a otras en donde se observa un arranque incipiente de la misma. Así, en la segunda conferencia estatal de Calidad de los Servicios, celebrada en Logroño en noviembre de 2009, en las Prácticas finalistas se presentaron experiencias de las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

Por otro lado, no supone novedad que un Instituto o Escuela de Administración Pública disponga de una unidad dedicada a los programas de calidad y mejora de los servicios públicos; así, el vecino Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) que está estructurado en cinco Servicios, incluye el denominado Servicio de Calidad de las Políticas y Servicios Públicos, creado en septiembre de 2007 dentro de la estructura orgánica del propio organismo. Su misión es contribuir a la mejora de la calidad de los servicios públicos y fortalecer y generalizar la función de seguimiento y evaluación en las Administraciones Públicas de Navarra.

El Servicio asume el marco de evaluación y mejora de la calidad definido por la Ley Foral 21/2005, cuyo objeto es el desarrollo de un sistema público de evaluación, y basa su estrategia en las siguientes acciones de carácter general:

- Sensibilizar a responsables políticos y técnicos en relación a la evaluación como herramienta de mejora.
- Establecer criterios metodológicos mediante la publicación de Guías de orientación.
- Mejorar la capacitación interna mediante la organización de formación general y talleres prácticos.
- Fomentar la existencia de foros para intercambio de experiencias y colaboración.
- Participar en redes estatales y autonómicas para compartir estrategias y actividades concretas.

El Servicio presta asistencia y desarrolla los Acuerdos de la Comisión Foral de Evaluación, órgano competente en materia de evaluación, y gestiona el Registro de Evaluación, instrumento de soporte y divulgación de la evaluación en el sector público de Navarra.

Como resumen global, se puede indicar que el Servicio organiza sus actuaciones en relación a las dos materias de evaluación reguladas por la Ley Foral:

- Evaluación de las políticas públicas, donde lo que se evalúa es la actuación pública.
- Evaluación de la calidad de los servicios públicos, donde lo que se evalúa es la prestación de los servicios a la ciudadanía por parte de la organización.

En Aragón, es el sector sanitario el que abandera el análisis de la evaluación de programas de calidad y mejora de los servicios. Sirva como ejemplo la publicación del trabajo realizado por M.N. Díez Grijalva y J.I. Barrasa Villar (2010) en el que se realiza la evaluación de la gestión de los programas de calidad (PC) de los servicios clínicos del Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa (HCULB) y su impacto en la mejora del centro y de los servicios, y donde se proponen recomendaciones para mejorar la gestión y el impacto de dichos programas. También existen publicaciones relacionadas con el sector de Educación, pero no hemos encontrado ninguna en el ámbito de la Administración de Justicia o de la Administración General de la CAA.

Actualmente, en el Gobierno de Aragón, la definición de proyectos y el seguimiento de la implantación, desarrollo y efectividad de los programas de modernización y mejora de la calidad de los servicios en el conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos, le corresponde a la Inspección General de Servicios, según el Decreto 349/2002, de 19 de noviembre, por el que se regulan las competencias, organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Boletín Oficial de Aragón nº 144, de 11 de diciembre de 2002). Si el ALEPA llegase a aprobarse y publicarse como Ley, la unidad administrativa en la Comunidad Autónoma de Aragón que se encargará de potenciar, desarrollar e implantar la evaluación de los programas de calidad y mejora de los servicios de la Administración de nuestra Comunidad Autónoma será el IAAP.

El camino por recorrer es largo. Adscribir esta competencia al IAAP supone otorgarle un valor añadido en estos momentos en los que las relaciones entre la Administración y el ciudadano pasan por ser, cuanto menos, complejas, como consecuencia de la mayor información de los particulares en lo relativo a su posición ante las instituciones. Buena parte de los ciudadanos obtienen

todo tipo de productos y servicios para su consumo con carácter inmediato, resultando cada vez más altos sus niveles de exigencia y de atención demandados, tanto en el sector privado como en el público. La tendencia desde la Administración es fomentar la participación del ciudadano en la Administración, en las políticas públicas e incluso en la gestión de algunas actividades o servicios públicos.

2. Gestión del sistema de evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos

La evaluación del desempeño nos viene impuesta por el artículo 20, incardinado en el Capítulo II del Título III, del EBEP, que se transcribe a continuación:

- 1.- Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

- 2.- Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad, y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.
- 3.- Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.
- 4.- La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.
- 5.- La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo a lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

Una de las áreas del EBEP sobre la que más se ha escrito y hablado, y de la que se pensaba que se desarrollaría con más rapidez, ha sido, sin duda,

la evaluación del desempeño. El mayor problema de la implantación de la evaluación del desempeño radica en que nuestra administración, y en general la administración pública española, no está acostumbrada ni a medir, ni a ser medida, —sin olvidar que diariamente somos evaluados por los ciudadanos— por lo que la introducción de este concepto en nuestro entorno puede suponer una gran revolución de cara a la modernización y aumento de la eficacia de la administración.

En la intervención de Francisco Longo dentro del Seminario de Gestión Pública convocado por el IAAP para su desarrollo durante el año 2011, el ponente hizo una importante reflexión sobre la evaluación del trabajo en la administración, señalando que el empleado público tiene la creencia de que el correcto desempeño de su trabajo se basa en la adecuación y cumplimiento al procedimiento establecido. En la actualidad esto no es suficiente, ya que se requiere evaluar el trabajo desarrollado. Coincidió el ponente con otros autores acerca del enorme déficit evaluativo que existe en las Administraciones Públicas originado por la falta de tradición de contar, pesar y medir lo que se hace, y añadía: «Lo que no se evalúa no se gestiona, no puedo gestionar lo que no evalúo».

Un elemento actual del debate se centra en la carrera administrativa, que en ocasiones puede llegar a convertirse simplemente en el establecimiento de incentivos para incrementar las remuneraciones. La tradicional carrera vertical se sustituye por la «carrera horizontal», donde quizás la versatilidad y la posibilidad de cambiar —movilidad— nos permita mejorar profesionalmente, engrosar el currículum, las vivencias personales, etc. En efecto, no se puede gestionar la carrera horizontal de los funcionarios sin una evaluación del desempeño estrictamente realizada. Pero no hay que olvidar que una evaluación del desempeño «descafeinada» o realizada sin parámetros de medida y objetivos claros, podría convertirse en algo que podríamos denominar «café para todos», y que la evaluación del desempeño sirva para «reconvertirla» en aumentar el número de trienios, quinquenios, etc. con el claro objetivo de incrementar la remuneración de los empleados públicos.

La implantación de la evaluación del desempeño no puede olvidar nuestra realidad actual y la forma de trabajar de la Administración, pero a su vez, tiene que servir para insertar en la organización nuevos valores e instrumentos que convivan perfectamente con los ya existentes y puedan aplicarse al ámbito de la Administración Pública, cada vez más plural y con un dominio claro de la prestación de servicios frente a la tradicional labor burocrática.

Para poder llevar a cabo estos cambios, resulta indispensable e imprescindible una clara definición del puesto de trabajo, así como de las tareas a realizar, que permita una posterior evaluación del desempeño del mismo.

Gestores de recursos humanos en la Administración, y algunos representantes de organizaciones sindicales, predicán el principio de igualdad de salario ante trabajos iguales. En este punto hay que diferenciar «igual trabajo» de «igual puesto de trabajo», ya que los puestos de trabajo de la misma categoría, rango o denominación no garantizan un desempeño equivalente, como consecuencia tanto de las funciones, tareas y cargas de trabajo asignadas a cada uno como de la actitud personal ante el desarrollo de las mismas. En este contexto, evaluar el trabajo de cada uno será una obligación.

Todo esto exige que previamente el empleado tenga un total conocimiento sobre su puesto de trabajo y el objeto de su desempeño, de los objetivos de su trabajo y de su equipo, y en forma más general, de la estructura a la que pertenece. Requiere, además, un cambio drástico en la cultura de la Administración, con carácter global, y de los empleados públicos, sobre todo de los que ocupan puestos de carácter directivo. Por último, y no por ello menos importante, se precisa un enorme cambio de cultura de la clase política, de cuya voluntad depende la plena realización de las acciones de Planificación, Programación y Resultados, e incluso, la incorporación de personal directivo profesional a nuestra administración, como se prevé en el artículo 13 del EBEP.

Las herramientas para medir el desempeño del trabajo de cada uno existen y están probadas en algunas administraciones públicas; sin embargo, el cambio de cultura de todas las personas que conformamos la Administración es mucho más difícil de llevar a cabo, pues además se extiende a todas y cada una de las personas con mayor o menor implicación en el ámbito público.

El adjudicar al IAAP algo tan importante como la evaluación del desempeño del trabajo supone incrementar su valor en unos porcentajes enormemente elevados; la evaluación es un mecanismo en el que la Administración va a verse sometida en los próximos años, dado que la tendencia a presentar resultados por parte de los responsables públicos es claramente al alza, y, con ello, la de los empleados públicos respecto a su actividad.

Por último, hay que añadir que no debemos de olvidar que los empleados públicos estamos siendo continuamente evaluados por los ciudadanos que reciben nuestros servicios, lo que de alguna manera —indirecta, pero real— supone que día a día pasamos el test más importante: el que realizan los sujetos a los que va destinado nuestro trabajo. Si bien esta evaluación no posee el mismo perfil del descrito en los párrafos anteriores, la evaluación del desempeño propiamente dicha, es indiscutible la importancia de la opinión del ciudadano para la definición de los objetivos y para la determinación de ciertos aspectos de dicha evaluación.

VI. CONCLUSIONES

El Instituto Aragonés de Administración Pública, tal y como se ha previsto en el documento de trabajo elaborado para el anteproyecto de Ley del Empleo Público en Aragón, presenta una significación mucho más relevante que el IAAP actual, destacando su nueva configuración jurídica como Organismo Autónomo, y dentro del aspecto operativo la ampliación de sus actividades, incluyendo junto a las clásicas de Formación y Selección, la de los Programas de Garantía de Calidad y la Evaluación del Desempeño.

Con la atribución de estas competencias el IAAP se podrá convertir en un elemento clave para colaborar en la adaptación de la Administración Autonómica a este siglo XXI en el que nos encontramos. Adaptación que puede llegar a suponer una reorganización que ya está comenzando a demandar la sociedad, y que debe de suponer un cambio cultural enormemente importante para los empleados públicos, tanto en el ámbito de su entorno laboral, como en el de las relaciones con los ciudadanos. La supervivencia de muchas empresas está ligada a su capacidad de adaptación al cambio, y la Administración, por su dimensión y características, es una organización con una gran resistencia al cambio, por lo que de su adaptación a la «nueva era» en la que algunos autores pregonan que ya estamos entrando, puede ser clave en su supervivencia.

El IAAP, con su nueva dimensión y naturaleza, ha de servir para propiciar que la introducción de cambios en la Administración autonómica —reforma en lugar de recortes— se realice con una plena participación de todos y cada uno de los sectores implicados y con la dedicación de los tiempos necesarios para la adaptación a los nuevos escenarios; todo ello en aras de la consecución del objetivo prioritario que debe perseguir toda Administración Pública: la mejora de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, Fernando (2011): «Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica», en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, vol. 1, pp. 99-113.
- BURKE, Lisa A. y HUTCHINS, Holly M. (2008): «A study of Best Practices in Training Transfer and Proposed Modelo f Transfer», en *Human Resource Development Quarterly*, vol. 19, n° 2, pp. 107-128.
- DÍEZ GRIJALVA, M. N. y BARRASA VILLAR, J. I. (2010): «Del dicho al hecho: evaluación de los programas de calidad de un centro hospitalario», en *Revista de Calidad Asistencial*, vol. 25, n° 3, pp. 136-145.

- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PORTAVOZ DE GOBIERNO (2010): «La Evaluación del desempeño y el “Modelo de Seguimiento de la Actividad Profesional” en la Administración del Principado de Asturias», Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel (2005), «La evaluación del desempeño: Concepto, criterios y métodos». Recuperado el 3 de mayo de 2011 del sitio Web del Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública (Vitoria; 2005): <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidos/Estaticos/adjuntos/2222.pdf>.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel y LÓPEZ BASTERRA, Josefa (2009): *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- PASTORA CALLE, Verónica, (2011): «La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público. Aproximación a algunos de sus aspectos más destacados», *Revista CEMCI*, nº 10, enero-marzo 2011.
- PINEDA-HERRERO, P.; QUESADA, C. y MORENO M. V. (2010): «The ETF, a new tool for Evaluating Training Transfer in Spain». en *11th International Conference on Human Resource Development: Human Resource Development in the Era of Global Mobility*, Pécs, University of Pécs, ISBN 978-963-642-326-1.
- VILLA SÁNCHEZ, Aurelio y SARASOLA BONETTI, Marcos (2009): *Estándares para la evaluación del aprovechamiento de las actividades de formación del personal de la administración pública*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

**BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY
DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN
— 290311 —**

**BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY .../..., DE ...,
DEL EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El empleo público de Aragón constituye una institución que tiene como finalidad principal prestar de forma eficaz y eficiente servicios de calidad a los ciudadanos, configurándose como uno de los principales instrumentos para hacer efectivo el derecho a una buena administración.

La Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Ordenación de la Función Pública de Aragón, en su texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, ha servido como instrumento normativo para consolidar un sistema de función pública propio en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No obstante, los retos que se presentan ante las organizaciones públicas del siglo XXI exigen un modelo renovado de empleo público más flexible, que aporte mayor competitividad a la gestión de los recursos humanos.

Conscientes de esta necesidad, los países de nuestro entorno han emprendido un proceso generalizado de renovación de los modelos de gestión de recursos humanos en sus respectivas Administraciones Públicas, cuya manifestación paradigmática en España ha sido la aprobación por Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cumplimiento del mandato contemplado en el artículo 103 de la Constitución. Esta nueva legislación básica incorpora numerosas novedades en el estatuto funcional y se constituye como un elemento dinamizador del proceso renovador antes mencionado, dotando a las Comunidades Autónomas de un mayor margen de decisión para la configuración de sistemas propios de función pública en sus Administraciones Públicas. En el actual Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas se han convertido en los actores claves en el proceso de renovación de sus respectivos modelos de empleo público, adaptándolos a sus peculiaridades organizativas y a las necesidades características de sus sistemas de gestión.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón el ejercicio de la potestad de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, desarrollando políticas propias, en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.

II

La presente ley configura un modelo completo y sistemático de empleo público que, frente al modelo parcial articulado por la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón de 1986, incorpora los elementos más relevantes del sistema. Así, la ley se estructura en diez títulos, veinte disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. El título preliminar se ocupa de las disposiciones generales de la ley; el I, de la Organización Institucional del Empleo Público de Aragón; el II, de las clases de empleados públicos; el III, de la estructura y ordenación del empleo público; el IV, del acceso al empleo público y pérdida de la condición de funcionario; el V, de los deberes y código de conducta, la responsabilidad y el régimen de incompatibilidades; el VI, de los derechos de los empleados públicos; el VII, de la promoción profesional y provisión de puestos de trabajo; el VIII, del régimen retributivo; el IX, de las situaciones administrativas; y el X, del régimen disciplinario.

III

El título preliminar contiene las disposiciones generales de la ley. Se inicia con la determinación del objeto y los principios generales sobre los que descansa la regulación en su conjunto. Su ámbito de aplicación alcanza, con diversas intensidades normativas según la naturaleza de la entidad pública, al conjunto del sector público aragonés, conformándose así un modelo global de empleo público en Aragón que incorpora lo que se presenta como común al conjunto de organizaciones públicas aragonesas del régimen de ordenación de la función pública, aportando soluciones y permitiendo nuevas posibilidades en la gestión de las personas. En este sentido, la ley incluye en su ámbito subjetivo de aplicación no sólo a la Administración de la Comunidad Autónoma, sino también a las Administraciones Locales y a la Universidad de Zaragoza en lo que se refiere al personal de administración y servicios, así como a los organismos públicos y a las demás entidades públicas con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas aragonesas. Con la inclusión del llamado sector público institucional, la

ley persigue, en el seno de un marco jurídico posibilista y abierto que permita a cada entidad pública configurar su propia política de recursos humanos, sistematizar y ordenar el régimen de su personal, con el objetivo de garantizar los elementos de mérito, capacidad, publicidad y transparencia que deben caracterizar al conjunto del modelo de empleo público en Aragón.

Además, algunas de sus disposiciones tales como los principios generales del acceso al empleo público, los deberes y código de conducta, así como las relativas a directivos públicos profesionales o al acceso al empleo público de personas con discapacidad, alcanzan al resto del sector público de naturaleza empresarial o fundacional, que, aun careciendo de la condición estricta de Administración Pública, son entes con capacidad de contratación de personal que, por el origen público de su financiación, pueden incluirse, a estos efectos, en el espectro público.

Por otra parte, la aprobación de una ley de empleo público de Aragón se presenta como una oportunidad para afrontar los retos actuales del régimen del personal de las Administraciones locales aragonesas con el doble objetivo de sistematizar y ordenar el régimen del personal local, actualmente disperso y parcialmente derogado o desplazado y, al mismo tiempo, de incorporar en el ámbito local las principales medidas de renovación y reforma previstas en esta ley.

IV

El Título I se dedica a la organización institucional del empleo público. Los retos que presenta la gestión de los recursos humanos en las modernas organizaciones públicas exigen la formulación de un sistema institucional que, con pleno respeto a la autonomía de cada una de las partes implicadas, permita articular fórmulas de coordinación e interlocución en materia de empleo público entre las Administraciones Públicas aragonesas, con el objeto de promover la misma estrategia en aquellos asuntos que afecten al interés común de todas ellas. La introducción de sistemas de evaluación del desempeño, la implantación de fórmulas más avanzadas de ordenación o provisión de puestos de trabajo y de selección de personal, exigen un espacio institucional donde las Administraciones implicadas compartan experiencias y articulen soluciones que, en muchos casos, pueden resultar comunes. Para hacer posible este objetivo, la ley dispone la creación del Consejo de Empleo Público de Aragón como órgano de coordinación, cooperación, asistencia y consulta entre las Administraciones Públicas, sobre aquellas materias comunes que afecten a su personal. En este mismo sentido, el Instituto Aragonés de Administración Pública, cuyas funciones pueden extenderse al conjunto de Administraciones Públicas aragonesas, se configura como entidad de provisión de servicios de formación, selección y evaluación de los empleados públicos.

Por otra parte, la ley pretende, sin prefijar las soluciones organizativas cuya concreción corresponde al Gobierno de Aragón y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales, clarificar la organización del empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante el establecimiento de las líneas básicas del sistema competencial en esta materia dentro de la Administración autonómica.

V

El Título II se dedica a la regulación de las clases de empleados públicos e incorpora en gran medida, la regulación prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público. La ley mantiene para la Administración de la Comunidad Autónoma, un modelo tendencialmente funcionarial, reservando la posibilidad de contratación del personal laboral como situación excepcional. Al mismo tiempo amplía la posibilidad de las Administraciones locales de decidir su propio modelo de recursos humanos para apostar, si así se considera necesario, por un modelo de empleo público funcionarial o laboral, con el respeto necesario a la reserva de funciones de autoridad pública a los funcionarios públicos que dispone con carácter imperativo la legislación básica estatal vigente.

VI

El Título III se encuentra dedicado a la estructura y ordenación del empleo público. La estructura del empleo público aragonés, en lo que al régimen funcionarial se refiere, se conforma sobre un sistema de cuerpos y escalas, cuyo agrupación en grupos profesionales ha sido modificada por el Estatuto Básico del Empleado Público que prevé tres grupos profesionales. Esta ley viene a adaptar la estructura funcionarial a esta nueva regulación permitiendo, a medio y largo plazo, una tendencia a un cierto aplanamiento de la estructura de empleo público, tal y como proponen las modernas tendencias en materia de gestión de recursos humanos en el ámbito público.

La ley presenta al puesto de trabajo como la unidad básica de la estructura del empleo público. El objetivo de la regulación de la ordenación de los puestos de trabajo se dirige a flexibilizar las estructuras organizativas permitiendo a cada Administración Pública diseñar aquella con niveles de responsabilidad en los que, en función de sus necesidades de organización, se estructuren sus puestos de trabajo.

Se introduce el concepto de área de especialización como fórmula de agrupación de puestos en función de sus características, permitiendo a cada organización su diseño e implementación con la finalidad de ordenar, en su caso, la selección, formación, movilidad y promoción profesional. Este concepto de agrupación de puestos ya se prevé en la actualidad a nivel reglamentario

como fórmula de determinación de la especialización en los procesos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, especialmente en el concurso de méritos, pero su virtualidad puede alcanzar, con elevada eficacia, a otros elementos del modelo de función pública autonómica.

Por otra parte, se introduce el concepto de puesto de carácter directivo que otorga a sus ocupantes ciertas singularidades en su régimen profesional. En concreto, se opta por un modelo directivo basado en el puesto en el que se otorga a éste el carácter directivo en función de sus características y de las habilidades necesarias para su correcto desempeño. La ocupación del puesto de carácter directivo, a través del procedimiento de libre designación, conlleva peculiaridades en el régimen de negociación colectiva ya que, las condiciones de trabajo de sus ocupantes así como el ámbito retributivo y de evaluación, en el que se aplica un modelo volcado en el cumplimiento de objetivos, escapan de la obligatoriedad de negociación.

La ley apuesta decididamente por la planificación de la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas aragonesas, especialmente en lo que se refiere a la planificación estratégica. En atención a este objetivo, dispone la obligatoriedad de la aprobación de planes estratégicos en aquellas Administraciones Públicas en las que presten servicios un número de empleados igual o superior a cincuenta y prevé un régimen de planificación operativa con amplias posibilidades promoviendo la necesaria flexibilidad del modelo de empleo público en su conjunto.

Además, la ley prevé, como novedad, la creación de un Sistema Aragonés de Información sobre el Empleo Público con el objetivo de tratar e intercambiar de forma homogénea, información sobre la magnitud y características de los recursos humanos del sector público aragonés. Con ello se pretende conseguir un mayor conocimiento de la realidad del empleo público en nuestra Comunidad Autónoma con la finalidad de que las Administraciones Públicas puedan adoptar decisiones en la materia con mayor información sobre esta realidad.

Por otra parte, la inclusión de un sistema efectivo de evaluación del desempeño es uno de los puntos críticos de la presente ley y está llamado a conformar la clave de bóveda de todo el sistema de empleo público en Aragón. La evaluación del desempeño tiene como objetivos principales la mejora del rendimiento, la motivación y la formación de los empleados públicos. Sus efectos se concentran, a través de la implantación de sistemas objetivos y respetuosos con los derechos de los empleados públicos, en la promoción profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo y las retribuciones complementarias.

VII

El Título IV de la ley se dedica a la regulación del acceso al empleo público y al régimen de pérdida de la condición de funcionario público. Por una parte, la regulación del acceso al empleo público persigue garantizar los principios constitucionales de mérito, capacidad, publicidad e igualdad, fomentando con la mayor rigurosidad posible la transparencia en los procesos selectivos. Para la garantía de tales principios, la ley prevé, entre otras medidas, la creación del «Portal del Empleo Público de Aragón», plataforma electrónica a través de la cual se garantiza una adecuada publicidad de los procesos selectivos convocados para el acceso al empleo público en el sector público aragonés. Además, la ley permite y promueve la utilización, en aras de una mayor eficacia en la selección, de las actuales técnicas selectivas que permitan identificar y valorar no sólo los conocimientos técnicos sino también las habilidades prácticas, destrezas y aptitudes necesarias para el buen desempeño de las funciones profesionales encomendadas, todo ello, sin menoscabo de los principios antes mencionados.

VIII

El Título V se encuentra dedicado a los deberes éticos y de conducta profesional de los empleados públicos. A través de la concreción de un Código de Conducta de los empleados públicos en Aragón, esta ley pretende resaltar la vocación de servicio público que necesariamente debe conllevar la prestación de servicios profesionales en dicho ámbito, asumiendo un concepto ético de carácter postconvencional en el que el comportamiento de los empleados públicos debe basarse, para el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, en una fundamentación ética superior que dé sentido a los mismos y que encuentra su razón de ser en la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

VII

El Título VI, complemento del anterior, contiene el elenco de derechos profesionales que integran la condición de empleado público en Aragón.

En especial se regula, en lo no previsto expresamente por la legislación básica estatal, el derecho a la negociación colectiva y a la representación del personal, articulando la estructura básica de la negociación colectiva pública en Aragón. Mediante la creación de la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón, se pretende conformar una instancia negociadora para la participación del personal en la determinación de aquellas condiciones de trabajo que resulten comunes al conjunto de empleados públicos de las Administraciones Públicas de Aragón. Además, se articula

la estructura de negociación colectiva en el ámbito local, con el objetivo de promover la efectividad de este derecho entre los empleados públicos locales así como dotar de mayor seguridad jurídica a esta materia, insuficientemente tratada en otros niveles normativos.

La ley, reconociendo la importancia de la prevención de los riesgos laborales en el ámbito público, dedica un capítulo específico a la regulación expresa del derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. En él, se impone a las Administraciones Públicas el deber de velar por la protección de la salud de los funcionarios en el ámbito laboral mediante el cumplimiento eficaz del deber de protección que, en su condición de empleador, le corresponde.

VIII

El Título VII se dedica a la carrera profesional de los funcionarios públicos y a la ordenación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo.

El reconocimiento profesional de los funcionarios públicos y el aumento de sus expectativas de progresión profesional es uno de los objetivos de esta ley. La aplicación práctica de la regulación precedente de la carrera profesional vinculaba, de forma casi exclusiva, la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo en el que la promoción profesional dependía de la promoción jerárquica, provocando en numerosas ocasiones una fuerte presión vertical en el conjunto de la organización, un fenómeno de movilidad artificial no deseada y de elevados costes para la organización así como una limitación sobrevenida de las expectativas profesionales de ciertos colectivos, eminentemente técnicos, por la ausencia de puestos de estructura a los que acceder. El sistema de carrera profesional previsto en la ley se configura como un modelo compuesto, conformado, por inspiración en los principios generales contenidos en el Estatuto Básico del Empleado Público, en un sistema de carrera vertical, horizontal y de promoción interna, en sus diferentes modalidades. No obstante, 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. La carrera vertical consiste exclusivamente, en este modelo legal, en la ocupación de sucesivos puestos de trabajo sin efectos consolidatorios retributivos o funcionales.

