

Edición digital

Dictamen

1/2014

Sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón

CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 1/2014

Febrero de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 14 de febrero de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 26 de junio de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Secretaria General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba dictamen de este Consejo sobre el "anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón".

La Comisión Permanente del Consejo acordó no dictaminar en ese momento el citado anteproyecto por entender que con carácter previo debía de ser objeto de negociación conforme a lo preceptuado en el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007 de 12 de abril, siguiendo el antecedente que ya estableció este Consejo en relación al anteproyecto de ley del empleo público de Aragón remitido a ese Consejo en marzo de 2010.

Tras el preceptivo proceso de negociación, el anteproyecto fue informado favorablemente por la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón el pasado 10 de enero y remitido nuevamente por el Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios a este Consejo para su dictamen, en el que tiene entrada el día 14 de enero de 2014.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía y posteriormente por la Comisión Permanente que en sesión celebrada el 10 de febrero de 2014 acuerda elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española establece, en relación con el estatuto de los funcionarios públicos, una reserva de ley al señalar, en su artículo 103, que:

"La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

En cuanto al ámbito de esta ley, el artículo 149.1.18ª de la propia Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”.

Estas previsiones constitucionales dieron lugar a la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que en su exposición de motivos reconocía, por un lado, que era necesario modificar la legislación preconstitucional para permitir la construcción del “Estado de las Autonomías” y, por otro, que las normas que se dictaban con carácter básico eran parciales y con vocación de provisionalidad, hasta la aprobación de un “régimen estatutario de los funcionarios públicos”.

Este régimen estatutario de los funcionarios habría de esperar todavía más de veinte años, hasta la aparición del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en cuyo ámbito de aplicación (artículo 2) se incluye al personal al servicio de las administraciones de las comunidades autónomas. El propio EBEP prevé en su artículo 6 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”.

Se trata, pues, de una materia de competencia compartida, en la que corresponde al Estado “las bases del régimen estatutario” y a las comunidades autónomas –en función de lo que dispongan sus respectivos estatutos– la legislación de desarrollo y la ejecución.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió esta materia como competencia compartida (en la que la Comunidad Autónoma “ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley”), en su artículo 75.13ª:

“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”.

Ya en el Estatuto de Autonomía de 1982, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, la Comunidad Autónoma había asumido como competencia propia (con el calificativo de “exclusiva”, pero con referencia explícita a los límites constitucionales) el “régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

En desarrollo de esta competencia –y de acuerdo con las bases que había fijado la Ley estatal 30/1984–, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, ampliamente modificada mediante Ley 2/1991, de 4 de enero, que además autorizó al Gobierno de Aragón para dictar un texto refundido. Este texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública, que fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, es el todavía vigente, aunque –dada su relativa antigüedad– ha sufrido un número importante de modificaciones parciales (hasta en doce ocasiones, en 1993, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2003, 2004 y 2012) y debe considerarse en parte derogado por su inadaptación a la legislación básica estatal.

Así pues, el anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón busca llevar a cabo el desarrollo legislativo del Estatuto básico del empleado público –tal como éste lo prevé en su artículo 6–, sustituyendo la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Además, tal como se señalará cuando se aluda al ámbito de aplicación, el anteproyecto de ley supone igualmente la superación de los artículos de la Ley de Administración Local de Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril) que se ocupan de la regulación del personal al servicio de las entidades locales (artículos 235 a 250).

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de un índice de su contenido, una exposición de motivos, ciento treinta y tres artículos distribuidos en nueve títulos y treinta y nueve disposiciones en su parte final. Su gran extensión recomienda reseñar en este apartado únicamente los grandes temas en que se distribuye su regulación.

El título preliminar (artículos 1 a 4), de disposiciones generales, atiende al objeto de la ley, los principios de actuación y el ámbito de aplicación.

El título I (artículos 5 a 12) trata de la organización institucional, crea el Consejo de la Función Pública de Aragón, distribuye competencias entre distintos órganos de la administración de la Comunidad Autónoma y prevé instrumentos de cooperación interadministrativa.

El título II (artículos 13 a 18) regula las distintas clases de empleados públicos y reserva determinadas funciones a quienes tengan la condición de funcionarios públicos.

El título III (artículos 19 a 41) se ocupa de la estructura y ordenación de la función pública, que clasifica en grupos, cuerpos y escalas; crea instrumentos de información y planificación de recursos humanos, y de gestión del desempeño de los empleados públicos, y prevé un sistema de ordenación de los puestos de trabajo.

El título IV (artículos 42 a 58) sistematiza los deberes, previendo códigos de conducta, y los derechos de los empleados públicos, tanto individuales como colectivos, dedicando capítulos específicos a los derechos a la negociación colectiva; a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, y a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El título V (artículos 59 a 68) regula el acceso al empleo público, atendiendo a los sistemas y procedimientos selectivos y a los órganos de selección.

El título VI (artículos 69 a 92) trata sobre la promoción profesional, a través de los instrumentos de la carrera profesional, los sistemas de provisión de puestos de trabajo y la movilidad entre administraciones y entre sectores de la administración de la Comunidad Autónoma.

El título VII (artículos 93 a 105) regula el régimen retributivo de las distintas clases de empleados públicos.

El título VIII (artículos 106 a 119) se dedica a las situaciones administrativas en que pueden encontrarse los funcionarios de carrera.

El título IX (artículos 120 a 133) establece la regulación detallada del régimen disciplinario, incluyendo infracciones, sanciones y procedimiento.