Por lo que se refiere al sistema de provisión de puestos de trabajo, la ley mantiene el concurso como procedimiento ordinario de provisión, de conformidad con lo que se dispone en el Estatuto Básico del Empleado público,

aunque con ciertos elementos novedosos entre los que destaca la posibilidad de complementar la valoración de los méritos profesionales del funcionario, con determinadas pruebas de capacidad que permitan la valoración de las habilidades, capacidades, conocimientos y aptitudes necesarias para el eficaz cumplimiento de las funciones del puesto con el objetivo de que acceda al puesto de trabajo la persona que por su experiencia y capacidad sea más idónea para su desempeño. Por otra parte, se introducen elementos de profesionalización en el procedimiento de libre designación en el que, como señala la legislación básica estatal, la apreciación de la idoneidad se realiza discrecionalmente por el órgano competente para su nombramiento. También se prevén otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo de carácter temporal o excepcional, hasta ahora no regulados expresamente en el nivel legislativo, tales como las comisiones de servicios, la atribución temporal de funciones, la permuta, la redistribución y reasignación de efectivos, la adscripción provisional y la movilidad por causa de violencia de género.

VIII

El Título VIII se dedica al régimen retributivo de los funcionarios públicos. Se trata de una regulación de mayor extensión que la precedente, al incorporar un modelo retributivo propio en el sistema de la función pública aragonesa. Como principales novedades de este régimen pueden señalarse la creación de un complemento de carrera profesional, trasunto retributivo del modelo de carrera horizontal regulado en la ley, así como la previsión de un nuevo complemento variable vinculado a objetivos, sucesor del hasta ahora denominado complemento de productividad, con el objetivo de superar las disfuncionalidades advertidas en la aplicación efectiva de éste.

IX

Otra de las principales novedades de la ley es la regulación legal completa de las situaciones administrativas y del régimen disciplinario de los funcionarios públicos de las Administraciones Públicas aragonesas.

El régimen de situaciones administrativas previsto en el título IX de la ley, está inspirado en el estatal, hasta ahora vigente en Aragón en virtud de la cláusula constitucional de suplencia, pero incorpora algunas novedades de calibre. Entre tales novedades, cabe destacar la creación de una nueva excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, distinta de la homónimamente prevista hasta ahora y que en la ley se denomina excedencia por incompatibilidad, con el objetivo de evitar perjuicios en la carrera profesional de aquellos funcionarios públicos que pasan a prestar servicios en entidades del sector público de su propia Administración. Por su parte, se

amplía el ámbito de aplicación de la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar, que viene a alcanzar también a los funcionarios cuyo cónyuge o persona que se encuentre ligada de forma permanente por análoga relación de afectividad resida en otra localidad por razón de su prestación laboral, ya sea en el sector público o privado. Asimismo, se han incorporado al texto legal las situaciones administrativas denominadas de tercera generación, esto es, aquellas que están dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

El régimen disciplinario contemplado en el Título X también supone una novedad en la regulación legal de la función pública aragonesa. En virtud de lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público, la regulación de este régimen disciplinario supone una normalización democrática al figurar sus principios esenciales en el nivel legislativo respetando, de esta forma, la efectividad del principio de reserva de ley que afecta a esta materia. Por otra parte, debe resaltarse la conexión del régimen disciplinario incorporado a la ley con el código ético y de conducta previsto en la misma, informando éste la interpretación y aplicación de aquél.

X

En definitiva, con esta ley se pretende la sistematización y actualización del régimen legal del empleo público de la Comunidad Autónoma de Aragón, superando la vigente legislación, parcialmente desplazada y derogada por las relevantes modificaciones incorporadas por el Estatuto Básico del Empleado Público. Por otra parte, esta nueva norma legal se posiciona como un instrumento catalizador de un proceso más profundo de modernización y mejora del sistema de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas aragonesas, del que resulte un sistema de empleo público más coherente, flexible y eficaz para unas organizaciones públicas en constante adaptación a un entorno social y económico cada vez más cambiante.

La regulación que contiene es el resultado de un intenso proceso de diálogo entre los diferentes agentes implicados, de reflexión conjunta y de puesta en común de la experiencia acumulada durante todos estos años de autonomía. Por ello, esta ley, recogiendo el diagnóstico compartido resultante de ese proceso de diálogo, incorpora soluciones reales a los retos planteados en la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas de nuestros días.

TÍTULO PRELIMINAR
Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto*

1. Es objeto de la presente ley la ordenación y regulación del empleo público de Aragón, en el marco de la legislación básica estatal y de acuerdo con las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón y en la Constitución Española.

2. El empleo público de Aragón está formado por el conjunto de empleados públicos que prestan servicios en las Administraciones Públicas aragonesas o en las demás entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, ya sea en régimen funcional, laboral o como personal eventual.

Artículo 2. *Principios*

El Empleo público de Aragón se regula de acuerdo con los siguientes principios de actuación:

- a) Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.
- b) Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
- c) Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- d) Igualdad de trato entre mujeres y hombres.
- e) Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio, garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- f) Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.
- g) Gestión integrada de los recursos humanos.
- h) Desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.
- i) Transparencia.
- j) Evaluación y responsabilidad en la gestión.
- k) Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.
- l) Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.
- m) Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación*

1. La presente ley se aplica al personal funcionario así como al personal laboral, en los términos previstos en la misma, y al personal eventual, en lo que sea compatible con la naturaleza de su relación jurídica, de las siguientes Administraciones Públicas:

- a) La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- b) Las Administraciones de las Entidades Locales aragonesas.
- c) Los Organismos Autónomos dependientes de las Administraciones anteriores.
- d) Los restantes Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades públicas, con personalidad jurídica propia, vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas mencionadas en los apartados a) y b). Se entenderán incluidos los consorcios interadministrativos, salvo los que se configuren con forma de sociedad mercantil.
- e) La Universidad de Zaragoza, en relación a su personal de administración y servicios.

2. El personal docente no universitario y estatutario de la Administración de la Comunidad Autónoma se regirá, en aquellas materias no reguladas por su normativa específica, por lo dispuesto en esta ley, a excepción de los artículos relativos a las retribuciones complementarias, la movilidad interadministrativa y la promoción profesional.

3. En aplicación de esta ley, podrán dictarse normas singulares para el personal investigador a fin de adecuarlo a sus peculiaridades.

4. Las disposiciones de esta ley sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica a los siguientes colectivos de personal:

- a) El personal docente universitario de la Universidad de Zaragoza.
- b) El personal funcionario perteneciente a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia cuya gestión corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- c) El personal de las Cortes de Aragón, de la Cámara de Cuentas de Aragón y del Justicia de Aragón.

5. En aquello que le sea de aplicación directa o supletoria, cuando en esta ley se haga mención al personal funcionario, se entenderá comprendido el personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud.

Artículo 4. *Ámbito especial*

Al personal que preste servicio en el resto de entidades del sector público autonómico o local no incluido en el ámbito de aplicación del artículo 3 de

esta ley, en las que las Administraciones Públicas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, tales como sociedades mercantiles y fundaciones públicas, así como consorcios que adopten formas de sociedad mercantil, se le aplicará, en todo caso, los principios de acceso al empleo público contemplados en el artículo 60, deberes y código de conducta previstos en los artículos 82 al 84, así como los relativos a directivos públicos profesionales contenidos en el apartado séptimo del artículo 31 y a personas con discapacidad a que hace referencia el artículo 64.

TÍTULO I

Organización institucional del empleo público de Aragón

CAPÍTULO I

El Consejo del Empleo Público de Aragón

Artículo 5. El Consejo del Empleo Público de Aragón

1. El Consejo del Empleo Público de Aragón es el órgano de coordinación, información, cooperación, asistencia y consulta entre las Administraciones Públicas sobre aquellas materias comunes que afecten a su personal.

2. En concreto, le corresponde:

- a) Impulsar las actuaciones necesarias para garantizar la efectividad de los principios constitucionales en el acceso al empleo público en el conjunto de las Administraciones Públicas.
- b) Estudiar y analizar los proyectos normativos en materia de empleo público que las Administraciones Públicas le presenten.
- c) Elaborar estudios e informes sobre el empleo público en Aragón.
- d) Promover medidas de cooperación y asistencia técnica con el fin de solventar las carencias que, en razón de su dimensión, puedan tener determinadas Administraciones Públicas para la implantación de la carrera profesional prevista en la presente ley.
- e) Formular propuesta de criterios comunes de reconocimiento de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional en la Administración de destino y sus efectos sobre la posición retributiva de los funcionarios que reingresen al servicio activo en la de origen para el supuesto de movilidad entre Administraciones Públicas.
- f) Proponer los contenidos mínimos comunes de los Registros de Personal así como la información agregada a suministrar por cada Administración Pública al Sistema Aragonés de Información sobre el empleo público, sin perjuicio de lo previsto en esta ley.

- g) El fomento de la gestión planificada de los recursos humanos y proponer las medidas necesarias para ello.
- h) La promoción de la movilidad entre Administraciones Públicas.
- i) La cooperación para la implantación de sistemas objetivos de evaluación del desempeño.
- j) Cualquier otra propuesta necesaria para la mejora y modernización del empleo público en Aragón.

3. El Consejo del Empleo Público de Aragón estará compuesto por catorce miembros de los cuales siete actuarán en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, uno en representación de la Universidad de Zaragoza y el resto en representación de las Entidades locales aragonesas.

En el caso de la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, formará parte del Consejo el titular del órgano directivo responsable de la política de personal. Asimismo, el Consejero competente en materia de empleo público designará al resto de los miembros representantes de aquella en el Consejo atendiendo a los criterios establecidos en el párrafo cuarto de este apartado.

Los miembros de las entidades locales serán designados por las asociaciones de entidades locales de mayor implantación en Aragón, debiendo recaer una de tales designaciones en un miembro de un municipio de gran población, otra en representación de los municipios capital de provincia, otra en representación de las entidades locales supramunicipales y tres entre el resto de municipios atendiendo a criterios de población.

Todos los miembros del Consejo serán titulares de órganos directivos o responsables de la política de recursos humanos o de empleo público de su respectiva Administración.

4. La regulación de organización y funcionamiento del Consejo del Empleo Público de Aragón será desarrollada por Acuerdo del propio Consejo.

CAPÍTULO II

Órganos del empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma

SECCIÓN PRIMERA. ÓRGANOS SUPERIORES

Artículo 6. *Órganos superiores*

Son órganos superiores del empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón:

- a) El Gobierno de Aragón

- b) El Departamento competente en materia de empleo público
- c) El Departamento competente en materia de hacienda

Artículo 7. *El Gobierno de Aragón*

1. El Gobierno de Aragón establece la política de recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma, dirige su desarrollo y aplicación y ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en la materia, sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con lo previsto en esta ley, ejerce también para el resto de Administraciones Públicas.

2. Corresponde en particular al Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero competente en materia de empleo público:

- a) Determinar las competencias en la materia de los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de las competencias atribuidas al Presidente de la Comunidad Autónoma.
- b) Aprobar la oferta anual de empleo público y ordenar su publicación.
- c) Aprobar los planes estratégicos de empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- d) Determinar, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, el sistema de carrera profesional horizontal.
- e) Fijar la estructura de niveles de los puestos de trabajo.
- f) Establecer el sistema de evaluación del desempeño, de acuerdo con lo establecido en esta ley, y determinar cuáles son sus efectos sobre las relaciones de empleo público.
- g) Determinar los puestos de trabajo que no pueden ser cubiertos por nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea.
- h) Aprobar convenios para el fomento de la movilidad interadministrativa entre la Administración de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas.
- i) Señalar las instrucciones a que deberán atenerse sus representantes en la negociación colectiva de los empleados públicos, así como dar validez y eficacia a los acuerdos alcanzados, estableciendo las condiciones de empleo cuando no se produzca acuerdo en la negociación.
- j) Aprobar las agrupaciones de puestos de trabajo en áreas de especialización, con el fin de ordenar el sistema de promoción profesional, la movilidad y la formación de los empleados públicos así como la provisión de los puestos de trabajo.
- k) Aprobar los criterios para la organización de procedimientos selectivos comunes que puedan proyectarse sobre aquellas Administraciones

Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley que voluntariamente se adhieran a los mismos.

- l) Determinar las equivalencias entre los diferentes cuerpos y escalas u otros sistemas de agrupación de funcionarios de las diferentes Administraciones Públicas, en los términos previstos en la presente ley.
- m) Aprobar los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada cuerpo o escala.
- n) Resolver las convocatorias para la provisión de puestos de carácter directivo de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- o) Fijar las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo de su función pública, fijando las cuantías correspondientes a los componentes general y específico de los complementos de puestos, al de carrera profesional y determinando los servicios o unidades administrativas a los que sea de aplicación el complemento variable vinculado a objetivos.
- p) Determinar la jornada de trabajo del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- q) Resolver las propuestas de resolución de expedientes disciplinarios que impliquen separación definitiva del servicio o despido disciplinario, previos los informes y dictámenes que en cada caso procedan.
- r) Fijar las directrices a que deberán ajustarse los representantes de la Comunidad Autónoma en los órganos de coordinación del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón así como en el Consejo del Empleo Público de Aragón.
- s) La determinación del número de personal eventual en la Administración de la Comunidad Autónoma.
- t) La creación de clases de especialidad funcionariales.
- u) La concreción de las condiciones de integración de los funcionarios transferidos a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- v) Ejercer las competencias que legal o reglamentariamente le sean atribuidas.

Artículo 8. *El Departamento competente en materia de empleo público*

1. Al Departamento competente en materia de empleo público le corresponde el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Gobierno de Aragón en materia de recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. En particular, le corresponde la propuesta al Gobierno de Aragón de las decisiones relativas al ejercicio de las competencias que, de conformidad con el artículo anterior, le corresponden.

3. Asimismo, corresponden al Departamento competente en materia de empleo público, las siguientes competencias:

- a) La elaboración de proyectos de disposiciones de general aplicación relativos al empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma y del resto del sector público autonómico así como la aprobación de normas sobre la materia que no correspondan al Gobierno de Aragón.
- b) La coordinación de la ordenación y de la gestión del personal del conjunto de la Administración y de los Organismos públicos de la Comunidad Autónoma así como de la negociación colectiva general y sectorial de este personal
- c) La fiscalización del cumplimiento de las normas de general aplicación en materia de empleo público por los órganos de la Administración y de los Organismos Públicos de la Comunidad Autónoma y ejercer la inspección general en materia de personal
- d) La aprobación de los Planes Operativos de Recursos Humanos
- e) La fijación de los criterios de clasificación de puestos de trabajo y la valoración de los mismos
- f) La designación de los miembros de los órganos técnicos de valoración en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.
- g) Impulsar, coordinar y, en su caso, establecer y ejecutar los planes, medidas y actividades tendentes a mejorar el rendimiento en el servicio, la formación y la promoción profesional del personal
- h) Diseñar la estrategia de formación directiva del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma
- i) Mantener la adecuada coordinación con los órganos de las demás Administraciones competentes en materia de empleo público e impulsar la cooperación en esta materia con el resto de Administraciones Públicas mediante la convocatoria regular del Consejo del Empleo Público de Aragón.
- j) La aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma
- k) Resolver la extinción de los contratos del personal laboral fijo por causas objetivas y su suspensión en los casos que proceda.
- l) Aprobar las convocatorias públicas para la provisión de los puestos de trabajo que deban cubrirse mediante el sistema de libre designación que hayan de ser resueltas por el Gobierno de Aragón
- m) La resolución de los procedimientos para la provisión de puestos de libre designación que no tengan carácter directivo.

- n) El nombramiento de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma
- o) El reconocimiento de los tramos de carrera horizontal
- p) La resolución de los expedientes en materia de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma
- q) La designación de los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma en el Consejo del Empleo Público de Aragón y en los órganos de coordinación del empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma
- r) Ejercer las demás competencias que le atribuya la normativa vigente y, en general, todas aquellas que, en materia de función pública, sean de la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma y no estén atribuidas a otros órganos de ésta.

Artículo 9. El Departamento competente en materia de hacienda

Corresponden al Departamento competente en materia de hacienda las siguientes competencias:

- a) Proponer al Gobierno de Aragón, en el marco de la política general económica y presupuestaria, las directrices a que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y del resto del sector público autonómico.
- b) Informar preceptivamente y autorizar las medidas en materia de personal que puedan suponer incremento en el gasto.
- c) Proponer al Gobierno de Aragón, conjuntamente con el Departamento competente en materia de empleo público, las normas y directrices para la aplicación de los regímenes retributivos de su empleo público.
- d) Elaborar, con el Departamento competente en materia de empleo público, las plantillas presupuestarias o anexos de personal de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

SECCIÓN SEGUNDA. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN

Artículo 10. La Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma

1. La Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma se constituye como un órgano técnico de coordinación e información a través del cual se instrumenta la interlocución entre el Departamento competente en materia de empleo público y los órganos

gestores de los diferentes ámbitos sectoriales a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 13.2, para la coordinación de la ordenación, gestión y negociación colectiva del personal del conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. La Comisión Intersectorial estará compuesta por los siguientes miembros:

- a) El Consejero competente en materia de empleo público, que actuará como presidente de la Comisión.
- b) El Director General competente en materia de empleo público, que sustituirá al presidente en casos de ausencia, vacancia o enfermedad.
- c) El Director General competente en materia de presupuestos.
- d) El Director General competente para la gestión del personal docente no universitario.
- e) El Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud.
- f) El Director General competente en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia.
- g) Los titulares de cualesquiera otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma cuando así se determine reglamentariamente.

Actuará como secretario de la Comisión Intersectorial sin la condición de miembro de la misma, con voz pero sin voto, un funcionario de la Dirección General competente en materia de empleo público designado por su titular.

3. La Comisión Intersectorial se encuentra adscrita al Departamento competente en materia de empleo público.

4. El Gobierno dictará las normas de organización y funcionamiento de esta Comisión.

Artículo 11. *La Comisión Interdepartamental del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma*

1. Con la finalidad de hacer efectiva la interlocución entre el Departamento competente en materia de empleo público y los órganos gestores de personal, se constituye la Comisión Interdepartamental del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, adscrita al Departamento competente en la materia, como un órgano técnico de coordinación e información sobre la ordenación y gestión del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma que no ostente la condición de personal docente no universitario, estatutario o de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia.

2. La Comisión Interdepartamental estará compuesta los siguientes miembros:

- a) El Director General competente en materia de empleo público, que actuará como presidente de la Comisión o persona que le sustituya.
- b) Los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma o personas que les sustituyan. Los organismos públicos serán representados por el miembro de la Comisión que se designe en representación del Departamento de adscripción.
- c) Los titulares de cualesquiera otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma cuando así se determine reglamentariamente.

Actuará como secretario de la Comisión Interdepartamental sin la condición de miembro de la misma, con voz pero sin voto, un funcionario de la Dirección General competente en materia de empleo público designado por su titular.

3. Corresponde a la Comisión Interdepartamental del Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma:

- a) Conocer e informar las propuestas de disposiciones de carácter general que incidan en el ámbito del empleo público, con carácter previo a su aprobación por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- b) Realizar propuestas dirigidas a mejorar la organización, las condiciones de trabajo y el rendimiento del sistema de recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- c) Conocer la programación anual de objetivos del Departamento competente en materia de empleo público así como su desarrollo y recibir y analizar la información relativa a su ejecución y resultados.
- d) Realizar labores de asesoramiento y participación en los procedimientos de diseño e implantación de medidas de mejora y organización del sistema y, en particular, de la planificación estratégica de recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- e) Ejercer las demás competencias que le sean atribuidas por la normativa vigente.

4. El Gobierno dictará las normas de organización y funcionamiento de esta Comisión.

Artículo 12. *Otros órganos consultivos y de coordinación*

El Gobierno de Aragón podrá crear otros órganos de naturaleza consultiva o de coordinación para el tratamiento de materias o colectivos específicos cuando así lo requiera la gestión de sus recursos.

SECCIÓN TERCERA. ÓRGANOS GESTORES

Artículo 13. *Departamentos y Organismos Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma*

1. El Gobierno de Aragón distribuirá, las competencias que, en su condición de órganos gestores de su personal adscrito y de acuerdo con la legislación aplicable, ostenten los Departamentos y Organismos Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. Corresponden, en particular:

- a) Al Departamento competente en materia de educación, la gestión del personal docente no universitario de la Administración de la Comunidad Autónoma en los términos que prevea el Gobierno de Aragón mediante decreto.
- b) Al Departamento competente en materia de administración de justicia, la gestión del personal funcionario de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia adscrito a los órganos judiciales y demás unidades radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y cuya gestión corresponda a la Administración autonómica, en los términos que el Gobierno de Aragón prevea mediante decreto.
- c) Al Servicio Aragonés de Salud, las competencias de gestión sobre su personal adscrito en los términos que se prevean en su ley de creación y en su normativa de desarrollo.
- d) Al Departamento competente en materia de empleo público local, la gestión de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en los términos que prevea el Gobierno de Aragón, mediante Decreto.
- e) A los restantes Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma, las competencias de gestión sobre su personal adscrito en los términos que se prevean en su ley de creación y en su normativa de desarrollo.

3. Corresponden a las entidades públicas previstas en el artículo 3.1 d) de esta ley dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, las competencias de gestión que sus leyes de creación le atribuyan en relación con su personal y con los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma adscritos a aquéllas.

SECCIÓN CUARTA. EL INSTITUTO ARAGONÉS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 14. *Creación, naturaleza y régimen jurídico*

1. Se crea el Instituto Aragonés de Administración Pública con el carácter de organismo autónomo adscrito al Departamento competente en materia de empleo público, bajo cuya dirección, vigilancia y tutela ejerce las competencias en materia de empleo público que le atribuye esta ley.

2. El Instituto Aragonés de Administración Pública tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y dispone para el cumplimiento de sus fines de patrimonio propio y de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios.

3. El Instituto Aragonés de Administración Pública se rige por lo establecido en esta ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones que sean de aplicación.

Artículo 15. *Fines*

1. Son fines del Instituto Aragonés de Administración Pública:

- a) Gestionar los procedimientos selectivos para el acceso al empleo público con el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos en atención a sus competencias y a las funciones profesionales encomendadas, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.
- b) 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.
- c) Contribuir 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.
- d) Promover y fomentar la investigación, el asesoramiento y la evaluación de los programas de calidad y mejora de los servicios, especialmente, en su vinculación con la gestión de los recursos humanos.

2. El Instituto Aragonés de Administración Pública dirigirá su actuación y orientará sus medios al ejercicio de las funciones y cumplimiento de los fines que le asigna esta ley, así como a los que le pudieran ser asignados por otras normas.

Artículo 16. *Funciones*

1. Son funciones del Instituto Aragonés de Administración Pública en relación con los servicios y empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma:

- k) La gestión del reclutamiento y la organización de la selección del personal funcionario de carrera y laboral fijo conforme a las bases, programas, contenidos de las pruebas y criterios que fije el Departamento competente, así como del curso de ingreso del personal funcionario de carrera y laboral fijo cuando su realización se prevea como parte del proceso selectivo de este personal. El Instituto proveerá el adecuado apoyo material y personal para el buen y correcto funcionamiento de los órganos selectivos.
- l) La selección del personal funcionario interino y laboral temporal.
- m) La designación de los miembros de los órganos técnicos de selección.
- n) La formación del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- o) La acreditación de la formación externa y de las competencias de los empleados públicos.
- p) El desarrollo de políticas de fomento de la investigación y de las publicaciones en el ámbito de las Administraciones Públicas, especialmente de sus recursos humanos.
- q) La promoción, investigación, asesoramiento y evaluación de los programas sobre calidad de los servicios.
- r) La impartición y homologación de programas de desarrollo directivo dirigidos a los directivos públicos profesionales de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios emanados del Gobierno de Aragón y del Consejo del Empleo Público de Aragón.
- s) La gestión del sistema de evaluación del desempeño.
- t) Aquellas otras que se deriven de lo previsto legal o reglamentariamente.

2. Las funciones atribuidas al Instituto Aragonés de Administración Pública serán ejercidas sin perjuicio de aquéllas que, mediante ley, se hayan atribuido a otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. El Instituto Aragonés de Administración Pública podrá ser requerido por la Administración de la Comunidad Autónoma y por las Administraciones Públicas con las que así lo hubiese convenido, para colaborar en los procedimientos de provisión de sus puestos de trabajo.

4. El Instituto Aragonés de Administración Pública podrá convenir con las restantes Administraciones Públicas y entidades del sector público autonómico y local, la selección de empleados públicos. En cualquier caso, el coste del proceso selectivo será asumido por la Administración o entidad solicitante.

5. Asimismo, mediante convenios suscritos con las restantes Administraciones Públicas o con entidades pertenecientes al resto sector público autonómico o local, el Instituto Aragonés de Administración Pública podrá asumir la formación, la acreditación de la formación externa y la acreditación de las competencias de sus empleados así como el apoyo a la Administración conveniente en relación con la evaluación del desempeño de aquéllos.

6. También podrá suscribir convenios con la misma finalidad con otras instituciones de la Comunidad Autónoma.

7. El Instituto Aragonés de Administración Pública acreditará, a solicitud de la Administración convocante, el cumplimiento de las condiciones que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65.5 de esta ley, sean aprobados por el Gobierno de Aragón para el adecuado desarrollo de los procesos selectivos ejecutados por otras Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley.

Artículo 17. *Organización*

1. Son órganos rectores del Instituto Aragonés de Administración Pública el Presidente, el Consejo Rector y el Director.

2. El titular del Departamento competente en materia de empleo público ostentará la presidencia del Instituto y le corresponderá:

a) la representación del Instituto, sin perjuicio de la facultad de delegar la representación ordinaria en el Director.

b) convocar las sesiones del Consejo Rector y presidirlas con voto de calidad.

c) cualquier otra atribución que no esté expresamente reservada a otro órgano, que también podrá delegar.

3. El Consejo Rector es el órgano colegiado que asume la planificación general, supervisión y seguimiento de las actividades del Instituto. Son miembros natos del Consejo Rector:

a) El Presidente, que ostenta la presidencia.

b) El Director, que ostenta la vicepresidencia y sustituye al Presidente en caso de vacante, ausencia, o enfermedad u otro impedimento temporal.

c) Los titulares de las Direcciones Generales competentes en materia de empleo público, de empleo público local y de organización administrativa y calidad de los servicios.

d) Los titulares de tres Secretarías Generales Técnicas, designados anualmente de forma rotatoria.

- e) Tres representantes de las Entidades locales aragonesas, designados por la asociación de entidades locales con mayor implantación en Aragón.
- f) Tres representantes de las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa Común de las Administraciones públicas de Aragón.
- g) Un representante de la Universidad de Zaragoza.

4. El Director del Instituto será nombrado por el Gobierno de Aragón, a propuesta del titular del Departamento competente en materia de empleo público, entre personas de reconocido prestigio y acumulada experiencia en el campo de la Administración Pública.

Al Director del Instituto le corresponde la dirección, gestión y control inmediato de las actividades del Instituto, así como de sus recursos humanos, económicos y materiales, respecto de los cuales ejercerá las facultades ejecutivas que se señalen en los estatutos y las que determine o delegue el Consejo Rector.

5. La composición, organización, funciones y competencias de los órganos rectores así como de la estructura orgánica básica se determinarán en sus Estatutos de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 18. *Régimen de personal*

Integran los efectivos de personal del Instituto Aragonés de Administración Pública el personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se adscriban al Instituto.

Artículo 19. *Plan de Actividades*

1. El Instituto Aragonés de Administración Pública presentará anualmente al Gobierno de Aragón, para su aprobación, un Plan de Actividades dirigido al cumplimiento de los fines del Instituto, en el marco de la planificación estratégica en materia de recursos humanos.

2. El Plan de Actividades comprenderá medidas que impulsen, promuevan y desarrollen las funciones del Instituto, en el marco de la planificación estratégica en materia de recursos humanos.

3. Anualmente, el Instituto Aragonés de Administración Pública presentará una Memoria sobre las actuaciones desarrolladas en los ámbitos descritos haciendo referencia al grado de cumplimiento de los objetivos del Plan de Actuación y su grado de vinculación y efectos sobre los objetivos generales de la planificación estratégica en materia de recursos humanos.

Artículo 20. *Recursos económicos*

El Instituto Aragonés de Administración Pública se financiará con cargo a los siguientes recursos:

- a) los que le sean asignados con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma.
- b) los productos y rentas de toda índole procedentes de sus bienes y derechos.
- c) los ingresos ordinarios y extraordinarios que legalmente esté autorizado a percibir, en especial, los derechos de matrícula de los cursos y de la expedición de certificados de asistencia y aprovechamiento y, en su caso, de las tasas correspondientes.
- d) las subvenciones, legados y aportaciones voluntarias de entidades y particulares.
- e) los créditos que se transfieran conjuntamente con servicios procedentes de otras Administraciones públicas.
- f) las contraprestaciones derivadas de los convenios.
- g) los rendimientos de las publicaciones y de los servicios retribuidos del Instituto.

Artículo 21. *Régimen presupuestario y económico-financiero.*

1. El Instituto Aragonés del Administración Pública elaborará anualmente el anteproyecto de presupuesto, el Plan de actividades, inversiones y financiación y demás documentación complementaria del mismo, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

4. El Instituto Aragonés del Administración Pública estará sometido al régimen de control económico-financiero realizado por la Intervención General en los términos establecidos en la legislación reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Artículo 22. *Régimen patrimonial.*

1. Se adscriben al Instituto Aragonés de Administración Pública los siguientes bienes y derechos:

- a) Aquellos cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón y están afectos a los servicios del Instituto.
- b) Los bienes y derechos de toda clase afectos a la gestión de los servicios del Instituto transferidos a la Comunidad Autónoma.
- c) Los bienes y derechos que adquiera o reciba por cualquier título, o se le afecten mediante convenio.

2. Serán aplicables al patrimonio del Instituto la legislación reguladora del Patrimonio y de la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

3. La declaración de utilidad pública se entiende implícita en toda expropiación relativa a obras de la competencia del Instituto Aragonés de Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.

4. El Instituto Aragonés de Administración Pública realizará y mantendrá actualizado, en los términos previstos por la legislación reguladora del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, un inventario de los bienes y derechos que constituyen su patrimonio, así como de los que le hayan sido adscritos para el cumplimiento de sus fines, con excepción de los de carácter fungible.

Artículo 23. *Actos y recursos administrativos.*

1. El régimen jurídico de los actos emanados del Instituto Aragonés de Administración Pública, será el establecido en la normativa específica de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre el procedimiento común a todas las Administraciones públicas.

2. Los actos y resoluciones del Instituto sujetos al derecho administrativo no agotarán la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular del Departamento competente en materia de empleo público.

Artículo 24. *Contratación*

1. La contratación del Instituto se someterá a lo dispuesto en la legislación sobre contratos del sector público.

2. El Director del Instituto es el órgano de contratación, sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a otros órganos en la materia.

CAPÍTULO III

Órganos con competencia en empleo público local

Artículo 25. *Órganos competentes en materia de empleo público de las Entidades locales*

Los órganos competentes en materia de empleo público en las Administraciones Locales serán los que se prevén en la legislación de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley para los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

CAPÍTULO IV

Cooperación interadministrativa

Artículo 26. *Cooperación con las Entidades Locales en materia de empleo público*

1. La Administración de la Comunidad Autónoma y las Entidades locales supramunicipales competentes cooperarán con las Entidades locales que así lo soliciten para la adecuada ordenación y gestión de su personal.

2. A tal efecto, la Administración de la Comunidad Autónoma y las Entidades locales supramunicipales competentes, podrán proponer para su aprobación y ratificación por el órgano competente de cada Entidad local, ordenanzas tipo sobre materias cuya regulación o desarrollo corresponda a las Entidades locales y, especialmente, en lo relativo al sistema de carrera profesional, ordenación de puestos de trabajo, registros de personal, evaluación del desempeño o planificación estratégica de su personal.

TÍTULO II

Clases de empleados públicos

Artículo 27. *Concepto y clases de empleados públicos*

1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

2. También tendrán la condición de empleados públicos quienes presten servicios en el sector público autonómico o local en los términos previstos en el artículo 4 de esta ley.

3. No se considerarán empleados públicos a las personas adjudicatarias de contratos administrativos o de derecho mercantil, ni a aquéllas que disfruten de becas para la formación o investigación, según la normativa específica aplicable y ello aun cuando las becas cuenten con un régimen de transformación en contrato administrativo en determinadas circunstancias temporales o de mérito del becario.

4. Los empleados públicos se clasifican en:

- a. Funcionarios de carrera
- b. Funcionarios interinos
- c. Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal
- d. Personal eventual

5. Tendrán la consideración de personal directivo, los funcionarios de carrera o, en su caso, el personal laboral con contrato de alta dirección que ocupen puestos de carácter directivo de conformidad con lo previsto en esta ley.

Artículo 28. *Funcionarios de carrera*

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

Artículo 29. *Funcionarios interinos*

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal por plazo máximo de veinticuatro meses.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses dentro de un período de doce meses.

Podrán nombrarse funcionarios interinos para el desempeño de funciones a tiempo parcial en los supuestos señalados en este artículo. En los casos previstos en los apartados a) y b), sólo podrán nombrarse a tiempo parcial cuando se trate de puestos de trabajo con este régimen de jornada de trabajo.

2. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición y en los términos previstos en esta ley, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Artículo 30. *Reserva de funciones públicas*

1. En todo caso, en las Administraciones Públicas quedarán exclusivamente reservadas a los funcionarios de carrera aquellas funciones, incluidas las directivas, cuyo ejercicio implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. A efectos del presente apartado y salvo supuestos excepcionales, se entiende que los puestos de trabajo que ejerzan funciones instrumentales no participan del ejercicio indirecto de potestades públicas.

2. Se entenderá que un determinado puesto de trabajo se encuentra necesariamente dentro del ámbito de reserva previsto en el apartado anterior si entre sus funciones figura:

- a) La participación directa en procedimientos administrativos.

- b) El ejercicio de funciones de autoridad, mediante la elaboración y, en su caso, la aprobación de actos administrativos limitativos de derechos, las actividades de inspección y sanción, el otorgamiento de licencias y la emanación de órdenes de policía, salvo que esté prevista legalmente una excepción.
- c) La exacción de tributos.
- d) Las funciones de fe pública y asesoramiento legal o técnico preceptivo.
- e) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la contabilidad, tesorería y recaudación.

3. De acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, las diferentes Administraciones Públicas establecerán en sus relaciones de puestos de trabajo los puestos reservados exclusivamente a funcionarios públicos.

4. Con carácter general, los puestos de trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios públicos.

Artículo 31. *Personal laboral*

1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. Podrán desempeñarse por personal laboral aquellas funciones no previstas en el artículo 30.1 de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente para la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. En los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma, podrán ser desempeñados por personal laboral:

- a) Los puestos de trabajo precisos para satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficio, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos, y aquellos otros con funciones de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, cuyas funciones sustanciales tengan por objeto mantener la infraestructura material necesaria para el funcionamiento de los servicios.
- c) Los puestos relacionados con artes gráficas y realización de encuestas o facilitación de los datos objetivos encaminados a posibilitar los estudios necesarios para la toma de decisiones.

- d) Los puestos docentes y con funciones de apoyo adscritos a centros de enseñanza o formación no integrados en el sistema educativo oficial. Excepcionalmente, aquellos puestos docentes integrados en el sistema educativo oficial que por sus peculiares características deban ser objeto de contratación en régimen laboral.
- e) Los puestos de los organismos o centros de investigación que sean necesarios para la ejecución de proyectos determinados, sin que en ningún caso los contratos puedan tener duración superior a la del proyecto de que se trate.
- f) Los contratados en prácticas.
- g) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- h) Puestos vinculados con las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, siempre que no estén directamente relacionados con los criterios recogidos en el artículo 30.
- i) Los puestos reservados, según las relaciones de puestos de trabajo, a personal con discapacidad intelectual moderada, ligera o límite y a las personas con sordera prelocutiva profunda, severa o media.
- j) Los empleos temporales reservados a la inserción de determinados colectivos desaventajados o necesitados de integración, dentro de los programas que al respecto pongan en marcha las diferentes Administraciones Públicas.
- k) Cualesquiera otros puestos para los que así se establezca por una norma de rango de ley.

4. El personal laboral de las Administraciones Públicas se rige por la legislación laboral y, en su caso, por lo pactado al amparo de ella en convenio colectivo, así como por los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público y de la presente ley que les resulte de aplicación.

5. Podrán ser desempeñados por personal sometido a la relación laboral especial de alta dirección, los puestos de carácter directivo adscritos a las entidades previstas en el apartado d) del artículo 3.1, salvo que tales puestos impliquen el ejercicio directo o indirecto de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales en los términos previstos en el artículo 30 de esta ley.

Excepcionalmente, las Administraciones de las Entidades Locales podrán contratar personal sometido a la relación laboral especial de alta dirección

cuando los puestos de carácter directivo no puedan ser desempeñados por funcionarios del Subgrupo de clasificación A1.

6. El personal sometido a la relación laboral especial de alta dirección será designado atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia, y la determinación de sus condiciones de empleo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

No podrá pactarse en el contrato de trabajo de este personal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, en su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

7. Para el acceso a puestos de carácter directivo por personal sometido a la relación laboral especial de alta dirección se exigirá la acreditación de las capacidades directivas en la forma y con el alcance que se establezca reglamentariamente.

Artículo 32. *Personal eventual*

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial del Presidente, Vicepresidente y los Consejeros del Gobierno de Aragón así como del Alcalde o Presidente de la Entidad local correspondiente, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. El número máximo de personal eventual será determinado por cada órgano de gobierno de las Administraciones Públicas, que establecerá asimismo las condiciones retributivas.

3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

4. El nombramiento, las condiciones retributivas y el cese de este personal se publicará en el Boletín Oficial de Aragón.

5. En ningún caso, se considerará como mérito para el acceso a la condición de funcionario, contratado laboral o para la promoción interna, la prestación de servicios en la condición de personal eventual.

6. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

7. El personal eventual no podrá desempeñar funciones directivas ni ejecutivas, ni tampoco funciones reservadas a personal funcionario o laboral, en el seno de las Administraciones Públicas.

TÍTULO III
Estructura y ordenación del empleo público

CAPÍTULO I
Estructura del empleo público

Artículo 33. *Cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma*

Los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma se agrupan en cuerpos, estructurados en escalas, clases de especialidad y opciones y se encuadran en grupos atendiendo a la titulación exigida para su ingreso.

Artículo 34. *Grupos de clasificación profesional*

Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- a) Grupo A. Este grupo se subdivide en dos subgrupos: A1 y A2. Para el acceso a los cuerpos y escalas de este grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta. La clasificación de los cuerpos y escalas de cada subgrupo está en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- b) Grupo B. Para el acceso a los cuerpos y escalas del grupo de titulación B, se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior (Ciclo formativo de Formación Profesional) o titulaciones equivalentes.
- c) Grupo C. Este grupo se dividirá en dos subgrupos, C1 y C2. Para el acceso al Subgrupo C1 se requerirá el título de bachiller, técnico o titulación equivalente y para el ingreso en el Subgrupo C2 se requerirá el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o titulación equivalente.

Artículo 35. *Cuerpos y escalas de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma*

1. Los cuerpos de funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma, estructurados en grupos, subgrupos y escalas de clasificación, son los siguientes:

- a) En el Grupo A, el Cuerpo Superior de la Administración, al que corresponde el desempeño de las funciones de administración o profesionales correspondientes a la titulación académica exigida para el acceso.

El Cuerpo Superior de la Administración se estructura en las siguientes escalas y subgrupos de clasificación, de acuerdo con la naturaleza de las funciones atribuidas:

- Subgrupo A1, al que corresponde las funciones de administración o profesionales de nivel superior, en el que se integran las siguientes escalas: Escala Superior de Administración General, Escala de Letrados de los Servicios Jurídicos, Escala Facultativa Superior, Escala Sanitaria Superior, Escala Superior de Investigación.
- Subgrupo A2, al que corresponde las funciones de carácter profesional correspondientes a su titulación académica, en el que se integran las siguientes escalas: Escala Media de Administración General, Escala Media, Facultativa y Escala Media Sanitaria.

- b) En el Grupo B, el Cuerpo Técnico de la Administración, al que corresponde el desempeño de funciones de administración o profesionales correspondientes a la titulación académica exigida para el acceso.

El Cuerpo Técnico de la Administración se estructura en las siguientes escalas, de acuerdo con la naturaleza de las funciones atribuidas: Escala Técnica de Administración General, Escala Técnica Facultativa y Escala Técnica Sanitaria.

- c) En el Grupo C, el Cuerpo Ejecutivo de la Administración, cuyos funcionarios realizan las tareas de apoyo administrativo o especializado.

El Cuerpo Ejecutivo de la Administración se estructura en las siguientes escalas y subgrupos de clasificación, de acuerdo con la naturaleza de las funciones atribuidas y la titulación exigida para su ingreso:

- Subgrupo C1: Escala Ejecutiva de Administración General, Escala Ejecutiva Facultativa, Escala Ejecutiva Sanitaria.
- Subgrupo C2: Escala Auxiliar de Administración General, Escala Auxiliar Facultativa, Escala Auxiliar Sanitaria.

2. En atención a su especialidad técnica y a la titulación exigida para su acceso, el Gobierno de Aragón podrá crear, mediante decreto, clases de especialidad.

Artículo 36. *Opciones*

Dentro de cada escala o, en su caso, clase de especialidad, podrán existir opciones referidas a titulaciones oficiales concretas de Master universitario o Doctor, Grado, Técnico superior o Técnico, que sean requeridas para el desempeño de los diferentes puestos de trabajo. El Departamento competente en materia de empleo público determinará mediante orden en qué casos se requerirá un título de Postgrado para acceder a una opción.

Artículo 37. Agrupaciones de funcionarios sin requisito de titulación

1. Además de los grupos de clasificación recogidos en el artículo 34, la Administración de la Comunidad Autónoma podrá establecer otras agrupaciones de funcionarios para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.

2. Los funcionarios que pertenezcan a estas agrupaciones cuando reúnan la titulación exigida podrán promocionar de acuerdo con lo establecido en esta ley.

3. Las menciones a los cuerpos, escalas y clases de especialidad previstas en esta ley se entenderán también referidas a las agrupaciones de funcionarios referidas en este artículo.

Artículo 38. Escalas de funcionarios de las Administraciones locales

Las Administraciones locales agruparán a sus funcionarios de carrera de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 y por su normativa de desarrollo de acuerdo con lo previsto en la legislación básica estatal, sin perjuicio de lo que se prevea para los funcionarios locales con habilitación de carácter estatal en su legislación específica.

Artículo 39. Clasificación del personal laboral

El personal laboral se clasificará de conformidad con la legislación laboral.

CAPÍTULO II

Ordenación de los puestos de trabajo

Artículo 40. El puesto de trabajo

1. El puesto de trabajo es la unidad básica de la estructura del empleo público. El puesto de trabajo se conforma mediante la atribución de un conjunto de funciones o responsabilidades que deben ser ejercidas por un empleado a través de diferentes procesos y mediante la realización de tareas que las satisfagan.

2. Cada Administración Pública establecerá los niveles de responsabilidad en los que, en función de sus necesidades de organización, se estructuran sus puestos de trabajo atendiendo a los requisitos requeridos para su desempeño y a las funciones asumidas. El número de niveles que se determine no podrá ser superior a treinta.

Artículo 41. Derecho al desempeño del puesto de trabajo

1. Los empleados públicos de las Administraciones Públicas tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo en los términos previstos en la presente ley.

2. Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen, siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen y sin merma en las retribuciones. Los funcionarios a los que se atribuya tales funciones continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la compensación retributiva que corresponda por trabajos extraordinarios.

Artículo 42. Agrupaciones de puestos de trabajo. Áreas de especialización.

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 en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Artículo 43. Relaciones de Puestos de Trabajo.

1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo constituyen el instrumento técnico mediante el que las Administraciones Públicas ordenan sus puestos de trabajo, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad organizativa.

2. En las Relaciones de Puestos de Trabajo deberán incluirse la totalidad de los puestos de carácter indefinido de cada Administración que se hallen dotados presupuestariamente, distinguiendo los reservados a funcionarios, a personal laboral y a personal eventual, así como aquéllos que, por sus características, tengan carácter directivo.

3. La creación, modificación y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

4. La aprobación o modificación de las estructuras orgánicas de cada Administración exigirá, acumulativamente, la de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo y la de los créditos presupuestarios necesarios para atender las remuneraciones.

5. La provisión de puestos de trabajo de carácter indefinido a desempeñar por personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirá que los correspondientes puestos figuren en la respectiva Relación de Puestos de Trabajo.

6. Podrán existir puestos de carácter temporal para la ejecución de proyectos o funciones de duración determinada por un período máximo de veinticuatro meses. Los puestos de carácter temporal no deberán incluirse en la Relación de Puestos de Trabajo.

Podrá prorrogarse la duración del puesto de trabajo hasta el cumplimiento del período máximo previsto en el párrafo anterior.

Si la necesidad funcional que motivase la creación del puesto de trabajo superara el límite temporal previsto en el párrafo anterior, deberá crearse un puesto de trabajo en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

Artículo 44. *Contenido*

1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo comprenderán, al menos, los siguientes extremos:

- a) La denominación de los puestos
- b) El centro de destino
- c) Los grupos de clasificación profesional
- d) El nivel de puesto
- e) Los cuerpos, escalas y clases de especialidad, en su caso, a que estén adscritos, o las categorías laborales si se trata de personal laboral
- f) Los sistemas de provisión
- g) Las retribuciones complementarias vinculadas al puesto de trabajo
- h) El carácter directivo del puesto, en su caso.

2. Las Relaciones de Puestos de Trabajo del personal eventual contendrán la información prevista en los párrafos a) y g) del apartado primero de este artículo.

3. En las Relaciones de Puestos de Trabajo deberán, en su caso, concretarse aquellos requisitos específicos que sean necesarios para el adecuado desempeño de cada puesto de trabajo en atención a las funciones y tareas de aquél.

4. Tendrán carácter directivo aquellos puestos abiertos a funcionarios del subgrupo de clasificación A1, en los que se ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de las Administraciones Públicas, adoptando al efecto, las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la participación en la formulación de las

políticas públicas, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial.

Artículo 45. Procedimiento de aprobación.

1. El Gobierno de Aragón regulará el procedimiento de aprobación y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. Corresponde al Departamento competente en materia de empleo público, a propuesta del Departamento u Organismo público interesado, la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. Los empleados públicos ocupantes de los puestos de trabajo no podrán promover su modificación mediante solicitud personal o colectiva.

4. La aprobación o modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo que reporten modificación de gasto exigirán informe favorable del Departamento competente en materia de hacienda.

5. Las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Entidades locales serán aprobadas por el órgano competente de acuerdo con la legislación de régimen local. Se enviará copia de la Relación de Puestos de Trabajo de cada Administración Local al Departamento competente en materia de empleo público local en el plazo de treinta días desde su aprobación.

Artículo 46. Publicación.

1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo y sus modificaciones serán publicadas en el Boletín Oficial de Aragón.

2. Las Administraciones Públicas mantendrán actualizadas sus Relaciones de Puestos de Trabajo con efectos meramente informativos en sus respectivas sedes electrónicas.

Artículo 47. Otros instrumentos de gestión de los puestos de trabajo.

Las Administraciones Públicas podrán utilizar otros instrumentos de gestión de recursos humanos que complementen la información recogida en las relaciones de puestos de trabajo. Tales instrumentos serán públicos.

Artículo 48. Dotaciones presupuestarias.

1. En los presupuestos anuales de las Administraciones Públicas se fijará el número de dotaciones correspondientes a los puestos directivos, funcionariales, las de los eventuales y las del personal laboral.

2. En los presupuestos que corresponden a cada programa de gastos figurarán los créditos necesarios para financiar las retribuciones básicas y complementarias del personal adscrito a los mismos.

3. No podrá clasificarse ningún puesto de trabajo, ni incrementarse sus retribuciones, sin que exista crédito adecuado y suficiente para ello.

4. Las entidades locales aprobarán anualmente con el presupuesto, e integrado como uno de sus anexos, la plantilla de personal que comprenderá todos los puestos de trabajo reservados a los funcionarios y los desempeñados por el personal laboral y eventual. Se enviará copia de la plantilla de personal de cada Administración local al Departamento competente en materia de empleo público local.

CAPÍTULO III

Planificación de recursos humanos

Artículo 49. *Objetivos.*

La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la eficacia en la prestación de los servicios y a la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad bajo criterios de coherencia organizativa y equilibrio territorial.

Artículo 50. *Instrumentos de planificación.*

1. La planificación de los recursos humanos se instrumentará a través de los planes de ordenación de recursos humanos referidos tanto a personal funcionario como al laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito al que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.

2. Son modalidades de planes de ordenación de recursos humanos los planes estratégicos y los planes operativos.

3. Los planes de ordenación de recursos humanos serán públicos.

Artículo 51. *Contenido.*

1. De acuerdo con lo establecido en esta ley, los Planes de Ordenación de los recursos humanos podrán contener, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.

- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en esta Ley
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

2. El procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Humanos se regulará reglamentariamente.

Artículo 52. *Plan Estratégico de Recursos Humanos.*

1. Las Administraciones Públicas, en donde presten servicios un número de empleados igual o superior a cincuenta, aprobarán cuatrienalmente un Plan Estratégico de Recursos Humanos en el que se contengan los siguientes extremos:

- a) Análisis de las disponibilidades de personal existentes hasta la fecha.
- b) Previsión de las necesidades de recursos humanos durante el plazo de vigencia y, en concreto, estudio y análisis de las bajas que previsiblemente se produzcan durante este período.
- c) Objetivos generales de la política de recursos humanos, líneas estratégicas y acciones que hayan de desarrollarse para conseguirlos, incorporando un cronograma de realización de éstas, definiendo las entidades u órganos responsables de su aprobación y ejecución.
- d) Medidas de coordinación interdepartamental e interadministrativa.
- e) Mecanismos de evaluación sistemática y continuada del plan.

2. Las previsiones del plan tendrán carácter orientativo y en ningún caso generarán obligaciones jurídicas a cargo de la Administración planificadora.

Artículo 53. *Plan Operativo de Recursos Humanos*

1. Las Administraciones Públicas podrán aprobar planes operativos de recursos humanos para el desarrollo de las previsiones del Plan Estratégico o, con independencia de éste, para el cumplimiento de los objetivos que en el mismo se fije en atención a lo previsto en el artículo 50, en un ámbito o sector determinado.

2. El plan operativo de recursos humanos podrá contener las previsiones establecidas en el artículo 51.

CAPITULO IV

Oferta de empleo público

Artículo 54. *Oferta de Empleo Público*

1. Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas aprobarán, durante el primer trimestre del año natural, la Oferta anual de Empleo Público.

2. Serán objeto de la Oferta de Empleo Público las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso ya sea mediante turno libre o por promoción interna.

Deberá indicar el cuerpo, escala y, en su caso, la clase de especialidad o la categoría profesional en el caso del personal laboral, las áreas de especialización o los puestos de trabajo concretos o plazas que correspondan a tales necesidades.

3. En todo caso, los puestos de trabajo vacantes desempeñados por personal funcionario interino o laboral con contrato de interinidad, deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento o contratación y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que entre tanto se decida su amortización.

4. Las Ofertas de Empleo Público podrán incluir otras medidas o decisiones derivadas de la planificación de los recursos humanos.

5. Podrá convocarse hasta un diez por ciento adicional de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público.

6. No se podrán suprimir, amortizar o transformar las plazas incorporadas a la Oferta de Empleo Público si bien cabrá acordar reingresos al servicio activo en puestos de trabajo incluidos en la misma, con anterioridad a la publicación de las convocatorias de los respectivos procesos selectivos, manteniéndose el número total de plazas de la Oferta de Empleo Público siempre que ello resulte posible.

7. La Oferta de Empleo Público se publicará en el Boletín Oficial de Aragón y con carácter meramente informativo en la sede electrónica de la Administración, órgano o entidad correspondiente.

8. Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, de forma voluntaria y mediante los correspondientes convenios, pueden coordinarse con la

finalidad de organizar de forma unificada sus ofertas de empleo público. Dicha oferta unificada deberá publicarse, al menos, en el Boletín Oficial de Aragón.

El Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo de Empleo Público de Aragón, desarrollará reglamentariamente el procedimiento de elaboración de la oferta unificada.

9. La Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma deberá incluir, además de sus propias necesidades de personal, las de las entidades públicas previstas en los apartados c) y d) del artículo 3.1, dependientes o vinculadas a aquélla. Excepcionalmente, el Gobierno de Aragón podrá aprobar ofertas independientes para el personal estatutario, docente no universitario o funcionarios locales con habilitación de carácter estatal.

10. La ejecución de la Oferta de Empleo Público deberá desarrollarse dentro del plazo de tres años.

CAPÍTULO V **Registro de personal**

Artículo 55. *Registros de personal*

1. Las Administraciones Públicas dispondrán de un Registro de Personal, como registro administrativo en el que se inscribirán los actos y circunstancias que afecten a la vida administrativa de sus empleados públicos. También podrán contener los actos referidos al personal de las entidades previstas en el artículo 3.1.d) y artículo 4.

2. Los derechos de carácter económico, derivados de cualquiera de los actos objeto de inscripción, no podrán hacerse efectivos sin la previa inscripción de los mismos en el Registro de Personal.

3. El Registro contendrá los contenidos mínimos comunes que se establezcan mediante convenio de Conferencia Sectorial. En su defecto o desarrollo, el Consejo del Empleo Público de Aragón podrá proponer para su aprobación por el órgano competente, el contenido mínimo de los Registros de Personal de las Administraciones Públicas.

4. Los respectivos Registros de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones locales dispondrán de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su sector público. Las entidades previstas en el artículo 3.1 d) y 4 deberán proporcionar la información necesaria sobre sus recursos humanos en los términos que se establezcan reglamentariamente.

5. La información que se contenga en los Registros permitirá un tratamiento integrado a efectos estadísticos, respetándose en todo caso, la legislación vigente en materia de protección de datos personales.

6. Cuando las Entidades locales no dispongan de capacidad técnica o financiera para desarrollar y mantener un Registro de Personal, la Administración de la Comunidad Autónoma y las Entidades locales supramunicipales cooperarán con ellos a efectos de garantizar lo previsto en el presente artículo.

CAPÍTULO VI

Sistema aragonés de información sobre el empleo público

Artículo 56. *Sistema Aragonés de Información sobre el Empleo público.*

1. Se constituye el Sistema Aragonés de Información sobre el Empleo público para el tratamiento e intercambio homogéneo de información sobre la magnitud y características de los recursos humanos del sector público autonómico y local en Aragón y de la Universidad de Zaragoza.

Este sistema de información será gestionado por la Administración de la Comunidad Autónoma en los términos que se prevean reglamentariamente.

2. Semestralmente, las Administraciones Públicas remitirán la información agregada sobre los recursos humanos de su sector público al órgano competente para la gestión del sistema.

El Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo de Empleo Público de Aragón, determinará la información a suministrar por las Administraciones Públicas al Sistema Aragonés de Información sobre el Empleo público.

Esta información contendrá, al menos, el número de efectivos de cada Administración y de las entidades previstas en los artículos 3 y 4, vinculadas o dependientes de aquéllas, distribuidos territorialmente por clase de personal, sexo, edad y grupo profesional.

3. Los datos que consten en el Sistema Aragonés de Información sobre el Empleo público se publicarán en boletines o publicaciones periódicas en los términos que se prevean reglamentariamente.

CAPÍTULO VII

Evaluación del desempeño

Artículo 57. *Concepto y finalidad.*

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

2. 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.

3. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos, transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

4. La aplicación de la carrera profesional horizontal y la percepción de las retribuciones complementarias vinculadas a aquélla, requerirán la regulación y aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño.

Artículo 58. *Efectos*

1. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño sobre la promoción profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo, la continuidad en el puesto y las retribuciones complementarias de los empleados, en los términos previstos en esta ley.

2. El resultado negativo de la evaluación del desempeño dará lugar a la no valoración del mérito de experiencia durante el periodo evaluado en los procesos de selección, provisión y promoción profesional.

Artículo 59. *Evaluación de directivos*

Los empleados públicos que ocupen puestos de carácter directivo serán objeto de evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, conforme a los objetivos fijados en la convocatoria del procedimiento para su designación.

TÍTULO IV

Acceso al empleo público y pérdida de la condición de funcionario

CAPÍTULO I

Acceso al empleo público

Artículo 60. *Principios rectores de acceso al empleo público*

1. Las Administraciones Públicas seleccionarán a su personal, ya sea funcionario o laboral, de acuerdo con su Oferta de Empleo Público, mediante convocatoria pública y a través de los sistemas selectivos de acuerdo con lo previsto en la presente ley y en sus normas de desarrollo. Para la selección del personal funcionario de carrera, el sistema de concurso sólo podrá aplicarse con carácter excepcional y mediando previsión realizada por ley formal.

2. Los procesos de selección, deberán desarrollarse de forma que se garanticen, además de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los siguientes:

- a) Publicidad de las convocatorias y sus bases mediante su inclusión preceptiva en el Portal del Empleo Público de Aragón, sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta ley.
- d) Carácter abierto de las convocatorias, con la excepción de lo previsto para la promoción interna en los planes de ordenación de los recursos humanos, así como en las medidas de acción positiva previstas en esta ley.
- c) Libre concurrencia.
- d) Transparencia, referida tanto al desarrollo de los procesos selectivos como al funcionamiento de los órganos de selección.
- e) Imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección.
- f) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- g) Proporcionalidad y adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- h) Agilidad de los procesos de selección, sin perjuicio de la objetividad.

Artículo 61. *Requisitos generales de acceso al empleo público.*

1. Podrán participar en los procesos selectivos, quienes reúnan los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa prevista legalmente.
- d) No haber sido separado o despedido mediante expediente disciplinario, del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado, despedido o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida en su Estado, en los mismos términos, el acceso al empleo público.
- e) Poseer la titulación exigida.

2. Además de los anteriores, en la convocatoria de los diferentes procesos selectivos podrán incluirse otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.

3. Los requisitos deberán cumplirse en el momento de la finalización del plazo para presentar la solicitud de participación en el correspondiente proceso selectivo y deberán acreditarse una vez finalizado éste, antes del nombramiento como funcionario en prácticas o la formalización del contrato en el caso del personal laboral.

Artículo 62. Acceso al empleo público de las Administraciones Públicas de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea.

1. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder a los empleos públicos, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas determinarán, en su caso, los cuerpos, escalas y clases de especialidad, así como las áreas de especialización o los puestos de trabajo concretos a los que no podrán acceder los nacionales de otros Estados.

2. Las previsiones del apartado anterior serán de aplicación, cualquiera que sea su nacionalidad, al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes.

3. El acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo.

4. Como personal laboral, podrán acceder a las Administraciones Públicas, además de los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, los extranjeros con residencia legal en España, en igualdad de condiciones que los españoles.

5. El conocimiento del castellano se acreditará mediante la realización de la correspondiente prueba que será previa al inicio del proceso selectivo.

Artículo 63. Acceso al empleo público de funcionarios de organismos internacionales.

Las Administraciones Públicas establecerán los requisitos y condiciones para el acceso a las mismas de funcionarios de nacionalidad española de organismos internacionales, siempre que posean la titulación requerida y superen los correspondientes procesos selectivos. Podrán quedar exentos de la realización de aquellas pruebas que tengan por objeto acreditar conocimientos ya exigidos para el desempeño de su puesto en el organismo internacional correspondiente.

Artículo 64. Acceso al empleo público de personas con discapacidad.

1. Las Administraciones Públicas reservarán en su Oferta de Empleo Público, un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes convocadas para ser cubiertas por personas con discapacidad, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento del total de los efectivos.

2. Se considerarán personas con discapacidad las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

3. El acceso al empleo público se producirá siempre que tales personas superen el correspondiente proceso selectivo y acrediten su discapacidad, así como la compatibilidad de la misma con el desempeño de las funciones propias del puesto de trabajo, áreas de especialización, cuerpo, escala, o clase de especialidad.

4. Cada Administración Pública adoptará, en función del tipo de discapacidad o pluri-discapacidad, las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de contenidos, tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado el mismo, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad.

5. La selección para puestos reservados a personas con discapacidad intelectual podrá realizarse a través de concurso de méritos o de concurso-oposición. En todo caso, los procesos de selección estarán dirigidos a comprobar que los aspirantes poseen los repertorios básicos de conducta y las habilidades adecuadas que les permitan el ejercicio de las funciones propias del puesto de trabajo. A tal efecto, el proceso de selección podrá incluir un periodo de adaptación al contenido del puesto y al entorno laboral de un máximo de dos años, superado el cual se producirá su nombramiento definitivo o contratación con carácter fijo.

CAPÍTULO II

Procesos y sistemas de selección

Artículo 65. *Convocatoria*

1. Los procesos de selección se iniciarán mediante convocatoria pública.
2. Los procesos de selección se convocarán dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Oferta de Empleo Público.
3. En la convocatoria de los procesos de selección de personal funcionario o laboral, se hará constar expresamente:
 - a) El número de plazas o puestos que se convocan, especificando el grupo de clasificación profesional, cuerpo, escala, área de especialización, categoría profesional y, en su caso, número en la Relación de Puestos de Trabajo, con indicación de aquéllos que, en su caso, se reservan a la promoción interna.
 - b) El número de vacantes que se reserven, en su caso, a personas con discapacidad.
 - c) El sistema de selección aplicable, con indicación del tipo de pruebas a superar, los programas o temarios y, en su caso, la relación de méritos así como de los criterios y las normas de valoración.
 - d) En su caso, la existencia de un período de prácticas o curso de formación y su carácter eliminatorio, si lo tuvieren.
 - e) Los requisitos y condiciones que deben reunir los aspirantes.
 - f) La composición del órgano de selección o indicación del momento en que se hará pública a través de su inserción en el Boletín Oficial de Aragón.
 - g) El calendario previsible para el inicio de las pruebas.
 - h) El modelo de solicitud a formalizar por los aspirantes y la cuantía, en su caso, de los derechos de examen.
3. Las convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial de Aragón y se difundirán preceptivamente en el Portal del Empleo Público de Aragón.
4. Las bases de la convocatoria vinculan a la Administración, a los órganos de selección y a quienes participen en el proceso selectivo.
5. A efectos de facilitar la movilidad interadministrativa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma y la cooperación en materia de selección del personal, el Gobierno de Aragón, a propuesta del titular del Departamento competente en materia de empleo público y previo informe del Consejo del Empleo Público de Aragón, podrá establecer las condiciones de publicidad y transparencia, las pruebas homogéneas y los temarios básicos que consti-

tuyan las condiciones mínimas correspondientes a los procesos selectivos de las respectivas Administraciones públicas de Aragón. El Instituto Aragonés de Administración Pública acreditará, a solicitud de la Administración convocante, el cumplimiento de tales condiciones.

Artículo 66. *Sistemas Selectivos*

1. Los sistemas selectivos para el acceso al empleo público son la oposición, el concurso-oposición y el concurso.

2. La oposición consistirá en la celebración de una o varias pruebas selectivas para determinar el mérito y capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. Las pruebas selectivas podrán incluir los instrumentos de selección previstos en el artículo 69 a excepción del contemplado en su apartado 2.a).

3. El concurso-oposición consistirá en la celebración sucesiva de pruebas de aptitud y capacidad así como en la comprobación y valoración de los méritos de los aspirantes conforme al baremo previsto en las bases de la convocatoria. A esta valoración de méritos deberá otorgarse una puntuación proporcionada de forma que no determine por sí misma el resultado del proceso selectivo.

El concurso-oposición se utilizará como sistema de selección preferente para aquellos puestos de trabajo de especial dificultad técnica, responsabilidad y especialización en los que se considere necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa para el desempeño adecuado de las funciones y tareas que les son propias.

4. El sistema de concurso consistirá únicamente en la valoración de méritos. Sólo con carácter excepcional y previsión mediante ley formal, podrá aplicarse para la selección del personal funcionario de carrera el sistema de concurso.

5. La prestación de servicios en régimen interino o en la condición de personal laboral temporal no podrá suponer mérito preferente para el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo.

6. El sistema selectivo podrá completarse con la superación de un período de prácticas y un curso de formación con evaluación final.

Artículo 67. *Propuesta de nombramiento o contratación.*

1. La propuesta del órgano de selección tendrá carácter vinculante para el órgano competente para el nombramiento o contratación de personal.

2. El órgano de selección no podrá proponer el acceso a la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo de un número de aprobados superior al de los puestos convocados.

3. No obstante lo anterior y a efectos de prever los inconvenientes producidos por las renunciaciones de los aspirantes seleccionados antes de la toma de posesión como funcionario de carrera, el órgano de selección acompañará a la lista de aprobados coincidente con la de puestos convocados, una segunda en la que se incluirán todos aquéllos que, en su caso, hubieran superado todos los ejercicios de la oposición.

Lo previsto en el párrafo anterior, será igualmente de aplicación al personal laboral fijo.

Artículo 68. *Pruebas de habilitación previa o reclutamiento.*

1. En aplicación del principio de agilidad en los procesos de selección, las Administraciones Públicas podrán celebrar pruebas de habilitación previa o reclutamiento en aquellos procesos selectivos que previsiblemente susciten una amplia concurrencia de participantes o cuando, por las características de los puestos ofertados, así se considere oportuno.

2. Las pruebas de habilitación previa o reclutamiento se ajustarán a los principios recogidos en el artículo 60.2 de esta ley y se realizarán, preferentemente, a través de aplicaciones informáticas puestas a disposición de los aspirantes.

Tales pruebas podrán incluirse como parte del proceso de selección de los funcionarios de carrera o del personal laboral fijo, o celebrarse autónomamente, con la finalidad de seleccionar personal funcionario interino o laboral temporal.

3. Mediante convenio, las Administraciones locales aragonesas y las entidades públicas previstas en el artículo 3.1 apartados d) y e) y artículo 4 de esta ley, podrán encomendar las funciones de habilitación previa o reclutamiento al Instituto Aragonés de Administración Pública.

Artículo 69. *Instrumentos de Selección.*

1. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al ejercicio de las funciones que deben desarrollar en el puesto de trabajo, en el área de especialización o, en su caso, en los cuerpos o escalas, y el desempeño eficaz de las tareas correspondientes a aquéllas.

2. Para el desarrollo de las pruebas selectivas, las Administraciones Públicas podrán hacer uso, entre otros, simultánea o alternativamente, de los siguientes instrumentos de selección:

- a) El análisis del currículum académico y profesional de los candidatos.
- b) La exposición curricular por los candidatos.

- c) La realización de pruebas de conocimiento orales y escritas.
- d) La realización de pruebas de capacidades cognitivas y de personalidad.
- e) La superación de pruebas físicas.
- f) La comprobación del dominio de lenguas extranjeras.
- g) La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
- i) La realización de entrevistas de selección.
- j) La superación de pruebas relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación.
- k) La superación de reconocimientos médicos.

Estos instrumentos deberán aplicarse con la metodología necesaria para garantizar la objetividad de sus resultados.

3. Todos los procesos de selección deberán incluir, como mínimo, una prueba de carácter práctico que consistirá en comprobar la adecuación de los conocimientos y destrezas de los aspirantes con las tareas principales de los puestos de trabajo con el fin de predecir su correcto desempeño y aprendizaje.

Artículo 70. *Selección del personal funcionario interino y laboral temporal.*

1. La selección de funcionarios interinos y del personal laboral temporal habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El procedimiento de selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal se regulará reglamentariamente y podrá consistir, entre otros sistemas, en la creación de listas de espera o bolsas de empleo. Excepcionalmente, podrá acudir a los Servicios Públicos de Empleo.

2. El personal funcionario interino estará sujeto a un período de prueba, durante el que será posible la revocación del nombramiento a instancia del propio funcionario o de la Administración. El período de prueba no podrá superar los tres meses de trabajo efectivo en el caso de personal de los grupos profesionales A y B, y los dos meses para el resto del personal. En ningún caso el período de prueba podrá exceder de la mitad de la duración del nombramiento, si ésta se refleja en el mismo. Estará exento del período de prueba quien ya lo hubiera superado con ocasión de un anterior nombramiento temporal para la realización de funciones de las mismas características en el mismo Departamento, Organismo o Entidad en los dos años anteriores a la expedición del nuevo nombramiento.

El período de prueba del personal laboral temporal será el que se prevea en el convenio colectivo que resulte de aplicación.

3. Para ocupar con carácter interino un puesto de trabajo, el ocupante deberá cumplir los requisitos generales previstos en el artículo 61 y , en su caso, los específicos contemplados en la correspondiente relación de puestos de trabajo así como acreditar su capacidad funcional mediante el correspondiente reconocimiento médico.

CAPÍTULO III **Órganos de selección**

Artículo 71. *Órganos de Selección.*

1. El desarrollo y ejecución de los procesos selectivos, la evaluación de las pruebas y, en su caso, méritos de los aspirantes, será encomendada a órganos colegiados de carácter técnico en cuya composición se tenderá a los principios de paridad de género entre hombre y mujer, profesionalidad e imparcialidad de sus miembros.

2. Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la selección de su personal.

Artículo 72. *Composición y funcionamiento.*

1. La composición y funcionamiento de dichos órganos se establecerá reglamentariamente, debiendo garantizar la imparcialidad de sus miembros así como su idoneidad y profesionalidad en cuanto al conocimiento del contenido funcional de los cuerpos, escalas o categorías laborales, de las técnicas y habilidades específicas de selección de personal y de las materias objeto de las pruebas. Su composición tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

2. Los miembros del órgano de selección deberán contar con un nivel de conocimientos técnicos y en materia de selección de personal que les permita valorar los méritos y la capacidad de los candidatos. Además, habrán de pertenecer al grupo o, en su caso, subgrupo de clasificación profesional al que corresponda una titulación de igual o superior nivel académico al exigido en la respectiva convocatoria.

3. Las Administraciones locales aragonesas podrán solicitar al Instituto Aragonés de Administración Pública, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 16.4, que proponga uno de los miembros de los órganos selectivos de las Administraciones locales aragonesas para su designación como tal por éstas. No obstante, cualquier Administración Pública incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley podrá recabar de las restantes para la selección de personal, propuestas de designación de miembros de órganos selectivos.

4. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos, el personal laboral temporal y el personal eventual, no podrán formar parte de los órganos de selección. Tampoco podrán formar parte de estos órganos, las personas que hayan ejercido actividad de preparación de aspirantes para el ingreso en el empleo público en los últimos cinco años.

5. La pertenencia a órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

CAPÍTULO IV

El Portal del Empleo Público de Aragón

Artículo 73. *El Portal del Empleo Público de Aragón.*

1. Se crea el «Portal del Empleo Público de Aragón» como plataforma electrónica a través de la cual se garantiza una adecuada publicidad de los procesos selectivos convocados para el acceso al empleo público en las Administraciones y entidades previstas en el ámbito de aplicación de esta ley.

2. Sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad, en los casos exigidos por esta ley o en los que así se decida voluntariamente, los órganos competentes para la convocatoria de los procedimientos selectivos, difundirán a través del Portal del Empleo Público de Aragón, la convocatorias de tales procesos en su contenido completo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de esta ley.

3. Igualmente, los órganos competentes para convocar procedimientos de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones y entidades previstas en el ámbito de aplicación de esta ley podrán difundir a través del Portal del Empleo Público de Aragón las correspondientes convocatorias.

CAPÍTULO V

Adquisición y pérdida de la condición de funcionario

Artículo 74. *Adquisición de la condición de funcionario de carrera.*

1. La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superación del proceso selectivo.
- b) Nombramiento por el órgano o autoridad competentes, que será publicado en el Boletín Oficial de Aragón.
- c) Juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Aragón y al resto del ordenamiento jurídico.
- d) Toma de posesión del puesto de trabajo dentro del plazo que se establezca.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1.b) del presente artículo, no podrán ser nombrados funcionarios de carrera, quedando sin efecto todas las actuaciones previas, quienes no acrediten, una vez superado el procedimiento selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.

3. Los funcionarios de nuevo ingreso ocuparán los puestos de trabajo que se les ofrezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y según las preferencias manifestadas por riguroso orden de puntuación final, siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados en las Relaciones de Puestos de Trabajo, a cuyo efecto podrán fijarse en éstas los puestos que por sus características, se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de una o varias especialidades del mismo cuerpo, en relación con la formación específica exigida en el proceso selectivo.

Los puestos adjudicados tienen carácter definitivo equivalente a todos los efectos a los obtenidos por concurso.

4. Con carácter general, los puestos de trabajo que se oferten al personal funcionario de nuevo ingreso deberán haber sido previamente objeto de concurso de méritos entre quienes ya tuvieran la condición de personal funcionario.

No obstante, con carácter excepcional y por razones justificadas, pueden ofertarse puestos de trabajo que no hayan sido previamente objeto de concurso de méritos.

5. También podrá adjudicarse destino provisional cuando las vacantes estén pendientes de resolución de concurso para la provisión de puestos de trabajo.

Artículo 75. *Causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera.*

1. Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- a) La renuncia a la condición de funcionario.
- b) La pérdida de la nacionalidad.
- c) La jubilación total del funcionario.
- d) La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- e) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

2. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el apartado anterior y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento, se

provea por funcionario de carrera el puesto de trabajo que ocupase, o transcurran los plazos previstos en el artículo 29, sin posibilidad de prórroga.

Artículo 76. Renuncia a la condición de funcionario.

1. La renuncia a la condición de funcionario es voluntaria y necesariamente deberá formalizarse por escrito y será aceptada expresamente por la Administración, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. No podrá aceptarse la renuncia por parte de la Administración, cuando el funcionario esté sujeto a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito.

3. La renuncia a la condición de funcionario no le inhabilita para ingresar de nuevo en la Administración Pública a través del procedimiento de selección establecido.

Artículo 77. Pérdida de la nacionalidad.

La pérdida de la nacionalidad que se haya tenido en cuenta para el nombramiento, determinará la pérdida de la condición de funcionario salvo que simultáneamente se adquiera la nacionalidad de algún otro Estado que habilite para el acceso al cuerpo o escala de que se trate, en los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 78. Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.

La pena principal o accesoria de inhabilitación impuesta por sentencia firme, producirá la pérdida de la condición de funcionario de carrera de todos los cuerpos y escalas a los que pudiera pertenecer, cuando fuera absoluta, o de los especificados en la sentencia, en el caso de la inhabilitación especial.

Artículo 79. Jubilación.

1. La jubilación de los funcionarios de las Administraciones Públicas podrá ser:

- a) Voluntaria, a solicitud del funcionario.
- b) Forzosa, al cumplir la edad legalmente establecida.
- c) Por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.
- d) Parcial. De acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 4.

2. Procederá la jubilación voluntaria, a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable.

3. La jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad, salvo que previamente haya solicitado la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo, hasta los setenta años de edad.

4. Procederá la jubilación parcial, a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable.

Artículo 80. *Prolongación de la permanencia en el servicio activo.*

1. Antes de cumplir la edad de jubilación forzosa, el funcionario podrá solicitar a la Administración la permanencia en el servicio activo, como máximo hasta cumplir los setenta años de edad.

2. Cuando el funcionario solicite la permanencia en el servicio activo, la Administración deberá resolver de forma motivada sobre su aceptación o denegación de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Razones organizativas, tecnológicas o de exceso o necesidad de amortización de plantillas, siempre que estas circunstancias estén recogidas en los instrumentos de planificación de los recursos humanos, en las leyes de presupuestos o en las normas correspondientes.
- b) Los resultados de la evaluación del desempeño en los últimos cinco años, que deberán ser positivos.
- c) La capacidad funcional necesaria para el desarrollo de las funciones o tareas propias del puesto de trabajo, acreditada mediante el correspondiente reconocimiento médico.
- d) Cuando, en el momento de cumplir la edad de jubilación forzosa, le resten seis años o menos de cotización para causar derecho a pensión de jubilación.

3. En el supuesto de la letra d) del apartado anterior, su concesión estará supeditada, en todo caso, a la acreditación de la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento y no podrá prolongarse más allá del día en el que el interesado complete el tiempo de cotización necesario para causar pensión de jubilación, sea cual sea el importe de la misma.

4. La resolución estimatoria de la prolongación de la permanencia en el servicio activo, podrá ser objeto de revisión mediante el correspondiente procedimiento iniciado de oficio, emitiéndose por el órgano competente reso-

lución de confirmación de la misma o de jubilación forzosa según proceda, atendiendo y fundamentando ésta en los mismos extremos que se señalan en el apartado segundo.

Artículo 81. *Rehabilitación de la condición de funcionario.*

1. En caso de extinción de la relación de servicios como consecuencia de pérdida o cambio de nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente para el servicio, el interesado, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó, podrá solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario que le será concedida en la forma que reglamentariamente se establezca y previa acreditación y comprobación documental de la desaparición de las causas objetivas que motivaron dicha pérdida.

2. Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán conceder, con carácter excepcional y a petición del interesado, la rehabilitación de quien hubiera perdido la condición de funcionario por haber sido condenado a pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido. Si transcurrido el plazo para dictar la resolución, no se hubiera producido de forma expresa, se entenderá desestimada la solicitud.

TÍTULO V

Deberes y código de conducta. Responsabilidad y régimen de incompatibilidades.

CAPÍTULO I

Principios de actuación

Artículo 82. *Principios.*

1. Los empleados públicos de las Administraciones Públicas ajustarán su actuación al código de conducta y a los deberes previstos en esta ley y en su normativa de desarrollo y, concretamente, a los principios siguientes:

- a) Integridad, responsabilidad y transparencia
- b) Legalidad
- c) Ejemplaridad, austeridad y honradez
- d) Servicio efectivo al ciudadano
- e) Promoción del entorno cultural y medioambiental
- f) Fomento y garantía de la igualdad entre hombre y mujeres
- g) Objetividad, neutralidad, imparcialidad
- h) Confidencialidad

- i) Dedicación al servicio público
- j) Accesibilidad
- k) Eficacia

2. Los principios y reglas establecidos en el presente capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos de las Administraciones Públicas.

Artículo 83. *Código de conducta.*

Los empleados públicos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones y en el desempeño de sus tareas deberán, en todo caso, ajustar sus actuaciones a los siguientes principios que conforman el código de conducta:

- a) Los empleados públicos ajustarán su conducta al pleno respeto de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Aragón y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
- b) Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, favoreciendo la accesibilidad y receptividad de la Administración Pública hacia la ciudadanía. A tal fin, en todo momento tratarán con el respeto y la cortesía debidos a todas las personas y procurarán satisfacer en el plazo más breve posible sus demandas legítimas y la información solicitada.
- c) Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses de la ciudadanía y se fundamentará, siempre y en todo caso, en consideraciones objetivas orientadas a garantizar la imparcialidad en la actuación administrativa y salvaguardar el interés común. En su actuación puntual deberán prescindir de cualquier factor que exprese posiciones personales, ideológicas, familiares, corporativas, clientelares o cualquier otra que pueda colisionar con la imparcialidad y neutralidad que debe presidir el desempeño de sus tareas.
- d) Realizarán con lealtad, integridad, transparencia y buena fe, toda actuación al servicio de la Administración en la que prestan sus servicios.
- e) Actuarán con lealtad, buena fe y respeto en relación con la Administración en la que presten sus servicios, sus superiores, así como en la que respecta a su trato con el resto de empleados públicos y ciudadanos.
- f) En el ejercicio de sus funciones tratarán de igual forma a mujeres y hombres y no llevarán a cabo ningún tipo de discriminaciones cualquiera que sea la causa en que las funden.

- g) Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- h) Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
- i) No deberán aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas. Por consiguiente, deberán rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
- j) No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
- k) Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus funciones y las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, velando siempre por el cumplimiento del interés general y de los objetivos de la organización.
- l) No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
- m) Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
- n) Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Artículo 84. *Deberes.*

1. Los empleados públicos de las Administraciones Públicas tienen los siguientes deberes:

- a) Respetar la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Aragón y el conjunto del ordenamiento jurídico en su integridad.
- b) Obedecer las instrucciones y órdenes de los superiores, salvo cuando se trate de órdenes manifiestamente ilegales, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
- c) Cumplir con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y en su caso, resolver dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
- d) Colaborar con los superiores y compañeros en el desempeño de sus funciones.
- e) Cumplir la jornada y el horario establecidos.
- f) Informar a los ciudadanos sobre todas aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, así como facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- g) Facilitar la información que sobre los puestos de trabajo les solicite la Administración al objeto de mejorar la estructura y racionalizar el sistema de puestos.
- h) Poner en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A tales efectos, podrá preverse la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o ciudadanos que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
- i) Garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
- j) Administrar los recursos y bienes públicos con austeridad y no utilizarlos en provecho propio o de personas allegadas.
- k) Velar por la conservación de los recursos y bienes públicos.
- l) Recibir la formación profesional necesaria en los términos en que se establezca y mantener actualizada su formación y cualificación.
- m) Observar las normas de seguridad y salud laboral.
- n) Cualquier otro contemplado en una norma legal o reglamentaria.

2. Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán aprobar otros códigos de conducta específicos que desarrollen lo previsto en este

capítulo, para colectivos de empleados públicos que, por las peculiaridades del servicio que presten o por el carácter directivo del puesto que ocupan, así lo considerasen necesario.

CAPÍTULO II

Responsabilidad y régimen de incompatibilidades

Artículo 85. *Responsabilidad por la gestión de los servicios.*

Los empleados públicos son responsables de la buena gestión de los servicios encomendados y procurarán superar los obstáculos que encuentren en el cumplimiento de sus obligaciones, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al personal superior jerárquico.

Artículo 86. *Responsabilidad patrimonial*

1. Sin perjuicio de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos regulada en el artículo 106.2 de la Constitución y del deber de resarcir los daños causados a las personas particulares, las Administraciones Públicas, una vez que las hayan indemnizado, se dirigirá de oficio contra el empleado público causante de los daños por dolo, culpa o negligencia graves, en acción de regreso, mediante la instrucción del procedimiento correspondiente.

2. Para la existencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: El resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 87. *Responsabilidad por daños y perjuicios causados a derechos o bienes de la Administración.*

Las Administraciones Públicas se dirigirán contra el empleado público para exigirle compensación por los daños o perjuicios en sus bienes o derechos que ocasione por dolo, culpa o negligencia grave.

Artículo 88. *Responsabilidad penal.*

1. La responsabilidad penal así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

Artículo 89. *Responsabilidad disciplinaria.*

La responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos se hará efectiva de conformidad con lo dispuesto en el título X de la presente ley.

Artículo 90. *Régimen de incompatibilidades.*

1. Los empleados públicos están sometidos al régimen de incompatibilidades que les resulte de aplicación.

2. Sin perjuicio de lo indicado en el apartado anterior, el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier cargo, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos o meramente honoríficos, si impide o menoscaba el exacto cumplimiento de sus deberes, compromete su imparcialidad o independencia, o perjudica los intereses generales.

TÍTULO VI

Derechos de los empleados públicos

CAPÍTULO I

Derechos de los empleados públicos

Artículo 91. *Derechos individuales.*

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio:

- a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera.
- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón de servicio.
- e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

- g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales preferentemente en horario laboral.
- h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en esta ley y en el resto de las normas aplicables.
- o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p) A la libre asociación profesional.
- q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Artículo 92. Derechos individuales ejercidos colectivamente.

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos individuales que se ejercen de forma colectiva:

- a) A la libertad sindical.
- b) A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- c) Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- d) Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- e) Al de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 del Estatuto Básico del Empleado Público.

CAPÍTULO II

Derecho a la negociación colectiva y a la representación

Artículo 93. *Derecho a la negociación colectiva y a la representación.*

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva y a la representación de los empleados públicos de las Administraciones Públicas se regirá por la legislación básica estatal, por su normativa de desarrollo y por lo previsto en el presente capítulo.

Artículo 94. *Procedimiento de negociación colectiva en la Administración de la Comunidad Autónoma.*

1. El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fije la Administración de la Comunidad Autónoma y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.

2. Para la validez de los acuerdos en las diferentes mesas de negociación colectiva de la Administración de la Comunidad Autónoma y sin perjuicio de su ratificación, en los términos legalmente previstos, por el Gobierno de Aragón, el acuerdo adoptado en la correspondiente mesa, acompañado de la correspondiente memoria económica, será informado preceptivamente por los siguientes órganos:

- a) Por el Departamento competente en materia de empleo público, cuya información versará sobre las cuestiones que afecten a la coordinación de la ordenación, de la negociación colectiva y de la gestión del personal del conjunto de la Administración y de los Organismos públicos de la Comunidad Autónoma así como sobre el cumplimiento de las normas de general aplicación en materia de empleo público.
- b) Por el Departamento competente en materia de hacienda, que versará sobre todos aquellos extremos de los que deriven consecuencias directas o indirectas en materia de gasto público.
- c) Por la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma, en lo que afecte al ámbito de su competencia asesora.
- d) Por el Consejo Consultivo de Aragón, cuando el contenido del acuerdo afecte al ámbito de sus competencias consultivas.

3. A la vista de los informes presentados, el Gobierno de Aragón dará validez y eficacia, en su caso, al acuerdo alcanzado mediante su aprobación expresa y formal.

De no ser aprobado, el Gobierno de Aragón ordenará el inicio de un nuevo proceso de negociación con la representación sindical. En el supuesto de que no se produzca acuerdo en la renegociación, el Gobierno de Aragón procederá al establecimiento de las condiciones de empleo que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración.

4. No podrán ser aprobados los acuerdos que supongan gastos que excedan de los límites establecidos en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio correspondiente o, en su caso, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

5. El Gobierno de Aragón adoptará las medidas oportunas para la modificación o derogación de las normas reglamentarias afectadas por los acuerdos adoptados a través del procedimiento legalmente previsto.

6. Si el acuerdo afecta a materias sometidas a reserva de ley, el Gobierno de Aragón procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes de Aragón del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado.

7. El procedimiento regulado en el presente artículo también será de aplicación para la adopción de acuerdos sobre las condiciones de trabajo del personal laboral propio de las entidades públicas dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, a las que se refiere el artículo 3.1.d) de esta ley.

Artículo 95. *Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón.*

1. Se constituye una Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón. La representación de éstas será unitaria, estará coordinada por la Administración de la Comunidad Autónoma y contará con representantes de la Universidad de Zaragoza y de las Entidades locales a través de las asociaciones de entidades locales de mayor implantación en el territorio de Aragón.

2. La representación de las Organizaciones Sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas previstas en el apartado primero del artículo 3 de esta ley.

3. Serán materias objeto de negociación en esta Mesa las condiciones de trabajo de obligada negociación de aplicación común al personal funcio-

nario, estatutario y laboral del conjunto de las Administraciones previstas en el apartado primero del artículo 3 de esta ley.

4. Además, también estarán presentes en esta Mesa Común, las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas regulada en el artículo 36.1 del Estatuto Básico del Empleado Público siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas previstas en el apartado primero del artículo 3 de esta ley.

Artículo 96. Mesa de Negociación de la Administración Local de Aragón.

1. Para la negociación de las materias y condiciones de trabajo de los empleados públicos de las Administraciones locales aragonesas, se constituye la Mesa de Negociación de la Administración Local de Aragón, que estará compuesta por representantes de las Entidades locales aragonesas y de las Organizaciones sindicales legitimadas de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.

2. Las Entidades Locales serán representadas en la Mesa a través de las asociaciones de entidades locales de mayor implantación en el territorio de Aragón.

3. La representación de las Organizaciones Sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones locales aragonesas.

4. Los acuerdos adoptados en la Mesa de Negociación de la Administración Local de Aragón serán de aplicación directa al personal de aquellas Administraciones locales en las que no exista órgano de representación propio. En el resto de Administraciones locales, tales acuerdos tendrán carácter supletorio.

Artículo 97. Mesas Generales de Negociación de las distintas Administraciones Públicas.

1. Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración de la Comunidad Autónoma, en la Universidad de Zaragoza y en cada una de las Entidades locales aragonesas, una Mesa General de Negociación.

2. Es de aplicación a estas Mesas Generales lo dispuesto en el artículo 95.2 para la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas.

3. Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales, las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas regulada en el artículo 36.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, siempre que hubiera obtenido el 10 por 100 de los representantes del personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate.

4. Dependiendo de la Mesa General de Negociación de las distintas Administraciones Públicas y por acuerdo de las mismas, podrán constituirse Mesas Sectoriales en los términos previstos en el artículo 34 del Estatuto Básico del Empleado Público.

5. La negociación colectiva de los empleados públicos de las entidades previstas en el artículo 3.1.d) se regirá por la legislación laboral que resulte de aplicación.

Artículo 98. *Materias objeto de negociación.*

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- c) Las normas que fijan los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- d) Las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
- e) Los planes de Previsión Social Complementaria.
- f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- i) Los criterios generales de acción social.
- j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.

- l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
 - m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.
2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:
- a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.
Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto.
 - b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
 - c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
 - d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
 - e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

CAPÍTULO III

Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones

Artículo 99. *Jornada de trabajo de los funcionarios públicos.*

1. Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial.

2. Los funcionarios públicos tendrán derecho a la reducción de su jornada de trabajo en los supuestos y con los requisitos que se determinen reglamentariamente de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación.

Artículo 100. *Permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos.*

1. Las Administraciones Públicas determinarán los supuestos de concesión de permisos, licencias y vacaciones a sus funcionarios públicos y los requisitos, efectos y duración de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos.

3. Las condiciones y períodos de disfrute de las vacaciones y de los permisos y licencias deberán garantizar una adecuada prestación del servicio público.

Artículo 101. *Permiso por razón de violencia de género.*

1. Las faltas de asistencia del personal funcionario víctima de violencia de género, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud, según proceda.

2. El personal funcionario víctima de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral, tendrá derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que para estos supuestos establezca la Administración Pública competente en cada caso.

3. El personal funcionario declarado víctima de cualquier otro tipo de violencia tendrá derecho al disfrute del mismo permiso cuando lo necesite para hacer efectiva su protección.

Artículo 102. *Jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral.*

El régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se regirá por lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente.

CAPÍTULO IV

Derecho a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo

Artículo 103. *Derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.*

1. Los funcionarios tendrán derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

2. Las Administraciones Públicas velarán por la protección de salud de los funcionarios en el ámbito laboral mediante el cumplimiento eficaz del deber de protección que les corresponde y en particular, garantizarán el ejercicio del derecho de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud en los términos que se prevén en la legislación aplicable en la materia.

3. Las Administraciones Públicas garantizarán especialmente la protección de los empleados que por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo.

Para hacer efectiva esta protección, el funcionario afectado tendrá derecho a la adaptación del puesto de trabajo. Tal adaptación podrá conllevar, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, el cambio de su puesto de trabajo cuando éste sea necesario para la protección de su salud y exista vacante idónea.

TÍTULO VII

Carrera profesional y provisión de puestos de trabajo

CAPÍTULO I

Carrera profesional

Artículo 104. *Concepto y principios*

1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.

2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

A tal efecto, las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. La carrera profesional estará compuesta por las siguientes modalidades:

- a) 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.
- b) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.

- c) Promoción interna, en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 109.

Artículo 105. *Carrera horizontal.*

1. 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.

2. La carrera profesional de los funcionarios de carrera constará de los siguientes tramos acumulativos en cada subgrupo o grupo profesional, en el caso de que no tenga subgrupo:

- a) Tramo de acceso
- b) Tramo I
- c) Tramo II
- d) Tramo III
- e) Tramo IV

Artículo 106. *Adquisición de los tramos.*

1. Para la adquisición de un tramo superior de carrera será necesario, además de la valoración mínima que reglamentariamente se establezca, de los factores de evaluación previstos en el apartado dos de este artículo, el 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.

El Gobierno de Aragón podrá prever supuestos excepcionales en los que el período mínimo exigido en el párrafo anterior pueda modificarse cuando, por la naturaleza de los méritos valorados, así se considere necesario.

2. Para la adquisición de cada uno de los tramos se valorarán, de acuerdo con la naturaleza de cada actividad profesional, algunos de los siguientes factores:

- 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.
- b) La formación, docencia y difusión del conocimiento en materias vinculadas con el puesto de trabajo, así como las actividades de investigación en las líneas de interés para la organización.

- c) La implicación en los proyectos de la Administración mediante su participación en grupos de trabajo, equipos de investigación, programas de mejora de la calidad u otros de similar naturaleza.
- d) La permanencia en la misma área de especialización
- e) La adquisición de nuevas competencias profesionales que conlleven una mejora en la prestación de sus servicios.

3. La adquisición de los tramos será consecutiva con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

Artículo 107. Órgano técnico de reconocimiento.

1. Los tramos serán reconocidos a propuesta del correspondiente órgano técnico creado al efecto en cada Administración Pública.

2. La composición de este órgano técnico responderá al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre. Su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad. Estos órganos podrán ser permanentes.

En ningún caso, podrán formar parte de los órganos técnicos de reconocimiento de la carrera horizontal, el personal de elección o de designación política, el personal funcionario interino, el personal laboral o el personal eventual.

La pertenencia a los órganos técnicos de reconocimiento será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

3. El órgano competente de las Entidades Locales podrá encomendar, mediante convenio, al correspondiente órgano técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma, la propuesta de reconocimiento de nuevos tramos de carrera horizontal.

Artículo 108. Efectos económicos del reconocimiento.

1. Cada Administración, en su norma presupuestaria anual, determinará las cuantías concretas para su personal. Al tramo de acceso no le corresponderá retribución alguna. En todo caso, los efectos económicos de la acumulación de cada tramo de carácter profesional lo serán a partir del primer día del mes siguiente a su reconocimiento.

2. Sin perjuicio de la sanción de demérito que pudiera imponerse como consecuencia de infracción disciplinaria de acuerdo con la presente ley, los resultados negativos en la evaluación del desempeño determinarán la pérdida del Tramo IV de carrera horizontal en los términos que se prevean para cada Administración Pública. En este supuesto, el funcionario deberá esperar un

período de tres años desde la pérdida del tramo para volver a solicitar el reconocimiento del mismo.

3. En el supuesto de que el funcionario promocione a otra escala o clase de especialidad del mismo o inmediato superior grupo o, en su caso, subgrupo profesional, el reconocimiento del tramo de carrera profesional posterior a la promoción se realizará con las cuantías correspondientes al grupo o subgrupo de destino.

Si el funcionario promocionado hubiera acumulado la totalidad de tramos de carrera en el grupo o subgrupo inferior, podrá solicitar el reconocimiento del último tramo en la cuantía correspondiente al grupo o subgrupo de destino.

4. En el caso de que se trate de promoción interna temporal, las cuantías de los tramos de carrera profesional reconocidos durante el tiempo en el que el funcionario se encuentre en el grupo o subgrupo inmediato superior, serán las correspondientes al grupo o subgrupo de origen.

Artículo 109. *Modalidades de promoción interna.*

Las modalidades de promoción interna serán la promoción interna vertical, horizontal, cruzada y temporal.

Artículo 110. *Promoción interna vertical.*

1. La promoción interna vertical consiste en el ascenso desde una escala o clase de especialidad de un subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, a otro inmediatamente superior.

2. Los funcionarios del subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida, podrán promocionar al grupo A, subgrupo A2, sin necesidad de pasar por el grupo B, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo.

Artículo 111. *Promoción interna horizontal.*

La promoción interna horizontal consiste en el acceso de una escala o clase de especialidad a otra escala o clase de especialidad del mismo subgrupo o grupo de clasificación en el caso de que ésta no tenga subgrupo, mediante la superación de las correspondientes pruebas selectivas.

Artículo 112. *Promoción interna cruzada.*

Excepcionalmente, podrán convocarse procesos de promoción interna a cuerpos o escalas funcionariales que prevean la participación de personal laboral fijo de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Artículo 113. *Requisitos para la promoción interna.*

1. Los funcionarios que participen en pruebas de promoción interna deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo como funcionario de carrera en el inferior subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y superar las correspondientes pruebas selectivas.

En el supuesto de acceso a escalas o clases de especialidad del subgrupo C1 desde escalas o clases de especialidad del subgrupo C2, del área de actividad correspondiente, cuando éstas existan, podrán participar en las pruebas selectivas aquellos funcionarios que tengan una antigüedad de diez años en un cuerpo, escala o clase de especialidad del subgrupo C2 o cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos sin necesidad de poseer la titulación exigida para el acceso a la escala o clase de especialidad de destino.

2. En las convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en los cuerpos funcionariales se expresará, en su caso, el número de vacantes que se reservan para la promoción interna de cada escala y clase de especialidad.

Las plazas de promoción interna que queden vacantes por no haber obtenido los aspirantes la puntuación mínima exigida en la fase de oposición se acumularán a las que se ofrezcan en la convocatoria de acceso libre.

Las pruebas de promoción interna podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso por turno libre cuando así lo autorice el órgano de gobierno de cada Administración pública.

Artículo 114. *Pruebas selectivas para la promoción interna.*

1. Las pruebas selectivas para la promoción interna se efectuarán mediante concurso-oposición.

2. En la fase de concurso se valorarán los resultados de las evaluaciones del desempeño realizadas, la progresión alcanzada en la carrera horizontal, la experiencia acumulada, las titulaciones académicas, y los cursos de formación y perfeccionamiento adecuados a las funciones a desempeñar en la escala a la que se promociona.

3. En la fase de oposición podrán convalidarse a los funcionarios aspirantes al ascenso, determinadas materias de los programas, o eximirles de la realización de las pruebas encaminadas a la acreditación de conocimientos ya exigidos para el ingreso en el cuerpo, escala o clase de especialidad de procedencia, o adaptar el contenido de algún ejercicio para una valoración más adecuada a su capacidad y experiencia.

La fase de oposición consistirá en la realización de las pruebas que se establezcan, cuyo contenido responderá a las funciones a desempeñar en la escala a la que se promociona.

4. La convocatoria de las pruebas selectivas indicadas fijará el baremo objetivo para la valoración de la fase de concurso, así como la puntuación mínima y máxima en relación con la fase de oposición.

La puntuación resultante de la fase de concurso no podrá acumularse para superar el mínimo que se establezca en la fase de oposición.

5. En lo no previsto en este artículo y en el anterior, se aplicarán las normas reguladoras de los procedimientos de selección de los funcionarios de carrera.

Artículo 115. *Promoción interna temporal.*

1. Por necesidades del servicio y en los supuestos y bajo los requisitos que al efecto se establezcan en cada Administración Pública, el personal funcionario de carrera podrá desempeñar provisionalmente hasta su provisión definitiva por los procedimientos previstos en esta ley, 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, siempre que concurren los requisitos generales previstos en el artículo 113.1 de esta ley.

La promoción interna temporal se realizará mediante sistemas que garanticen los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

2. 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, quedando reservado el puesto de trabajo del que era titular. Los trienios se devengarán, durante el período en el que haya promocionado, en las cuantías correspondientes al grupo o subgrupo de destino.

3. El ejercicio de funciones en promoción interna temporal no supondrá la consolidación de derecho alguno de carácter retributivo, salvo los contemplados en el apartado anterior.

4. La promoción interna temporal estará sometida a los plazos máximos de duración previstos en el artículo 128.5 de esta ley.

Artículo 116. *Fomento de la promoción interna.*

Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

Artículo 117. *Carrera profesional y promoción del personal laboral.*

1. El personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional.
2. La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos.

CAPÍTULO II

Provisión de puestos de trabajo

SECCIÓN PRIMERA. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 118. *Principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera.*

1. Los puestos de trabajo se proveerán mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.
3. También tendrán la consideración de procedimientos de provisión de puestos de trabajo:
 - a) Comisión de servicios ordinaria
 - b) Comisión de servicios interadministrativa o para la realización de misiones de cooperación internacional
 - c) Comisión de servicios forzosa
 - d) Atribución temporal de funciones
 - e) Permuta
 - f) Redistribución de efectivos
 - g) Reasignación de efectivos
 - h) Adscripción provisional
 - i) Movilidad por causa de violencia de género
 - j) Movilidad interadministrativa
4. El desarrollo de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos en la presente ley se llevará a cabo por medio de decreto del Gobierno de Aragón.

SECCIÓN SEGUNDA. CONCURSO

Artículo 119. *Concurso.*

El concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consistirá en la medición de conocimientos y destrezas de los candidatos así como en la valoración de los méritos, que se llevarán a cabo por un órgano colegiado de carácter técnico.

Artículo 120. *Méritos valorables.*

1. En los concursos para la provisión de puestos de trabajo se valorarán, en todo caso:

- a) Los resultados de las evaluaciones del desempeño realizadas.
- b) La progresión alcanzada en la carrera profesional.
- c) La experiencia en puestos de naturaleza similar o de la misma área de especialización.
- d) Las titulaciones que procedan, siempre que guarden relación con el área de especialización y el puesto de trabajo convocado.
- e) Los cursos de formación y perfeccionamiento adecuados al puesto de trabajo.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, en los concursos para la provisión de puestos de trabajo podrán valorarse los idiomas, la actividad docente e investigadora así como cualquier otro mérito que tenga relación directa con las funciones asumidas y tareas a desempeñar en el puesto de trabajo convocado.

Artículo 121. *Pruebas de capacidad.*

1. Para valorar la adecuación de los candidatos al puesto de trabajo, aparte de la valoración de los méritos respectivos, podrá utilizarse cualquiera de los instrumentos siguientes:

- a) Pruebas de conocimiento
- b) Pruebas psicométricas que valoren las capacidades cognitivas y de personalidad
- c) Ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas
- d) Entrevistas

2. Estas pruebas deberán realizarse con la metodología necesaria para garantizar la objetividad de sus resultados.

Artículo 122. *Convocatoria.*

1. Podrán convocarse concursos, para puestos de trabajo de una determinada área de especialización o de un sector o Departamento determinado o referido a vacantes de uno o más cuerpos, escalas o clases de especialidad o para puestos de trabajo de manera individualizada, en atención a las necesidades del servicio.

2. La convocatoria del concurso deberá contener los siguientes extremos:

- a) Denominación, número de la Relación de Puestos de Trabajo, localidad, nivel y complemento de puesto de trabajo.
- b) Requisitos exigidos para el desempeño del puesto, entre los que únicamente podrán figurar los contenidos en la Relación de Puestos de Trabajo y, en su caso, en otros instrumentos de ordenación de puestos.
- c) Baremo de méritos.
- d) Las pruebas específicas que, en su caso, se incluyan.
- e) La puntuación mínima exigida, en su caso, para acceder al puesto objeto de la convocatoria.
- f) Composición del órgano encargado de la valoración de los aspirantes.
- g) En su caso, la posibilidad de participación en el proceso, de funcionarios docentes, investigadores, estatutarios o de otras Administraciones Públicas.
- h) Plazo de presentación de solicitudes que, en ningún caso, podrá ser inferior a diez días hábiles.

3. Las convocatorias de los concursos se publicarán en el Boletín Oficial de Aragón.

La convocatoria también se publicará en la sede electrónica de la Administración convocante.

4. Sólo podrán tenerse en cuenta aquellos méritos previstos en la convocatoria.

5. Los concursos para la provisión de los puestos vacantes se convocarán como mínimo con carácter anual, salvo que se establezca otra periodicidad en las convocatorias por razón de especialidad o por otras circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 123. *Resolución.*

Las resoluciones de las convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial de Aragón, incluso cuando los puestos no sean provistos por falta de candi-

datos idóneos, y se comunicarán al Registro de Personal de la Administración convocante.

Artículo 124. *Órganos técnicos de valoración.*

1. La composición y funcionamiento de dichos órganos se establecerá reglamentariamente debiendo garantizar la objetividad en su actuación, la imparcialidad de sus miembros así como su idoneidad y profesionalidad en cuanto al conocimiento del contenido funcional del área profesional en la que está encuadrado el puesto de trabajo así como de las técnicas y habilidades específicas de selección de personal. La composición tenderá asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

2. Estos órganos podrán ser permanentes.

3. En ningún caso, podrán formar parte de los órganos técnicos de valoración el personal de elección o de designación política, el personal funcionario interino, el personal laboral o el personal eventual. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Artículo 125. *Permanencia en el puesto de trabajo obtenido por concurso.*

1. Los funcionarios no podrán participar en las convocatorias para la provisión de puestos que se publiquen dentro de los dos años siguientes a la toma de posesión del último puesto adquirido por concurso o del primero adjudicado con carácter definitivo al ingresar en el cuerpo, escala o clase de especialidad, salvo que hubieran debido cesar en él o soliciten puestos a proveer por concurso de méritos, en la misma localidad y Departamento u órgano equivalente.

2. El plazo previsto en el apartado anterior podrá ser alterado mediante el correspondiente plan de ordenación de recursos humanos.

Artículo 126. *Remoción de los funcionarios que hayan obtenido un puesto de trabajo por concurso.*

1. Los titulares de un puesto de trabajo obtenido por el sistema de concurso podrán ser removidos del mismo cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Por causas sobrevenidas, derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo que modifique los presupuestos que sirvieron de base a la convocatoria.
- b) Cuando su rendimiento sea notoriamente insuficiente, que no comporte inhibición, puesto de manifiesto a través de la evaluación del desempeño.

La remoción se efectuará previo expediente contradictorio, mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, previa audiencia del interesado y oído el órgano de representación unitaria correspondiente.

2. Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo por las causas previstas en las letras a) y b) del apartado anterior sin obtener otro por los sistemas de concurso o libre designación, quedarán pendientes de adscripción hasta que ésta se produzca provisionalmente en los términos previstos en el artículo 125.

SECCIÓN TERCERA. LIBRE DESIGNACIÓN

Artículo 127. *Libre designación.*

1. La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente, de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

2. Las convocatorias de los procesos de provisión mediante libre designación se publicarán en el Boletín Oficial de Aragón y contendrán al menos, los siguientes extremos:

- a) Denominación, localización, nivel y complemento de puesto de trabajo.
- b) Requisitos exigidos para su desempeño, entre los que únicamente podrán figurar los contenidos en las relaciones de puestos de trabajo.
- c) Los méritos y pruebas que, en su caso, realice el órgano técnico al que se refiere el apartado cuarto de este artículo.
- d) En su caso, la posibilidad de la participación en el proceso de funcionarios docentes, investigadores o estatutarios o, en su caso, funcionarios de otras Administraciones Públicas.
- e) Plazo de presentación de solicitudes que, en ningún caso, podrá ser inferior a diez días hábiles.
- f) Los objetivos a cumplir si se trata de un puesto de carácter directivo.

La convocatoria podrá publicarse en la sede electrónica de la Administración convocante.

3. Únicamente podrán ser cubiertos por el sistema de libre designación:

- a) Los puestos de trabajo que requieran para su desempeño especial confianza personal, tales como personal de secretaría de los cargos designados políticamente o conductores de vehículos de altos cargos.
- b) Los puestos de trabajo de carácter directivo.

- c) Aquéllos que, sin tener carácter directivo, impliquen especial responsabilidad.

4. Para los puestos señalados en las letras b) y c) del apartado anterior, el órgano competente para el nombramiento podrá encargar la propuesta de designación de las personas idóneas al órgano técnico de provisión de puestos de trabajo previsto en el artículo 124, que podrá recabar la intervención de especialistas para llevar a cabo sus funciones. En este supuesto, el órgano técnico elaborará una relación de personas que acrediten las competencias requeridas por el perfil del puesto de trabajo y propondrá al órgano competente para el nombramiento, una lista de un mínimo de tres personas y un máximo de cinco, de entre las cuales se procederá discrecionalmente a designar a la persona que debe cubrir el puesto de trabajo o a declarar desierto el proceso.

Para acceder a un puesto de carácter directivo se podrá exigir o valorar como mérito la realización de programas de formación de directivos que sean organizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública. Así mismo, dicho Instituto será el órgano competente para acreditar y homologar otros cursos de formación impartidos por instituciones públicas o privadas.

5. En la resolución de adjudicación del puesto constará expresamente si el órgano competente para el nombramiento ha encargado la propuesta al órgano técnico de provisión de puestos de trabajo previsto en el apartado anterior.

6. Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública podrán ser cesados discrecionalmente. No obstante, el órgano competente para la designación de los ocupantes con carácter definitivo de los puestos previstos en las letras b) y c) del apartado tres de este artículo que hayan accedido al mismo con intervención del órgano técnico regulado en el apartado cuarto, sólo podrá resolver su cese cuando hayan transcurrido, al menos, seis meses desde el nombramiento de un nuevo titular del órgano administrativo del que dependan orgánicamente.

SECCIÓN CUARTA. OTROS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Artículo 128. *Comisión de servicios ordinaria.*

1. Cuando un puesto quede vacante o se trate de puesto de carácter temporal, podrá ser cubierto en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios ordinaria de carácter voluntario y con reserva de puesto de trabajo, por funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo.

También se proveerán mediante comisión de servicios ordinaria los puestos de carácter temporal previstos en el artículo 43.6.

2. Las Administraciones Públicas se dotarán de instrumentos que permitan la provisión ágil y objetiva mediante las comisiones de servicios ordinarias, en los que deberán tenerse en cuenta los méritos referidos al puesto objeto de la convocatoria.

4. El funcionario en comisión de servicios percibirá las retribuciones asignadas al puesto de trabajo desempeñado.

5. La comisión de servicios tendrá una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis, salvo que se hubiera conferido para la cobertura de un puesto de trabajo reservado a otro funcionario o que se encuentre temporalmente ausente del mismo. Cuando se haya concedido para la realización de tareas no asignadas específicamente a un puesto de trabajo o para la cobertura de un puesto de carácter temporal, la duración de la comisión no podrá exceder de veinticuatro meses.

Artículo 129. Comisión de servicios interadministrativa o para la realización de misiones de cooperación internacional.

1. Los funcionarios podrán ser asignados con carácter voluntario y con reserva de puesto de trabajo en comisión de servicios ordinaria a un puesto de trabajo de otras Administraciones Públicas. Dicha comisión ordinaria finalizará, además de por la expiración de los plazos establecidos, por decisión expresa de cualquiera de las Administraciones afectadas.

Lo dispuesto en el artículo anterior se aplicará a las comisiones reguladas en este apartado.

2. Quienes se encuentren en comisión de servicios en otra Administración Pública se sujetarán a las condiciones de trabajo de esta última, excepto en lo relativo a la carrera profesional y a la sanción por separación del servicio.

3. También podrá otorgarse comisión de servicios para realizar una misión por período no superior a seis meses en programas de cooperación internacional.

En este último caso, la resolución que acuerde la comisión de servicios determinará, en función de los términos de la cooperación a realizar, si se percibe la retribución correspondiente al puesto de origen o la del puesto a desempeñar.

Artículo 130. Comisión de servicios forzosa.

1. Las comisiones de servicios se podrán acordar con carácter forzoso en los mismos supuestos que los previstos para la comisión de servicios ordinaria cuando no sea posible su desempeño voluntario, siempre que su provisión sea urgente e inaplazable para el servicio.

2. La comisión de servicios forzosa se resolverá teniendo en cuenta las circunstancias de cargas familiares, antigüedad y otras causas objetivas que concurran en el personal funcionario, que se establecerán reglamentariamente.

3. Las comisiones de servicios forzosas tendrán una duración máxima de dos años y no podrán finalizar por la renuncia del funcionario comisionado.

4. Si la comisión de servicios hubiera sido conferida con carácter forzoso y el puesto desempeñado tuviera asignadas unas retribuciones inferiores a las del propio, el interesado percibirá mientras permanezca en tal situación, un complemento transitorio no absorbible por la diferencia.

5. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos

Artículo 131. *Atribución temporal de funciones.*

1. En casos excepcionales, el órgano competente podrá atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, para la realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal, y otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por los funcionarios que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tenga asignadas dichas tareas.

2. También podrá autorizarse comisión de servicios para ejercer funciones propias de miembros de órganos de selección o de provisión, especialmente, cuando estos órganos tengan naturaleza permanente.

3. En tal supuesto, continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo sin perjuicio de la percepción de las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, en su caso.

4. La atribución temporal de funciones estará sometida a los plazos máximos de duración previstos en el artículo 128.5 de esta ley.

Artículo 132. *Permuta.*

La permuta de los puestos de trabajo de los que son titulares dos funcionarios de carrera, se realizará mediante el procedimiento, en los supuestos y con los requisitos que se determinen reglamentariamente.

Artículo 133. *Redistribución de efectivos.*

1. Las Administraciones Públicas, de manera motivada, respetando sus condiciones retributivas y condiciones esenciales de trabajo, podrán trasladar a sus funcionarios por necesidades del servicio adscribiéndoles a otros puestos distintos a los de su destino o modificando la adscripción de los puestos de los que sean titulares.

Cuando por motivos excepcionales, los planes de ordenación de recursos humanos impliquen cambio de lugar de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados.

2. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos.

Artículo 134. *Reasignación de efectivos.*

1. Cuando sea suprimido un puesto de trabajo como consecuencia de la aplicación de un plan de ordenación de recursos humanos, los funcionarios podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos.

2. La reasignación de efectivos se efectuará con arreglo a criterios objetivos previstos en el correspondiente plan de ordenación de recursos humanos, relacionados con la evaluación del desempeño, la capacidad, aptitudes, formación, experiencia, antigüedad o carrera profesional, que se concretarán en los mismos.

3. La adscripción al puesto de trabajo adjudicado por reasignación de efectivos tendrá carácter definitivo.

4. El funcionario que, como consecuencia de la reasignación de efectivos, vea modificado su lugar de residencia, tendrá derecho a las indemnizaciones que por tal concepto se establecen en la normativa sobre la materia. Los mismos derechos se reconocerán a los funcionarios en excedencia forzosa a quienes se asigne destino en el marco de dicho plan.

5. La reasignación de efectivos se producirá en tres fases:

- a) En el plazo máximo de tres meses desde la supresión del puesto de trabajo, la Administración podrá reasignar al funcionario a un puesto de similares características, funciones y retribuciones en el ámbito del Departamento o unidad equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos.
- b) Finalizado el plazo señalado en la fase anterior, si el funcionario no hubiera obtenido puesto en el ámbito del mismo Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tenga adscritos, podrá ser reasignado, en un plazo máximo de tres meses, a un puesto en otro Departamento u órgano equivalente y de los Organismos públicos que tengan adscritos en las mismas condiciones establecidas en la primera fase.

Durante estas dos primeras fases la reasignación tendrá carácter obligatorio para puestos en el mismo término municipal y voluntario para puestos que radiquen en otro distinto.

En tanto no sea reasignado a un puesto durante las dos fases citadas, el funcionario continuará percibiendo las retribuciones del puesto de trabajo suprimido que desempeñaba y podrán encomendársele funciones y tareas adecuadas a su cuerpo, escala o clase de especialidad de pertenencia.

- c) Los funcionarios que tras las anteriores fases de reasignación de efectivos no hayan obtenido un puesto de trabajo, se adscribirán al Departamento competente en materia de empleo público a través de las relaciones específicas de puestos de trabajo en reasignación, siendo declarados en la situación administrativa de expectativa de destino. Podrán ser reasignados a puestos, de similares características a los que tenían, de otros Departamentos o de los Organismos públicos que tengan adscritos. A estos efectos se entenderán como puestos de similares características los que guarden semejanza en su forma de provisión y retribuciones respecto del que se venía desempeñando.

La reasignación conllevará el reingreso al servicio activo. Tendrá carácter obligatorio cuando el puesto esté situado en la misma provincia y voluntaria cuando radique en provincia distinta a la del puesto que se desempeñaba en el puesto de trabajo inicial.

Artículo 135. *Adscripción provisional.*

1. Los puestos de trabajo podrán proveerse mediante adscripción provisional en los siguientes supuestos:

- a) Remoción o cese en un puesto de trabajo obtenido por concurso, permuta, redistribución de efectivos, reasignación de efectivos o libre designación.
- b) Cese en un puesto de carácter directivo.
- c) Supresión del puesto de trabajo.
- d) Reingreso al servicio activo, siempre que no existe reserva de puesto.
- e) Rehabilitación de la condición de funcionario.
- f) Adscripción de primer destino cuando no exista vacante idónea.

2. La adscripción se llevará a cabo dentro del mes siguiente a la fecha en la que se produjera cualquiera de los supuestos previstos en el apartado anterior, prorrogable hasta un plazo máximo de tres meses cuando razones objetivas impidan llevar a cabo la referida adscripción y así se acuerde por el órgano competente.

La adscripción se acordará en puestos en los que el funcionario cumpla los requisitos de desempeño, preferentemente ubicados en la misma área de

especialización o en su defecto, en aquellos en los que se dé una mayor adecuación de la experiencia profesional acreditada por el solicitante.

3. Los funcionarios que cesen en puestos obtenidos por libre designación o de carácter directivo, se adscribirán como mínimo a puestos del mismo nivel y preferentemente de la misma localidad a las del último puesto de trabajo obtenido por concurso o, en su caso, adjudicado como primer destino.

Los funcionarios que cesen por remoción del puesto por causas sobrevenidas o por supresión del mismo, será adscritos provisionalmente a un puesto del mismo nivel y preferentemente de la misma localidad, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 134 para la reasignación de efectivos.

Los funcionarios que cesen por remoción del puesto, motivada por la acumulación de resultados negativos en la evaluación de desempeño prevista en el artículo 57 de esta ley, se adscribirán a un puesto de trabajo del mismo nivel al del último puesto obtenido por concurso sin computar aquél del que se remueve.

El reingreso o rehabilitación podrá efectuarse por adscripción provisional, cuando existan vacantes adecuadas y lo justifiquen las necesidades del servicio, preferentemente en la misma localidad del último puesto ocupado.

4. El puesto asignado con carácter provisional se convocará para su provisión definitiva en el plazo máximo de un año, y el funcionario adscrito provisionalmente tendrá obligación de participar en la convocatoria.

5. Asimismo, los funcionarios que se encuentren desempeñando un puesto de trabajo en adscripción provisional, estarán obligados a participar en los concursos de puesto de trabajo de igual nivel al del último puesto que hubiera obtenido por concurso y de la misma localidad al que estuviera adscrito.

6. En el supuesto de remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso, por alteración sustancial del mismo, el funcionario afectado tendrá derecho preferente en los concursos que se convoquen en los términos previstos en este artículo.

Artículo 136. *Movilidad por causa de violencia de género.*

1. El personal funcionario víctima de violencia de género, que se vea obligado a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venía prestando sus servicios para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, tendrá derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o clase de especialidad, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura. Aun así, en tales supuestos, la Administración Pública competente, estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que expresamente solicite. Dicho traslado tendrá la consideración de traslado forzoso.

2. El traslado tendrá carácter provisional o definitivo según cuál sea el sistema de provisión o de ocupación mediante el que se haga efectivo y las circunstancias que concurren en cada caso.

3. En las actuaciones y procedimiento relacionados con la violencia de género, se protegerá la intimidad de las víctimas, en especial sus datos personales, los de sus descendientes y los de cualquier persona que esté bajo su guarda y custodia.

4. El mismo derecho tiene el personal funcionario declarado víctima de cualquier otro tipo de violencia, cuando lo necesite para hacer efectiva su protección.

SECCIÓN QUINTA. MOVILIDAD INTERADMINISTRATIVA

Artículo 137. *Movilidad interadministrativa.*

1. Los funcionarios de otras Administraciones Públicas podrán participar en los procesos de provisión de puestos de trabajo convocados por una Administración Pública distinta cuando así se prevea en la correspondiente convocatoria en el marco de la planificación general de sus recursos humanos atendiendo a las necesidades concurrentes. En los casos en que sea preciso, podrá solicitarse de dicha Administración el envío en primer destino de funcionarios ingresados en cuerpos o escalas de otras Administraciones Públicas.

2. Este personal conservará la condición de funcionario propio de su Administración de procedencia en situación de servicios en otras Administraciones Públicas, pero en tanto se hallen destinados en la de destino, les será aplicable la legislación propia de ésta.

3. En todo caso, los funcionarios de la Administración Pública convocante tendrán derecho a participar en igualdad de condiciones en las convocatorias para la provisión de los puestos de aquélla que se ofrezcan a funcionarios de otras Administraciones Públicas.

4. Los funcionarios podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas. En los supuestos en los que se recabe por otra Administración a algún funcionario en comisión de servicios, se requerirá autorización específica de la Administración de origen.

TÍTULO VIII

Régimen retributivo

Artículo 138. *Principios informadores.*

1. El régimen retributivo de los funcionarios públicos atenderá a los siguientes principios:

- a) Suficiencia de las retribuciones de los empleados públicos, y adecuación con las responsabilidades y funciones, el cumplimiento de las tareas y el desempeño de cada puesto de trabajo.
- b) Sostenibilidad en el marco de los recursos públicos disponibles.
- c) Equidad e igualdad retributiva entre hombres y mujeres.
- d) Especialidad en su determinación específica.
- e) Conexión con los objetivos de la organización.
- f) Transparencia y publicidad.
- g) Sencillez en la estructura, la gestión y el control.
- h) Integración en el modelo general de recursos humanos.

2. Los funcionarios públicos sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos que se establecen en la presente ley.

Artículo 139. *Retribuciones de los funcionarios.*

1. Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias.

2. No podrá percibirse participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

Artículo 140. *Retribuciones básicas.*

1. Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y por su antigüedad en el mismo.

2. Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y cuyas cuantías deberán reflejarse para cada ejercicio en la correspondiente ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, estarán integradas única y exclusivamente por:

- a) El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.
- b) Los trienios, que consisten en una cantidad que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, por cada tres años de servicios.
- c) Los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Artículo 141. *Retribuciones complementarias.*

1. Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características o condiciones de desempeño de los puestos de trabajo, la progresión en la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

2. Las retribuciones complementarias son las siguientes:

- a) Complemento de puesto de trabajo, que se subdividirá en el componente general y el componente específico:
 - a. El componente general, de acuerdo con la estructura de niveles de puestos de trabajo que cada Administración Pública determine en función de sus potestades de organización.
 - b. El componente específico retribuye la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Las cuantías globales de los componentes del complemento de puesto de trabajo se establecerán en la correspondiente norma presupuestaria de cada Administración Pública, conforme a los criterios que para su determinación se establezcan reglamentariamente por el correspondiente órgano de gobierno en atención a los criterios generales que, en su caso, sean propuestos por el Consejo de Empleo público de Aragón.

- b) Complemento de carrera profesional, que retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal. La cuantía concreta de las retribuciones correspondientes a los sucesivos tramos de carrera horizontal se establecerá por los órganos de gobierno de cada Administración Pública en atención a lo dispuesto en el artículo 108.1 de esta ley y deberá constar en la correspondiente norma presupuestaria.
- c) Complemento variable vinculado a objetivos. Su percepción no será ni fija ni periódica en el tiempo y exigirá la previa planificación de los objetivos a alcanzar y la posterior evaluación de los resultados obtenidos.

La percepción de este complemento deberá ser autorizada previamente por el órgano de gobierno de cada Administración Pública, precisando así mismo su consignación presupuestaria en el programa correspondiente.

Las cuantías así devengadas serán objeto de publicidad y de comunicación a la representación sindical.

Cuando se trate de puestos de carácter directivo, el complemento variable vinculado a objetivos retribuirá especialmente los resultados obtenidos en su gestión, en relación con los objetivos fijados.

- d) Gratificaciones por servicios extraordinarios, que retribuirán los servicios excepcionales prestados por los funcionarios públicos fuera de la jornada de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo. No procederá su percepción en aquellos puestos de trabajo en que para la determinación del componente específico del complemento del puesto de trabajo hubiera sido ponderada una especial dedicación, salvo que el número total de horas desarrolladas supere a las previstas en este régimen. Tales gratificaciones serán concedidas por acuerdo expreso del órgano de gobierno de la correspondiente Administración.

3. El personal funcionario de carrera podrá percibir complementos personales transitorios si como consecuencia de procesos de transferencias o de delegación de competencias, de procesos de integración en regímenes estatutarios distintos o en los demás casos previstos en una norma con rango de ley, se produjera una disminución en cómputo anual de las retribuciones consideradas fijas y periódicas.

Los complementos personales transitorios resultantes experimentarán, por compensación, una reducción anual en cualquier equivalente al incremento general que se produzca en el respectivo complemento específico. Asimismo, será absorbido por cualquier mejora retributiva que se produzca, incluidas las derivadas del cambio de puesto de trabajo.

Artículo 142. *Pagas extraordinarias.*

1. Las pagas extraordinarias de los funcionarios públicos serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, previstas en el apartado 2.a) y b) del artículo anterior.

2. Las pagas extraordinarias se percibirán en los meses de junio y diciembre.

Artículo 143. *Indemnizaciones por razón de servicio.*

Los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio en los términos que se determinen reglamentariamente.

Artículo 144. *Retribuciones de los funcionarios pendientes de adscripción.*

1. Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo y queden pendientes de adscripción, salvo que la causa del cese sea la supresión del mismo o la

alteración sustancial de su contenido, hasta tanto obtengan otro en adscripción provisional, seguirán percibiendo las retribuciones básicas que les correspondan de acuerdo con el grupo de clasificación profesional o subgrupo al que pertenezcan, el complemento del último puesto de trabajo obtenido por concurso, y el complemento de carrera profesional que pudiera corresponderles.

En el caso de que la causa del cese sea la supresión del puesto o la alteración sustancial de su contenido y queden pendientes de adscripción, seguirán percibiendo las retribuciones básicas que les correspondan de acuerdo con el grupo de clasificación profesional o subgrupo al que pertenezcan, el complemento del puesto de trabajo que venían percibiendo antes de la alteración o supresión y el de carrera profesional que pudiera corresponderles.

2. En caso de reingreso sin reserva de puesto, el solicitante percibirá las retribuciones básicas que le correspondan de acuerdo con el grupo de clasificación profesional o subgrupo al que pertenezca, desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la solicitud, siempre que a tal fecha cumpliera los requisitos necesarios para el reingreso.

3. Las retribuciones que perciba el funcionario pendiente de adscripción serán a cargo del Departamento u órgano equivalente en el que venía prestando sus servicios.

Artículo 145. *Retribuciones de los funcionarios interinos.*

Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al subgrupo o grupo de adscripción en defecto de aquél. Percibirán asimismo todas las retribuciones complementarias salvo las correspondientes al complemento de carrera profesional.

Artículo 146. *Retribuciones de los funcionarios en prácticas.*

1. Las Administraciones Públicas determinarán las retribuciones de los funcionarios en prácticas que, como mínimo, se corresponderán a las del sueldo del subgrupo o grupo, en ausencia de aquél, en que aspiren a ingresar.

2. El funcionario en prácticas que ostentando la condición de funcionario interino o de carrera de la misma Administración Pública, estuviera disfrutando de una licencia con este fin, podrá optar entre las retribuciones correspondientes a la condición de funcionario en prácticas o las que viniera percibiendo como funcionario interino o de carrera, siempre que durante el período de prácticas continuase ocupando el mismo puesto de trabajo.

3. El funcionario interino o de carrera que estuviera disfrutando de una licencia con el fin de realizar prácticas en otra Administración Pública, percibirá las retribuciones que le correspondan de la Administración en la que efectivamente preste servicios.

Artículo 147. *Retribuciones del personal laboral.*

1. Las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del Estatuto Básico del Empleado público.

2. El personal contratado mediante relación laboral de carácter especial de alta dirección percibirá las retribuciones que se prevean en su contrato de trabajo que se equiparán a las previstas para el personal funcionario. En ningún caso podrán pactarse cláusulas indemnizatorias.

Artículo 148. *Retribuciones del personal eventual.*

1. El personal eventual percibirá las retribuciones básicas, excluidos los trienios, correspondientes al subgrupo o grupo profesional equivalente al de los funcionarios públicos del subgrupo A1 del grupo de clasificación profesional A, así como las pagas extraordinarias y el complemento del puesto de trabajo que desempeñe.

2. Los funcionarios que opten por permanecer en situación de servicio activo o equivalente mientras ocupen puestos de trabajo de personal eventual, percibirán las retribuciones básicas correspondientes a su grupo de clasificación profesional y subgrupo, incluidos trienios, en su caso, el complemento de puesto de trabajo, de carrera profesional y demás retribuciones complementarias que correspondan.

3. Los funcionarios públicos que pasen a desempeñar puestos de trabajo reservados a personal eventual, podrán optar por percibir el complemento de puesto de trabajo correspondiente al último puesto que venían desempeñando.

4. Las retribuciones se devengarán desde el día de toma de posesión del puesto hasta el día de su cese.

Artículo 149. *Retribuciones diferidas.*

1. Las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades, hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los planes de pensiones.

2. Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida.

Artículo 150. *Incrementos retributivos.*

1. Los incrementos de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios y de la masa salarial del personal laboral serán los que se prevean para cada ejercicio en la correspondiente norma presupuestaria.

2. No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 151. *Deducción de retribuciones.*

1. Sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda corresponder, la parte de jornada no realizada dará lugar a la deducción proporcional de haberes. Dicha deducción no tendrá carácter sancionador.

2. Quienes ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación sin que la deducción de haberes que se efectúe tenga carácter de sanción ni afecte al régimen respectivo de sus prestaciones sociales.

TÍTULO IX

Situaciones administrativas

Artículo 152. *Situaciones administrativas.*

1. Los funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas podrán encontrarse en alguna de las situaciones administrativas siguientes:

- a) Servicio activo
- b) Servicios especiales
- c) Servicio en otras Administraciones Públicas
- d) Excedencia voluntaria por interés particular
- e) Excedencia voluntaria por agrupación familiar
- f) Excedencia por cuidado de familiares
- g) Excedencia por razón de violencia de género
- h) Excedencia por prestación de servicios en el sector público
- i) Excedencia por incompatibilidad
- j) Excedencia voluntaria incentivada
- k) Expectativa de destino
- l) Excedencia forzosa
- m) Suspensión de funciones

Artículo 153. *Servicio Activo.*

1. Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la presente ley, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración Pública en la que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación.

También se hallarán en situación de servicio activo aquellos funcionarios públicos que accedan a ocupar, mediante los procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos en esta ley, puestos en las entidades públicas previstas en el artículo 3.1 c) y d), dependientes o vinculadas a su Administración de origen y se encuentren reservados a funcionarios públicos en atención a lo que disponga su correspondiente Relación de Puestos de Trabajo. A tales funcionarios les será de aplicación el régimen de función pública y de condiciones de trabajo de la Administración de origen.

2. Los funcionarios de carrera en situación de servicio activo gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios y quedan sujetos a los deberes y responsabilidades derivados de la misma.

Artículo 154. *Servicios Especiales.*

1. Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando sean designados miembros del Gobierno de Aragón, del Gobierno de la Nación o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, miembros de las Instituciones de la Unión Europea o de las Organizaciones Internacionales, o sean nombrados altos cargos de las citadas Administraciones Públicas o Instituciones.
- b) Cuando sean autorizados para realizar una misión por periodo determinado superior a seis meses en Organismos Internacionales, Gobiernos o Entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.
- c) Cuando sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en Organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos.
- d) Cuando sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo, o del Justicia de Aragón u órganos equivalentes de otras Comunidades Autónomas, en los términos previstos legalmente.

- e) Cuando sean destinados al Tribunal de Cuentas, Cámara de Cuentas en Aragón u órganos equivalentes de otras Comunidades Autónomas, en los términos previstos legalmente.
- f) Cuando adquieran la condición de miembros del Consejo de Estado, Consejo Consultivo de Aragón y órganos equivalentes de otras Comunidades Autónomas si perciben retribuciones periódicas por la realización de sus funciones.
- g) Cuando accedan a la condición de Diputado de la Cortes de Aragón, Diputado o Senador de las Cortes Generales o miembro de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas si perciben retribuciones periódicas por la realización de sus funciones. Aquellos que pierdan dicha condición por disolución de las correspondientes Cámaras o terminación del mandato de las mismas podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta su nueva constitución.
- h) Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades locales, cuando se desempeñen puestos de responsabilidad en órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen puestos de responsabilidad como miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- i) Cuando sean designados para formar parte del Consejo de Justicia de Aragón, del Consejo General del Poder Judicial o de los Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas.
- j) Cuando sean elegidos o designados para formar parte de los Órganos Constitucionales o de los Órganos Estatutarios de la Comunidad Autónoma de Aragón o de cualquier otra Comunidad Autónoma u otros cuya elección corresponda a las Cortes de Aragón, al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- k) Cuando sean designados como personal eventual para ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.
- l) Cuando adquieran la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales.
- m) Cuando sean designados asesores de los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón, de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

n) Cuando sean activados como reservistas voluntarios para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.

2. Quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento y a salvo de lo dispuesto en el artículo 148.3 de esta ley.

3. El tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de carrera profesional, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación. Se exceptúa el caso de los funcionarios públicos que, habiendo ingresado al servicio de las Instituciones comunitarias europeas, o al de Entidades y Organismos asimilados, ejerciten el derecho de transferencia establecido en el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

4. Los funcionarios que reingresen al servicio activo procedentes de la situación de servicios especiales, quedarán adscritos a un puesto de trabajo de igual nivel al del último obtenido por concurso y en la misma localidad en la que prestaban servicios en el momento de pasar a la situación de servicios especiales. Tales funcionarios percibirán el complemento de puesto del puesto de trabajo al que hayan sido adscritos, incrementado, hasta la adjudicación definitiva de un nuevo puesto de trabajo, en la diferencia con el complemento de puesto del último puesto desempeñado con independencia de su forma de provisión.

5. Las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos Alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, Presidentes de Diputaciones o de Cabildos o Consejos Insulares, Diputados de las Cortes de Aragón, Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con independencia de la fecha de reingreso al servicio activo. Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en el conjunto de complementos que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

Artículo 155. *Servicio en otras Administraciones Públicas.*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 143.1, los funcionarios de carrera que, en virtud de los procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtengan destino en otra Administración

Pública distinta, serán declarados en situación de servicio en otras Administraciones Públicas.

Se mantendrán en esa situación en el caso de que por disposición legal de la Administración a la que acceden se integren como personal propio de ésta.

2. Los funcionarios transferidos a una Administración distinta se integrarán plenamente en la organización de su función pública, hallándose en la situación de servicio activo en ésta.

Cada Administración Pública, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetará el grupo o subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido.

Los funcionarios trasferidos a otras Administraciones Públicas mantienen todos sus derechos en la Administración de origen como si se hallaran en servicio activo.

Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de cada Administración Pública con independencia de su Administración de procedencia.

3. Los funcionarios de carrera que se encuentren en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas por haber obtenido un puesto de trabajo en cualquiera de ellas mediante los procedimientos de provisión previstos en la presente ley, se hallarán en situación de servicio activo en éstas y se regirán por la legislación de la Administración en la que estén destinados de forma efectiva, conservando su condición de funcionario de la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos que se efectúen por esta última. El tiempo de servicio en la Administración Pública en la que estén destinados se les computará como de servicio activo en su cuerpo o escala de origen.

4. Los funcionarios de carrera que habiendo obtenido destino en otra Administración Pública a través del procedimiento de concurso, sean removidos o su puesto suprimido, permanecerán en la Administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración. Aquellos funcionarios de carrera que hubieran accedido a la Administración mediante el procedimiento de libre designación, deberán solicitar el reingreso en la Administración de origen en los términos que se prevean en la legislación de ésta.

5. La sanción de separación del servicio sólo podrá ser acordada por el órgano de gobierno de la Administración de origen.

6. Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones

Públicas obtendrán el reconocimiento profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de conferencia sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el artículo 84 del Estatuto Básico del Estatuto Básico.

En el caso de movilidad entre Administraciones Públicas aragonesas, el Consejo del Empleo Público de Aragón podrá proponer el procedimiento y las condiciones de tal reconocimiento para la aprobación, en su caso, por cada una de tales Administraciones.

7. En defecto de tales convenios o instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración de destino, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que en todo caso garantizarán la indemnidad retributiva del funcionario reingresado.

Artículo 156. Excedencia voluntaria por interés particular.

1. Los funcionarios de carrera podrán obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando hayan prestado servicios efectivos de forma continuada en cualquiera de las Administraciones Públicas durante un periodo mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a su solicitud. Habrán de permanecer un mínimo de dos años en esa situación para solicitar el reingreso.

Una vez reingresado, el funcionario no podrá solicitar otra excedencia voluntaria por interés particular hasta que transcurra un mínimo de tres años de servicios efectivos.

2. La concesión de excedencia voluntaria por interés particular quedará subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas. No podrá concederse cuando al funcionario se le instruya expediente disciplinario o se encuentre pendiente del cumplimiento de una sanción.

3. Procederá declarar de oficio la excedencia voluntaria por interés particular cuando, finalizada la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo, se incumpla la obligación de solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo en que se determine reglamentariamente.

4. Quienes se encuentren en situación de excedencia voluntaria por interés particular no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo de permanencia en esa situación a efectos de carrera profesional, trienios, y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

5. Los funcionarios de carrera que presten servicios en organismos o entidades que estando participadas por las Administraciones Públicas, no tengan la consideración de sector público a los efectos de la declaración de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público o por incompatibilidad,

serán declarados en situación de excedencia voluntaria por interés particular, sin que les sean de aplicación los plazos mínimos de permanencia.

Artículo 157. *Excedencia voluntaria por agrupación familiar.*

1. Podrá concederse, con una duración mínima de dos años y máxima de quince, la excedencia voluntaria por agrupación familiar sin el requisito de haber prestado servicios efectivos en cualquiera de las Administraciones Públicas durante el periodo establecido en el artículo anterior, a los funcionarios de carrera cuyo cónyuge o persona que se encuentre ligada de forma permanente por análoga relación de afectividad resida en otra localidad por razón de su prestación laboral, ya sea en el sector público o privado.

2. Quienes se encuentren en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar, no devengarán retribuciones ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de carrera profesional, trienios y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

Artículo 158. *Excedencia por cuidado de familiares.*

1. Los funcionarios públicos tendrán derecho a una excedencia no superior a tres años, para atender al cuidado de cada hijo, a contar desde el nacimiento o de la resolución judicial o administrativa de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción, con períodos mínimos de permanencia en esta situación de al menos seis meses en caso de fraccionamiento.

2. Los funcionarios públicos tendrán derecho a una excedencia no superior a tres años, para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida, con períodos mínimos de permanencia en esta situación de al menos seis meses en caso de fraccionamiento.

3. En el supuesto de que el funcionario reingrese antes del cumplimiento del periodo mínimo de fraccionamiento previsto en los apartados anteriores, se computará el tiempo de permanencia como si hubiera disfrutado dicho período completamente, restándose la diferencia no disfrutada del plazo máximo previsto en este artículo.

4. El periodo de excedencia será único para cada sujeto causante. Cuando un nuevo sujeto causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del periodo de la misma pondrá fin al que viniera disfrutándose.

5. En el caso de que dos funcionarios generasen el derecho a disfrutarla por el mismo sujeto causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios.

6. La situación de excedencia por el cuidado de familiares conlleva el derecho a la reserva del puesto de trabajo del que sea titular, teniendo derecho durante todo el tiempo de permanencia al cómputo del periodo a efectos de trienios y carrera profesional, así como a efectos de acreditar el periodo de desempeño para acceder a otros puestos de trabajo.

Los funcionarios en esta situación podrán participar en los cursos de formación que convoquen la Administraciones Públicas.

Artículo 159. Excedencia por violencia de género.

1. El personal funcionario víctima de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrá derecho a solicitar la situación de excedencia sin necesidad de haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que resulte de aplicación ningún plazo de permanencia en la misma.

2. Durante los seis primeros meses tendrá derecho a la reserva del puesto de trabajo que venía desempeñando como titular, siendo computable dicho período a efectos de trienios, carrera profesional y derechos del régimen de Seguridad Social que sea de aplicación. Dicho periodo podrá prorrogarse por períodos de tres meses, con un máximo de dieciocho. Durante los seis primeros meses de esta excedencia se percibirán las retribuciones íntegras y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.

3. El mismo derecho tiene el personal funcionario declarado judicialmente víctima de cualquier otro tipo de violencia, cuando lo necesite para hacer efectiva su protección.

Artículo 160. Excedencia por prestación de servicios en el sector público.

1. Procederá declarar, de oficio o a instancia de parte, en la situación regulada en este artículo a los funcionarios de carrera que pasen a prestar servicios como personal laboral fijo en organismos o entidades del sector público dependientes o vinculadas a la Administración de procedencia y no proceda la declaración de otra situación administrativa, salvo que hubieran obtenido la oportuna compatibilidad.

2. A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, deben considerarse incluidas en el sector público aquellas sociedades mercantiles en las que las Administraciones Públicas, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, así como las fundaciones públicas, y los consorcios que adopten formas de sociedad mercantil.

3. Los funcionarios de carrera que se encuentren en esta situación no devengarán retribuciones. Únicamente, les será computable el tiempo de permanencia en la misma en el cómputo a efectos de carrera y trienios en el

caso de que se trate de entidades públicas previstas en el artículo 3.1.d) de esta Ley dependientes de la Administración a la que pertenecen. En ningún caso, les será computable en relación a los derechos relativos al régimen de Seguridad Social.

4. Los funcionarios podrán permanecer en esta situación en tanto se mantenga la relación de servicios que le dio origen.

Artículo 161. *Excedencia voluntaria por incompatibilidad.*

1. Procederá declarar, de oficio o a instancia de parte, en la situación regulada en este artículo a los funcionarios de carrera que se encuentren en servicio activo en otro cuerpo, escala o clase de especialidad de cualquiera de las Administraciones Públicas o presten servicios como personal laboral fijo en organismos o entidades del sector público dependientes o vinculadas a una Administración distinta de la de procedencia, salvo que hubieran obtenido la oportuna compatibilidad. El desempeño de puestos con carácter de funcionario interino o de personal laboral temporal no habilitará para pasar a esta situación administrativa excepto en el supuesto de la promoción interna temporal.

2. A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, deben considerarse incluidas en el sector público aquellas sociedades mercantiles en las que las Administraciones Públicas, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, así como las fundaciones públicas, y los consorcios que adopten formas de sociedad mercantil.

3. Los funcionarios de carrera que se encuentren en esta situación no devengarán retribuciones ni les será computable el tiempo de permanencia en la misma como de cómputo a efectos de ascenso, carrera ni derechos relativos al régimen de Seguridad Social.

4. Los funcionarios podrán permanecer en esta situación en tanto se mantenga la relación de servicios le que dio origen a la misma.

Artículo 162. *Excedencia voluntaria incentivada.*

1. Los funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en alguna de las dos primeras fases del proceso, podrán ser declarados, a su instancia, en situación de excedencia voluntaria incentivada.

2. Quienes se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa como consecuencia de la aplicación de un plan de ordenación de recursos humanos tendrán derecho a pasar, a petición propia, a dicha situación.

3. La excedencia voluntaria incentivada tendrá una duración de cinco años e impedirá desempeñar puestos de trabajo en el sector público bajo ningún tipo

de relación funcionarial, laboral o a través de contrato administrativo de servicios. Concluido el plazo señalado se pasará automáticamente, si no se solicita el reingreso, a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

4. Quienes pasen a la situación de excedencia voluntaria incentivada tendrán derecho a una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico, excluidas las pagas extraordinarias y el complemento variable vinculado a objetivos, devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado, por cada año completo de servicios efectivos prestados y con un máximo de doce mensualidades.

Artículo 163. *Expectativa de destino.*

1. Los funcionarios de carrera cuyo puesto de trabajo haya sido suprimido como consecuencia de la aplicación de una medida de redistribución o reasignación de efectivos o de racionalización de la organización administrativa y de personal reguladas en esta ley y que no hayan obtenido otro puesto de trabajo en el plazo previsto legalmente, podrán ser declarados en la situación de expectativa de destino.

2. Los funcionarios permanecerán en esta situación un período máximo de un año, transcurrido el cual pasarán a la situación de excedencia forzosa.

3. Los funcionarios en situación de expectativa de destino estarán obligados a aceptar los puestos de características similares a los que desempeñaban que se les ofrezcan en la provincia donde estaban destinados; a participar en los concursos para la provisión de puestos de trabajo adecuados a su Cuerpo, Escala o Clase de especialidad que les sean notificados, situados en dichas provincias de destino, así como a participar en los cursos de capacitación a los que se les convoque, promovidos o realizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública y los Centros de formación reconocidos. El incumplimiento de estas obligaciones determinará el pase a la situación de excedencia forzosa.

4. Los funcionarios en expectativa de destino percibirán las retribuciones básicas, el complemento de carrera profesional y el cincuenta por ciento del complemento de puesto de trabajo que percibieran al pasar a esta situación. A los restantes efectos, incluido el régimen de incompatibilidades, esta situación se equiparará a la de servicio activo.

Artículo 164. *Excedencia forzosa.*

1. La excedencia forzosa se produce por las siguientes causas:
 - a) Para los funcionarios en situación de expectativa de destino, por el transcurso del período máximo establecido para la misma, o por el incumplimiento de las obligaciones determinadas en el párrafo segundo del apartado tercero del artículo 163.

- b) Cuando el funcionario declarado en situación de suspensión firme, que no tenga reservado puesto de trabajo, solicite el reingreso y no se le conceda en el plazo de seis meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria, en los términos establecidos en el artículo 165.

2. En el supuesto contemplado en el párrafo a) del apartado anterior, el reingreso obligatorio deberá ser en puestos de características similares a las de los que desempeñaban los funcionarios afectados por el proceso de resignación de efectivos. Estos funcionarios quedan obligados a participar en los cursos de capacitación que se les ofrezcan y a participar en los concursos para puestos cuyos requisitos de desempeño cumplan y que les sean notificados.

3. Los excedentes forzosos contemplados en el apartado b) de este artículo, estarán obligados a participar en los concursos que se convoquen para la provisión de puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño reúnan y que les sean notificados, así como a aceptar el reingreso obligatorio al servicio activo en puestos cuyos requisitos de desempeño cumplan.

4. El incumplimiento de las obligaciones recogidas en este artículo determinará el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

5. Los excedentes forzosos no podrán desempeñar puestos de trabajo en el sector público bajo ningún tipo de relación funcional, laboral o a través de contrato administrativo de servicios. Si obtienen puesto de trabajo en dicho sector pasarán a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

6. Los funcionarios en esta situación tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo, así como al cómputo del tiempo en dicha situación a efectos de carrera, derechos pasivos y de trienios.

Artículo 165. *Suspensión de funciones.*

1. El funcionario público declarado en la situación de suspensión quedará privado durante el tiempo de permanencia en la misma del ejercicio de sus funciones y de todos los derechos inherentes a la condición. La suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de seis meses.

2. La suspensión firme se impondrá en virtud de sentencia dictada en causa criminal o en virtud de sanción disciplinaria. La suspensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de seis años.

3. El funcionario declarado en la situación de suspensión de funciones no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los Organismos públicos, Agencias, o Entidades de derecho público dependientes o vinculadas

a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción. Tampoco podrá prestar servicios en las fundaciones y empresas o sociedades públicas adscritas a alguna Administración Pública ni realizar contratos de ninguna naturaleza con las entidades previstas en el primer inciso de este apartado.

4. Podrá acordarse la suspensión de funciones con carácter provisional con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, en los términos establecidos en esta ley.

Artículo 166. Reingreso al servicio activo.

1. El reingreso se concederá a solicitud del funcionario. El reingreso deberá ser solicitado por el funcionario en el plazo que se determine reglamentariamente a contar desde la fecha en la que finalizó la causa de la situación administrativa precedente. En el momento de la solicitud, el funcionario deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 61.

2. El reingreso al servicio activo de los funcionarios que no tengan reserva de puesto de trabajo se efectuará mediante su participación en las convocatorias de concurso o de libre designación para la provisión de puestos de trabajo. Así mismo, el reingreso podrá efectuarse por adscripción a un puesto con carácter provisional en los términos previstos en el artículo 135.

3. En el caso de que la situación desde la que el funcionario solicitase el reingreso conllevara reserva del puesto de trabajo, pasará a ocupar el puesto de trabajo reservado desde la fecha en la que lo solicite.

Artículo 167. Situaciones del personal funcionario interino.

1. Los funcionarios interinos de las Administraciones Públicas podrán encontrarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

- a) Servicio activo
- b) Excedencia por cuidado de familiares
- c) Excedencia por razón de violencia de género
- d) Suspensión de funciones

2. En el supuesto de que el puesto de trabajo que viniera desempeñado fuera provisto reglamentariamente, suprimido o amortizado, procederá el cese del funcionario interino en servicio activo, excedente o suspendido provisionalmente.

3. La sanción de suspensión definitiva de funciones que exceda del plazo de seis meses conllevará el cese del funcionario interino sancionado.

Artículo 168. *Situaciones del personal laboral.*

1. El personal laboral de las Administraciones Públicas se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos que les sean de aplicación.

2. Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de este Título al personal laboral incluido en su ámbito de aplicación, en todo aquello que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores.

TÍTULO X **Régimen disciplinario**

CAPÍTULO I **Disposiciones generales y principios de régimen disciplinario**

Artículo 169. *Ámbito de aplicación.*

1. El presente título se aplicará al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas.

2. El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral.

Artículo 170. *Responsabilidad disciplinaria.*

1. Los empleados públicos incurrirán en responsabilidad disciplinaria por la comisión de las infracciones previstas en esta ley o en otras leyes o convenios colectivos que puedan resultar de aplicación.

2. Los empleados públicos que indujeren a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.

3. Igualmente, incurrirán en responsabilidad los empleados públicos que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.

Artículo 171. *Ejercicio de la potestad disciplinaria. Principios del régimen disciplinario.*

1. Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones de sus empleados públicos cometidas en el ejercicio de sus funciones o cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pueda derivarse por la comisión de tales hechos.

2. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo a los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.

Los empleados públicos únicamente pueden ser sancionados por las acciones u omisiones tipificadas como faltas en la presente ley o en otras leyes o, en su caso, en los convenios colectivos.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo o, en su caso, los convenios colectivos, podrán introducir especificaciones o graduaciones en los tipos de infracciones o sanciones establecidas en la presente ley, sin alterar su naturaleza y límites.

Las normas definidoras de las infracciones y de las sanciones no son susceptibles de aplicación analógica.

- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables.
- c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

3. Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de responsabilidad penal, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

4. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

5. La cancelación de las sanciones disciplinarias impedirá la apreciación de reincidencia.

CAPÍTULO II

Infracciones disciplinarias

Artículo 172. *Tipificación de infracciones.*

1. Son infracciones administrativas, que recibirán la denominación de faltas disciplinarias, las acciones u omisiones tipificadas como tales por la presente ley, otras leyes, y en el caso del personal laboral, por los convenios colectivos.

2. Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

Artículo 173. *Faltas muy graves.*

Se consideran faltas muy graves:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Aragón, en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d) La falta de asistencia durante más de cinco días continuados o la acumulación de siete faltas en dos meses sin autorización ni falta justificada.
- e) La emisión de informes, acuerdos y propuestas manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- f) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- g) La negativa a participar activamente en las medidas especiales adoptadas por las Administraciones Públicas cuando así lo exijan razones de urgencia o necesidad para la protección y defensa del interés general.
- h) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- i) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- j) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- k) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.
- l) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- m) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- n) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

- o) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- p) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- q) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Cortes de Aragón.
- r) El acoso laboral.
- s) El acoso sexual, cuando el sujeto activo del acoso cree con su conducta un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para la persona que es objeto del mismo.
- t) La grave agresión a cualquier persona con la que se relacionen en el ejercicio de sus funciones.
- u) La inducción directa, a otro u otros, a la comisión de una falta muy grave, así como la cooperación con un acto sin el cual una falta muy grave no se habría cometido.
- v) El exceso arbitrario en el uso de autoridad que cause perjuicio grave al personal subordinado o al servicio.
- w) La negativa expresa a hacer uso de los medios de protección disponibles y seguir las recomendaciones establecidas para la prevención de riesgos laborales, así como la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo por parte de quien tuviera la responsabilidad de hacerlas cumplir o de establecer los medios adecuados de protección
- x) Reincidencia en faltas graves dentro de un plazo de dos años. siempre que haya sido sancionado aunque la infracción sea de distinta naturaleza.
- y) El fraude, la deslealtad y el abuso de confianza en las gestiones encomendadas, salvo que por su gravedad, sea considerada falta grave.

Artículo 174. *Faltas graves.*

Se consideran faltas graves:

- a) El incumplimiento de las órdenes o instrucciones profesionales recibidas por vía jerárquica que afecte gravemente al funcionamiento de los servicios.
- b) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen un daño a la Administración, a los ciudadanos o a los compañeros.
- c) La tolerancia del personal superior jerárquico respecto a la comisión de faltas muy graves o graves del personal que de él depende.

- d) La grave desconsideración con los directivos o responsables de unidad, compañeros o subordinados así como con los ciudadanos.
- e) El abuso de autoridad.
- f) La obstaculización o impedimento del ejercicio de las funciones de sus compañeros o subordinados, así como los actos, omisiones o conductas de cualquier naturaleza dirigidas a conseguir el desprestigio de aquéllos, tanto en el ámbito personal como en el laboral.
- g) Causar por negligencia o mala fe, graves daños en los locales, equipamiento instrumental, o documentación de los servicios.
- h) La intervención en un procedimiento administrativo cuando existan causas de abstención legalmente establecidas.
- i) La emisión de informes, acuerdos y propuestas manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.
- j) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave.
- k) El incumplimiento del deber de reserva profesional en lo que se refiere a los asuntos que conozcan por razón de su cargo si causa perjuicio a la Administración o se utiliza en beneficio propio.
- l) El incumplimiento de las normas sobre seguridad y salud laboral, así como el de las bajas por enfermedad o accidente.
- m) El incumplimiento de las disposiciones en materia de incompatibilidades cuando no constituya falta muy grave.
- n) La falta injustificada de asistencia al trabajo durante dos o más días continuados o la acumulación de cuatro faltas en dos meses, computados desde la primera cuando constituya falta grave.
- o) El atentado grave contra la dignidad de los empleados públicos o de la Administración o de los ciudadanos.
- p) Emplear o autorizar para medios particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a terceros, salvo que por su escasa entidad merezca la calificación de falta leve.
- q) Reincidencia en faltas leves dentro de un mismo año, siempre que haya habido anterior amonestación escrita aunque sea de distinta naturaleza.
- r) La negligencia en la utilización de los medios disponibles y en el seguimiento de las normas para la prevención de riesgos laborales, cuando haya información y formación adecuadas y los medios técnicos indicados, así como el descuido en el cumplimiento de las disposiciones

sobre seguridad y salud en el trabajo por parte de quien no tuviera la responsabilidad de hacerlas cumplir o de establecer los medios adecuados de protección.

- s) El encubrimiento, consentimiento o cooperación con cualquier acto a la comisión de faltas graves, así como la inducción directa, a otro u otros, a la comisión de una falta grave y la cooperación con un acto sin el cual una falta grave no se habría cometido.
- t) El abandono del servicio sin causa justificada salvo que por la índole del perjuicio causado a la Administración pública, a los ciudadanos, o a los compañeros de trabajo, no deba ser calificado como falta muy grave.
- u) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga más de veinte horas al mes.

Artículo 175. *Faltas leves.*

Se consideran faltas leves:

- a) La falta de consideración, atención o respeto a los directivos y responsables de la unidad, al resto de los empleados públicos, especialmente a sus subordinados, y a los ciudadanos, cuando no sea constitutiva de falta grave.
- b) El descuido en el cumplimiento de las disposiciones expresas sobre seguridad y salud.
- c) El incumplimiento de las órdenes o instrucciones profesionales recibidas por vía jerárquica siempre que no afecte gravemente al funcionamiento de los servicios.
- d) El incumplimiento injustificado de la normativa reguladora de la jornada y del horario de trabajo que acumulado suponga un mínimo de quince horas por mes natural de ausencia de trabajo.
- e) El retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de sus tareas.
- f) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.
- g) Fumar en el centro de trabajo.
- h) La ausencia injustificada del puesto de trabajo durante la jornada laboral.
- i) La falta de asistencia al trabajo de un día sin causa justificada.
- j) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo.

CAPÍTULO III **Sanciones disciplinarias**

Artículo 176. *Tipos de sanciones.*

1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio del funcionario de carrera o despido disciplinario del personal laboral.
- b) Suspensión firme de funciones con pérdida de retribuciones.
- c) Traslado forzoso con o sin cambio de residencia
- d) Demérito, que conllevará la pérdida de tramos de carrera horizontal.
- e) Apercibimiento escrito con publicidad de la sanción o sin ella.
- f) Obligación de realizar cursos de formación sobre ética pública y de cualquier otro contenido relacionado con la naturaleza de la infracción cometida

2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

Artículo 177. *Sanciones que pueden imponerse según el tipo de infracciones.*

1. Por la comisión de faltas muy graves podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio del funcionario de carrera.
- b) Suspensión firme de funciones, que comportará la pérdida de las retribuciones por más de dos años y menos de seis.
- c) Traslado del puesto de trabajo a distinta localidad.
- d) Pérdida de dos tramos de carrera horizontal.

2. Por la comisión de faltas graves:

- a) La suspensión firme de funciones que comportará la pérdida de retribuciones por un periodo superior a treinta días e inferior a dos años.
- b) Traslado del puesto de trabajo a otro situado en la misma localidad, por un periodo máximo de dos años.
- c) Pérdida de un tramo de carrera horizontal.

3. Por la comisión de faltas leves:

- a) El apercibimiento escrito con publicidad de la sanción o sin ella.

- b) Obligación de realizar cursos de formación sobre ética pública y de cualquier otro contenido relacionado con la naturaleza de la infracción cometida.

4. En el supuesto de sanción disciplinaria que conlleve la pérdida de tramos de carrera horizontal, 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.

Artículo 178. *Sanciones para el personal interino.*

1. Al personal interino le serán aplicables todas las sanciones contempladas en el artículo anterior en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

2. La sanción de separación del servicio por la comisión de faltas muy graves será sustituida por la revocación del nombramiento, debiendo acordarse, además, la exclusión definitiva de la totalidad de las listas de espera o bolsas de empleo que se encuentren vigentes en el momento de imponerse la sanción. La revocación del nombramiento producirá el efecto previsto en el artículo 51.1.d) de la presente ley.

3. Por la comisión de faltas graves podrá acordarse también la exclusión de la totalidad de las listas de espera o bolsas de empleo que se encuentren vigentes en el momento de imponerse la sanción.

Artículo 179. *Criterios para la graduación de las faltas y sanciones.*

Para graduar las faltas y sanciones se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Grado de intencionalidad
- b) Descuido o negligencia que se revele en la conducta
- c) Reiteración o reincidencia
- d) Perturbación en el servicio
- e) Grado de participación
- f) La existencia, naturaleza y previsibilidad de los daños y perjuicios causados a la Administración, al interés público y a los ciudadanos
- g) La minoría de edad del empleado público

Artículo 180. *Prescripción de faltas y sanciones.*

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los seis meses.

2. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año.

3. El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

4. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde la firmeza de la resolución sancionadora.

5. Las sanciones disciplinarias firmes que se impongan se anotarán en su expediente personal. Las anotaciones se cancelarán de oficio conforme a los siguientes periodos, computados desde el cumplimiento de la sanción:

Un año para las sanciones impuestas por faltas leves

Dos años para las sanciones impuestas por faltas graves

Cuatro años para las sanciones impuestas por faltas muy graves

6. En ningún caso se computarán a efectos de reincidencia las anotaciones canceladas.

CAPÍTULO IV

Procedimiento disciplinario

Artículo 181. *Normas generales del procedimiento disciplinario.*

1. No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves y graves sino mediante el procedimiento previamente establecido y con todas las garantías que se prevén en esta ley y en las normas de desarrollo.

2. El Gobierno de Aragón regulará el procedimiento disciplinario que, con pleno respeto a los derechos y garantías del presunto responsable, deberá atender en todo caso a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal y deberá garantizar al interesado, además de los reconocidos por la legislación general reguladora del procedimiento administrativo, los siguientes derechos:

- a) A la presunción de inocencia.
- b) A ser notificado del nombramiento de instructor y, en su caso, secretario, así como a recusar a los mismos.
- c) A ser notificado de los hechos imputados, de la infracción que constituyan y de las sanciones que, en su caso, puedan imponerse, así como de la resolución sancionadora.
- d) A formular alegaciones en cualquier fase del procedimiento
- e) A proponer cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos.

f) A actuar asistido de letrado.

3. La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario y simplificado, con audiencia del interesado.

4. En los procedimientos disciplinarios que tengan por objeto faltas muy graves y graves quedará establecida, en todo caso, la debida separación entre la fase instructora y sancionadora, encomendándose a órganos distintos. El órgano instructor podrá ser colegiado y permanente.

5. La incoación de procedimientos y la imposición de sanciones corresponde a los órganos de las Administraciones Públicas que tengan asignada dicha competencia.

6. El procedimiento disciplinario podrá incoarse en tanto no haya prescrito la falta cometida.

7. La duración máxima de los procedimientos disciplinarios será de doce meses.

8. El órgano competente de las Entidades Locales podrá solicitar al Departamento competente en materia de empleo público local, la constitución de una comisión disciplinaria para la instrucción de los procedimientos disciplinarios que incoen a empleados públicos de su Administración.

Artículo 182. *Medidas cautelares en el procedimiento disciplinario.*

1. Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, podrán adoptarse mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

2. La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de seis meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez, que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo.

3. El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.

4. Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Adminis-

tración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido de percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos.

5. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme.

6. Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.

7. Podrá acordarse como medida cautelar la suspensión provisional en las bolsas de empleo o listas de interinos durante el plazo máximo de doce meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. Esta suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de prestar efectivamente el servicio.

La activación en la correspondiente bolsa o lista deberá ser solicitada a instancia del interesado, una vez cumplidos los plazos señalados en el apartado anterior.

Disposición adicional primera. *Términos genéricos.*

Las menciones genéricas en masculino que aparecen en el articulado de la presente ley se entenderán referidas también a su correspondiente femenino.

Disposición adicional segunda. *Referencias de parentesco.*

Todas las referencias a hijos que figuren en la presente ley incluirán aquellos menores que se encuentren en régimen de tutela o acogimiento preadoptivo o permanente, tanto del solicitante como de su cónyuge o persona que se encuentre ligada de forma permanente por análoga relación de afectividad.

La referencia a grado de afinidad incluye la del funcionario por su vinculación con el cónyuge o persona que se encuentre ligada de forma permanente por análoga relación de afectividad.

Disposición adicional tercera. *Personal laboral por tiempo indefinido.*

El contrato de trabajo del personal laboral por tiempo indefinido que haya adquirido tal condición en la aplicación de la legislación laboral o como consecuencia de una sentencia judicial, se extinguirá cuando el puesto de trabajo que se venía desempeñando se provea a través de cualquiera de los procedimientos legalmente previstos.

Disposición adicional cuarta. *Acceso al empleo público de personas con discapacidad.*

En el plazo de seis meses, el Gobierno de Aragón regulará mediante decreto, el régimen de acceso al empleo público de las personas con discapacidad en desarrollo de previsto en el artículo 64 de esta ley.

Disposición adicional quinta. *Recurso de alzada contra resoluciones de órganos de selección de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos públicos.*

Las resoluciones de los órganos de selección de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades públicas previstas en el artículo 3.1.d) de esta ley, dependientes o vinculadas a aquélla, serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular del Departamento competente en materia de empleo público.

Disposición adicional sexta. *Puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos en las Entidades públicas previstas en el artículo 3.1.d) de esta ley, dependientes o vinculadas a la Administración de la Comunidad Autónoma*

1. Los puestos de trabajo de las Entidades públicas previstas en el artículo 3.1.d) de esta ley, dependientes o vinculadas a la Administración de la Comunidad Autónoma y que por razón de sus funciones, hayan de ser reservados a funcionarios públicos, deberán constar con tal carácter en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo y se proveerán a través de los procedimientos previstos en la presente ley.

2. No obstante, si la creación de la entidad tuviera su origen en la supresión de una organización administrativa preexistente, el personal de aquélla podrá ser adscrito por acuerdo del Gobierno de Aragón a la nueva entidad manteniendo el régimen funcional o laboral previo a la adscripción.

Disposición adicional séptima. *Delegación de competencias locales con traspaso de medios personales a otra Administración Pública,*

1. Los funcionarios de las Entidades locales que sean traspasados a otra Administración Pública como consecuencia de los procesos de delegación de competencias previstos en la legislación de régimen local, se encontrarán durante el tiempo que se mantenga la delegación en la situación de servicios en otras Administraciones Públicas contemplada en el artículo 155 de esta ley.

2. En el momento de la revocación de la delegación, los funcionarios que se encuentren en la situación prevista en el apartado anterior reingresarán en el puesto de trabajo que ostentaban en la Administración de origen.

Disposición adicional octava. *Escalas a extinguir.*

1. Se crea en el Subgrupo A1 del Grupo de clasificación profesional A, la Escala Superior «a extinguir» del Cuerpo Superior de la Administración.
2. Se crea en el Subgrupo A2 del Grupo de clasificación profesional A, la Escala Media «a extinguir» del Cuerpo Superior de la Administración.
3. Se crea en el Grupo B, la Escala Técnica «a extinguir» del Cuerpo Técnico de la Administración.
4. Se crea en el Subgrupo C1 del Grupo de clasificación profesional C, la Escala Ejecutiva «a extinguir» del Cuerpo Ejecutivo de la Administración.
5. Se crea en el Subgrupo C2 del Grupo de clasificación profesional C, la Escala Auxiliar «a extinguir» del Cuerpo Ejecutivo de la Administración.

Disposición adicional novena. *Promoción interna en el puesto de trabajo.*

1. Mediante la aprobación del correspondiente plan de ordenación de recursos humanos, las Administraciones Públicas podrán convocar pruebas de promoción interna en el propio puesto de trabajo para el acceso a una escala o clase de especialidad del mismo subgrupo o grupo de clasificación profesional en el caso de que no exista subgrupo o al inmediato superior.
2. Esta modalidad de promoción interna estará reservada a aquellas escalas y clases de especialidad entre las que exista una relación funcional efectiva que permita la permanencia en el puesto de trabajo sin que la realización del trabajo asignado se vea afectado sustancialmente por la reclasificación efectuada.
3. Las pruebas deberán convocarse en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la modificación de las respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo.
4. En las pruebas podrán participar los funcionarios que ocupen con carácter definitivo los puestos de trabajo afectados por la reclasificación y cumplan los requisitos generales previstos en el artículo 103.1.
5. La superación de las pruebas supondrá el nombramiento del funcionario y su permanencia en el puesto de trabajo. La no superación de las pruebas supondrá la remoción del puesto de trabajo por alteración sustancial de sus condiciones contemplado en el artículo 126.

Disposición adicional décima. *Cuerpos de Policía local y de Bomberos.*

Esta ley será de aplicación al personal perteneciente a los cuerpos de Policía local y de Bomberos en lo que no esté previsto en su normativa específica.

Disposición adicional undécima. *Movilidad intersectorial.*

1. El personal funcionario docente, investigador, estatutario, de Administración general o perteneciente a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, podrá acceder a puestos de funciones de otros ámbitos sectoriales de la Administración de la Comunidad Autónoma en atención a las características del correspondiente puesto de trabajo y en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Cuando dicho personal desempeñe puestos de trabajo en otros ámbitos sectoriales de la Administración de la Comunidad Autónoma mediante el procedimiento de libre designación, se reincorporará a su puesto de origen cuando se produzca su cese. En el supuesto de que éste no se encontrara vacante, tendrá derecho preferente en concurso para acceder a otros puestos de trabajo del mismo centro de destino.

Excepcionalmente, cabrá acordar la adscripción de tales funcionarios a puestos de Administración General, cuando resulte necesaria la prestación de funciones de asistencia o asesoramiento especializado. Dicha adscripción se efectuará en virtud de comisión de servicios, con una duración máxima de dos años, prorrogable por una sola vez por idéntico período, reincorporándose el funcionario adscrito al concluir la duración de la comisión a su puesto de origen.

2. El período de permanencia de los funcionarios en puestos de trabajo de otros ámbitos sectoriales se computará a todos los efectos como desempeño del puesto de origen que tengan reservado.

3. A efectos de esta disposición adicional, se entienden por ámbitos sectoriales aquellos que determine el Gobierno de Aragón en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número.

Disposición adicional duodécima. *Regímenes de Seguridad Social.*

1. Los funcionarios transferidos y los trasladados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón procedentes de otras Administraciones Públicas, continuarán con el sistema de Seguridad Social que tuvieran originariamente asumiendo aquella las obligaciones de la Administración de origen en relación con ellos.

2. A los funcionarios de nuevo ingreso, tanto durante el período de prácticas como en su condición de funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma, les será aplicable el régimen general de la Seguridad Social. También pasarán a este régimen los funcionarios proce-

dentes de otras Administraciones Públicas que ingresen, por superación de las pruebas selectivas, en alguno de los cuerpos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque estuvieran previamente transferidos o incorporados a ésta.

Disposición adicional decimotercera. *Ocupación de puestos de trabajo por funcionarios en prácticas.*

Los funcionarios en prácticas estarán adscritos a la correspondiente unidad orgánica y no ocuparán puesto de trabajo incluido en las Relaciones de Puestos de Trabajo salvo que viniera desempeñándolo anteriormente como funcionario interino y se trate del mismo cuerpo, escala o clase de especialidad de ingreso.

Disposición adicional decimocuarta. *Dispensa de servicios por mandato en Cortes de Aragón.*

El personal funcionario y laboral fijo dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que ostente la condición de diputado a Cortes de Aragón y no se encuentre en situación de servicios especiales o equivalente, en el caso del personal laboral, será dispensado de asistir al trabajo, si así lo solicita, teniendo derecho a la percepción de las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo con cargo a la Administración de la Comunidad Autónoma y a la reserva de su puesto de trabajo con mantenimiento de todos los derechos que pudieran corresponderle.

Disposición adicional decimoquinta. *Promoción interna cruzada.*

1. El personal laboral que acceda a la condición de funcionario de carrera a través de los procesos de promoción interna, mantendrá su condición de personal laboral en la clase de excedencia que determine el convenio colectivo.

2. Alternativamente, dicho personal podrá tomar posesión del puesto de funcionario que le sea adjudicado a efectos puramente formales, quedando simultáneamente en situación de excedencia por incompatibilidad, manteniendo su situación y destino como personal laboral.

Disposición adicional decimosexta. *Reingreso de personal excedente afectado por un proceso de transferencias.*

Los funcionarios de la Administración General del Estado que, hallándose destinados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, hubiesen pasado a situación de excedencia, produciéndose con posterioridad el traspaso a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios propios del ámbito sectorial al que se hallaban adscritos, podrán reingresar de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

Disposición adicional decimoséptima. *Permanencia en el puesto de trabajo de los funcionarios transferidos.*

Los funcionarios que se integren en una Administración Pública en virtud de transferencia, no podrán participar en las convocatorias para la provisión de puestos que se publiquen dentro de los dos años siguientes a la toma de posesión del puesto adjudicado en el proceso de transferencia.

Disposición adicional decimoctava. *Movilidad por motivos humanitarios.*

1. Los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón podrán ser adscritos a puestos de trabajo de distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación de su cónyuge o persona que se encuentre ligada de forma permanente por análoga relación de afectividad o los hijos a su cargo, previo informe del servicio médico oficial o condicionado a que existan puestos vacantes cuyos requisitos de desempeño puedan cumplir siempre que el complemento de puesto no sea superior al del puesto de origen.

2. La adscripción provisional a que se refiere el apartado anterior implicará la reserva del puesto de origen del funcionario de carrera afectado.

Disposición adicional decimonovena. *Funcionarios locales con habilitación de carácter estatal.*

1. Esta ley será de aplicación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal en lo no regulado por esta Disposición Adicional, por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y por las normas que las desarrollen.

2. La clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, se llevará a cabo por el Departamento competente en materia de régimen local, de acuerdo con los siguientes criterios, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica con rango de Ley:

- a) Secretarías de clase primera: Tienen tal carácter las secretarías de las Diputaciones provinciales y las de los Ayuntamientos de las capitales de provincia. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría, categoría superior.
- b) Secretarías de clase segunda. Tienen tal carácter las secretarías de Ayuntamientos cuyo municipio tenga una población superior a 5.001 habitantes, así como los de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto sea superior a 6.000.000 de euros. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría, categoría de entrada.

- c) Secretarías de clase tercera: Tienen este carácter las secretarías de Ayuntamiento cuyo municipio tenga una población inferior a 5.001 habitantes y cuyo presupuesto no exceda de 6.000.000 de euros. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención.
- d) Intervenciones de clase primera: Tienen este carácter los puestos de intervención en corporaciones con Secretarías de clase primera. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior.
- e) Intervenciones de clase segunda: Tienen este carácter los puestos de intervención en corporaciones con Secretaría de clase segunda y los puestos de intervención en régimen de agrupación de entidades locales cuyas Secretarías están incluidas en clase segunda o tercera. Estos puestos están reservados a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada.
- f) Tesorerías: En las corporaciones locales con Secretaría de clase primera, existirá un puesto de trabajo denominado tesorería, reservado a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior.

En las corporaciones locales con Secretaría de clase segunda será la relación de puestos de trabajo la que determine si el mencionado puesto está reservado a funcionarios locales con habilitación de carácter estatal o puede ser desempeñado por uno de sus funcionarios debidamente cualificado.

En las corporaciones locales con Secretarías de clase tercera, la responsabilidad administrativa de las funciones de tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembro de la corporación o a funcionario de la misma.

- g) Puestos de colaboración: son aquellos que las corporaciones locales pueden crear discrecionalmente para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería, y a los que corresponde la sustitución de sus titulares en caso de vacante, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria, así como para el ejercicio de las respectivas funciones reservadas que, previa autorización de la Alcaldía o Presidencia, les sea encomendadas por dichos funcionarios titulares.
- Estos puestos serán clasificados a propuesta de la entidad local y estarán reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría que proceda.

El procedimiento para la creación, supresión y modificación de la clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, se establecerá reglamentariamente.

3. La declaración de las situaciones administrativas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal se llevará a cabo por el Departamento competente en materia de régimen local, de acuerdo con la normativa básica estatal y la legislación sobre empleo público de Aragón, con las siguientes especialidades:

- a) Los funcionarios que no tomen posesión de los puestos de trabajo obtenidos en el concurso en los plazos previstos en los mismo, por causa imputables a ellos, serán declarados de oficio en la situación administrativa de excedencia voluntaria por interés particular a contar desde el último día del plazo de toma de posesión, situación en la que permanecerán al menos dos años.
- b) Se encontrarán en expectativa de nombramiento sin derecho a percibir remuneración alguna:
 - 1º Quienes hubieran obtenido la habilitación de carácter estatal ingresando en cualquier a de sus subescalas y no hubieran obtenido aún su primer nombramiento.
 - 2º Los que estuvieran en situación de servicio en otras Administraciones Públicas y cesarán en los puestos que ocuparan en ellas.
 - 3º Los que, desempeñando puesto de trabajo en virtud de nombramiento provisional, hubieran cesado en él.
 - 4º Los que, en virtud de expediente disciplinario, hubiera sido sancionados con suspensión firme de funciones superior a un año, una vez cumplida la sanción.
 - 5º Los que estuvieran en situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público o situación administrativa equivalentes, una vez se extinga la relación que dio lugar a ésta.

Disposición adicional vigésima. *Medidas contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.*

Las Administraciones Públicas diseñarán y aplicarán medidas de prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en el ámbito de la función pública.

Disposición transitoria primera. *Integración en los nuevos cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

Los funcionarios pertenecientes a los cuerpos y escalas vigentes a la entrada en vigor de la presente ley se integrarán en los cuerpos y escalas siguientes:

Cuerpos y Escalas vigentes a la entrada en vigor de la presente ley		Cuerpos y Escalas previstos en la presente ley	
Cuerpo de Funcionarios Superiores	Escala Superior de la Administración	Cuerpo Superior de la Administración	Escala Superior de Administración General
	Escala de Letrados de los Servicios Jurídicos		Escala de Letrados de los Servicios Jurídicos
	Escala Facultativa Superior		Escala Facultativa Superior
	Escala Sanitaria Superior		Escala Sanitaria Superior
	Escala Superior de Investigación		Escala Superior de Investigador
	Escala de Economistas		Escala Facultativa Superior
	Escala Superior a extinguir		Escala Superior a extinguir
Cuerpo de Funcionarios Técnicos	Escala Técnica de Gestión	Cuerpo Superior de la Administración	Escala Media de Administración General
	Escala Técnica Facultativa		Escala Media Facultativa
	Escala Técnica Sanitaria		Escala Media Sanitaria
	Escala Técnica de Investigación		Escala Media Facultativa
	Escala Técnica a Extinguir		Escala Media a extinguir
Cuerpo Ejecutivo	Escala General Administrativa	Cuerpo Ejecutivo de la Administración	Escala Ejecutiva de Administración General
	Escala de Ayudantes Facultativos		Escala Ejecutiva Facultativa
	Escala Ejecutiva de Agentes para la Protección de la Naturaleza		Escala Ejecutiva Facultativa
	Escala de Agentes de Economía Doméstica a Extinguir		Escala Ejecutiva a extinguir
	Escala Ejecutiva a extinguir		Escala Ejecutiva a extinguir
Cuerpo Auxiliar	Escala Auxiliar Administrativa	Cuerpo Ejecutivo de la Administración	Escala Auxiliar de Administración General
	Escala de Auxiliares Facultativos		Escala Auxiliar Facultativa
	Escala de Guardas de la Conservación de la naturaleza a extinguir		Escala Auxiliar a extinguir
	Escala Auxiliar de Enfermería		Escala Auxiliar Sanitaria
	Escala Auxiliar «a extinguir»		Escala Auxiliar «a extinguir»

Disposición transitoria segunda. *Integración de las escalas de funcionarios de las Administraciones locales en los cuerpos y escalas previstas en esta ley.*

(tabla de equivalencias)

Disposición transitoria tercera. *Personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario.*

1. El personal laboral fijo que, en aplicación de la presente ley, se encontrara a 1 de enero de 1997 desempeñando puestos de trabajo que en las Relaciones de Puestos de Trabajo se clasifiquen como propias de funcionarios, podrá seguir desempeñándolos. También podrá aspirar a la condición funcional y a la integración en el cuerpo, escala o clase de especialidad que corresponda, siempre que posea la titulación académica necesaria, reúna los demás requisitos y supere las pruebas que, en su caso, se convoquen.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos cuerpos y escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición.

2. Quienes no hagan uso del derecho a que se refiere el párrafo anterior o no superen las pruebas, mantendrán su situación contractual en la condición de «a extinguir» con respecto a la plaza clasificada como funcional sin menoscabo de sus expectativas de promoción profesional en el ámbito de los puestos clasificados como laborales.

3. Cuando la generalidad de los puestos correspondientes a una categoría laboral hayan sido reservados a personal funcionario, podrá acordarse el reingreso al servicio activo en los mismos del personal laboral con derecho a ello, con los requisitos y efectos previstos en el convenio colectivo.

4. Al personal laboral que acceda a la condición de funcionario a través de los procedimientos previstos en el apartado primero de la disposición, le será computado, a efectos de la permanencia obligatoria exigida en el artículo 125 y 113.1 para la provisión de puestos de trabajo, el tiempo de permanencia en su último destino definitivo como personal laboral.

5. Quienes superen los procesos de funcionarización desde situación distinta a la de servicio activo, obtendrán la condición de funcionario con motivo de su reingreso al servicio activo, que podrá producirse a través de la participación en procedimientos de provisión de puesto o mediante adscripción provisional en vacante idónea.

Disposición transitoria cuarta. *Aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Entidades públicas previstas en el artículo 3.1 d) de esta ley, vinculadas o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma,*

En el plazo de seis meses, el Departamento competente en materia de empleo público procederá a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Entidades públicas previstas en el artículo 3.1, dependientes o vinculadas a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Disposición transitoria quinta. *Funcionarios de carrera ocupantes de puestos directivos.*

Los funcionarios de carrera que ocupen puestos de trabajo de carácter directivo pueden seguir desempeñándolos hasta que se resuelva la convocatoria para la provisión de los mismos de acuerdo con lo previsto en esta ley y en la normativa de desarrollo o hasta que cesen en dichos puestos por alguna de las causas que correspondan a la forma de provisión en virtud de la cual ocupan el puesto.

Disposición transitoria sexta. *Personal eventual en puestos de carácter directivo en las Administraciones locales.*

El personal eventual que, a la entrada en vigor de esta ley, esté desempeñando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 176.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril, puestos de trabajo de carácter directivo pueden seguir desempeñándolos hasta que se produzca su cese de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.4 de la presente ley.

Disposición transitoria séptima. *Implantación de sistemas de evaluación del desempeño.*

Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley procederán, en el plazo máximo de seis años a partir de la entrada en vigor de la misma, a la implantación de los sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

Disposición transitoria octava. *Régimen de organización y funcionamiento del Portal del Empleo Público de Aragón.*

En el plazo de un año, el Gobierno de Aragón aprobará, en desarrollo de lo previsto en esta ley, el régimen de organización y funcionamiento del Portal del Empleo Público de Aragón.

Disposición transitoria novena. *Garantía de derechos retributivos.*

1. La adaptación al nuevo sistema retributivo previsto en esta ley no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren.

2. Si el personal incluido en el ámbito de aplicación en la presente ley no se encontrase en la situación de servicio activo, se le reconocerán los derechos económicos y complementos retributivos a los que se refiere el apartado anterior a partir del momento en el que se produzca su reingreso al servicio activo

3. El personal que, como consecuencia de la aplicación del régimen retributivo establecido en esta ley, experimente una disminución en el total de sus retribuciones anuales, fijas y periódicas, tendrá derecho a un complemento personal transitorio por la diferencia en los términos previstos en el artículo 141.4 de esta ley.

Disposición transitoria décima. *Régimen transitorio de carrera profesional*

1. Implantación de la carrera horizontal en todas las Administraciones Públicas.

- a) Sin perjuicio de lo dispuesto en esta Disposición transitoria para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y hasta que cada Administración Pública proceda a la implantación de la carrera profesional, continuará en vigor el actual régimen de consolidación de grado personal.
- b) A los funcionarios públicos que tengan reconocido un determinado grado personal a la entrada en vigor del régimen definitivo de carrera profesional previsto en esta ley, les serán respetados los derechos adquiridos a tal fecha en aplicación de lo dispuesto en el artículo 43.1 y 2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.
- c) La implantación de los sucesivos tramos de carrera horizontal podrá ser progresiva y estará condicionada a las disponibilidades presupuestarias.

2. Implantación de la carrera horizontal de la Administración de la Comunidad Autónoma.

- a) A los funcionarios de carrera que a la entrada en vigor de esta ley tengan reconocidos el primer y, en su caso, el segundo nivel del com-

ponente singular de perfeccionamiento profesional del complemento específico, les corresponderán respectivamente el Tramo I y el Tramo II de carrera horizontal, en la cuantía contemplada para el grupo profesional en el que se reconoció aquél en aplicación de la correspondiente Ley de Presupuestos. Las cuantías que venían percibiéndose en concepto de complemento singular de perfeccionamiento profesional se absorberán de las que correspondan al tramo de carrera profesional equivalente.

- b) Las cuantías correspondientes al componente singular «Anticipo a cuenta de Desarrollo Profesional» previsto en el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 9 de septiembre de 2008, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración General de 13 de agosto de 2008, sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos del citado ámbito sectorial, serán absorbidas por aquéllas que se prevean para los sucesivos tramos de carrera horizontal.
- c) El Gobierno de Aragón regulará en el plazo máximo de tres años el régimen definitivo de carrera horizontal en aplicación de lo dispuesto en esta Ley. Hasta entonces, determinará los plazos, términos y requisitos para la adquisición de los sucesivos tramos de carrera horizontal por los funcionarios de carrera, que ostentando, en su caso, el tramo de carrera horizontal previo, cumplan en cada caso, los siguientes requisitos mínimos de experiencia:
 - Para la adquisición del Tramo I, seis años de servicios reconocidos, de los cuales dos al menos como funcionario de carrera.
 - Para la adquisición del Tramo II, doce años de servicios reconocidos, de los cuales seis al menos como funcionario de carrera.
 - Para la adquisición del Tramo III, dieciocho años de servicios reconocidos, de los cuales diez al menos como funcionario de carrera.
- d) El reconocimiento de los tramos correspondientes adquiridos en aplicación de esta disposición, se producirá al margen de la fecha de su devengo efectivo, cuya determinación se fijará por acuerdo del Gobierno de Aragón de conformidad con lo que se disponga en las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Disposición transitoria undécima. *Régimen transitorio de reingreso para los funcionarios en situación de servicios especiales.*

El régimen de reingreso al servicio activo desde la situación de servicios especiales no será de aplicación a aquellos funcionarios que se encuentren en dicha situación a la entrada en vigor de esta ley. En este caso, resultará de

aplicación el régimen de reingreso previsto en el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.

Disposición transitoria duodécima. *Aplicación temporal del artículo 154.5 de esta Ley.*

1. El derecho reconocido en el artículo 154.5 se aplicará a los funcionarios de carrera que sean nombrados y hayan tomado posesión de los cargos públicos enumerados en el citado precepto desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

2. También será de aplicación retroactiva a los funcionarios de carrera que hubieran desempeñado alguno de los cargos públicos enumerados en el citado precepto y hubieran sido declarados en la situación administrativa de servicios especiales a partir del 16 de octubre de 1982, independientemente de la fecha en que hubieran reingresado al servicio activo.

3. En ambos supuestos los efectos económicos serán desde la fecha de la solicitud de reconocimiento del derecho a la percepción de la diferencia retributiva correspondiente.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas, con el alcance señalado en la disposición transitoria cuarta y en la disposición final única, las siguientes disposiciones:

- a) El Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, excepto el apartado sexto del artículo 17 y las Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.
- b) La Disposición Adicional Primera de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobada por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón.
- c) Los artículos 235 a 250 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

1. Esta ley entrará en vigor en el plazo de seis meses a partir de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, lo establecido en los capítulos I y VII del título III, el capítulo I del título VII y el título VIII, producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo de la misma.

3. Hasta que se dicten las correspondientes normas de desarrollo, se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en la presente ley.