Las veinticinco disposiciones adicionales atienden cuestiones muy variadas, tales como referencias genéricas o de parentesco, personal laboral indefinido no fijo, puestos de trabajo de las entidades públicas dependientes de la administración de la Comunidad Autónoma, escalas a extinguir, acceso al empleo público de personas con discapacidad, regímenes de Seguridad Social, ocupación de puestos de trabajo por funcionarios en prácticas, unificación de procesos selectivos, carrera técnica, promoción interna en el puesto de trabajo y promoción interna temporal, movilidad por motivos de humanidad, cuerpos de policía local y bomberos o programas de formación para colectivos en riesgo de exclusión.

Las catorce disposiciones transitorias prevén, entre otras cuestiones, la integración en los nuevos cuerpos y escalas; la adaptación en puestos clasificados como propios de personal funcionario o de carácter directivo; la aprobación de planes, relaciones de puestos y otros instrumentos, y un régimen transitorio de carrera profesional.

La disposición derogatoria indica las normas cuya derogación expresa se prevé.

Y la disposición final prevé la entrada en vigor, que –salvo alguna excepción que se indica– se producirá a los seis meses de la publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

III. Observaciones de carácter general

I

La necesidad de reforma de la función pública

Es algo comúnmente aceptado que uno de los principales retos a los que se enfrenta el empleo público es su necesidad de reforma para adaptarse a las necesidades actuales de la sociedad española y equipararse así con el existente en otros países desarrollados de nuestro entorno.

La existencia 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 dibujan una función pública fuertemente anclada en pautas muy tradicionales y necesitada de reforma.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP publicado en abril de 2005 contenía un análisis y un diagnóstico bastante completo de los problemas que aquejan a nuestra función pública y que pueden sintetizarse en la práctica inexistencia de una planificación estratégica de recursos humanos y un sistema excesivamente rígido que se evidencia tanto en la forma de acceso tradicional –oposición– como en la carrera administrativa y el régimen retributivo.

Frente a este diagnóstico, las propuestas de la Comisión se basaban, fundamentalmente, en flexibilizar el régimen tradicional pero aumentando las garantías frente a las tendencias clientelares y a la politización, y en modernizar el sistema para alcanzar una mayor eficiencia y productividad de la administración. Algunas de las principales novedades introducidas por el EBEP de 2007 como la creación de un grupo profesional directivo, la carrera horizontal, la evaluación del desempeño y la flexibilización de las pruebas de acceso y de los tradicionales sistemas de provisión tienen su razón de ser en estas propuestas.

Sin embargo, una efectiva puesta en práctica de dichas medidas implicaba un cambio muy importante de nuestra cultura burocrática y una dosis elevada de convicción política que no siempre se han dado en la medida suficiente. El resultado es la aprobación en abril de 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público que establece el núcleo común aplicable al conjunto de los funcionarios de todas las administraciones públicas incorporando importantes elementos de reforma pero limitados, en muchas ocasiones, a meras posibilidades o previsiones genéricas necesitadas de desarrollo posterior. Nos encontramos así con una norma básica de alto componente dispositivo que permite unos desarrollos normativos muy abiertos por lo que el éxito de la finalidad de la reforma va a depender en gran medida del contenido y grado de compromiso de las legislaciones de desarrollo.

La situación descrita se ve además plenamente afectada con la llegada de la crisis económica que ha situado la eficiencia de las administraciones públicas en primer término de las preocupaciones políticas y ciudadanas.

En línea con estas preocupaciones, el Gobierno de la Nación constituyó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, con el objeto de corregir desequilibrios y eliminar ineficiencias. La Comisión ha emitido un informe –conocido como “Informe CORA”– que pone de manifiesto, entre otras cuestiones, cómo entre el tercer trimestre de 2011 y el primero de 2013 el empleo público ha caído en España un 11,6% (374.800 empleados públicos menos), frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado.

Asimismo, el informe CORA concluye que “el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea” y destaca que “sólo el 25% de los empleados públicos se encuentran en las estructuras puramente administrativas, estando el resto dedicados a servicios de sanidad, educación, seguridad, defensa o justicia” (porcentaje que se reduce al 20% si se toma en consideración únicamente el personal al servicio de la Comunidad Autónoma).

Igualmente, el Informe destaca un amplio elenco de medidas de empleo público de carácter estructural implantadas recientemente, que se contienen fundamentalmente en los Reales Decretos-ley 3/2012 y 20/2012, entre las que se encuentran la congelación de ofertas de empleo público; la habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción para el personal no funcionario de la administración; la reducción de días de asuntos particulares; la ampliación de la jornada laboral mínima del sector público; la modificación de la edad para acceder a la jubilación ordinaria, o la modificación del régimen de permisos sindicales, medidas que continúan siendo objeto de ajustes parciales.

II

La reforma de la función pública aragonesa

En el marco dibujado por el EBEP y descrito en el antecedente anterior, el papel llamado a jugar por los legisladores autonómicos resulta clave. A pesar de ello, en los más de seis años transcurridos desde la aprobación del Estatuto, solo dos Comunidades Autónomas han aprobado leyes completas de función pública: la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Castilla-La Mancha.

El Gobierno de Aragón inicia formalmente la reforma de su función pública en el año 2010 con un amplio proceso participativo que dio lugar a la elaboración de un anteproyecto de ley de empleo público que decayó al finalizar la legislatura pasada. La profunda transformación experimentada por las administraciones públicas aragonesas, y particularmente por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en los casi 30 años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley de Medidas de Ordenación de la Función Pública de 1986 y el nuevo marco básico dibujado por el EBEP constituyeron los elementos determinantes para iniciar el proceso de reforma.

Posteriormente tras las elecciones de mayo de 2011 y el cambio de gobierno autonómico se retomó el proceso de reforma con la elaboración de un nuevo anteproyecto de la ley de la función pública de Aragón que el Gobierno tomó en conocimiento el 11 de mayo de 2013.

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la decisión del Gobierno de Aragón de afrontar dicha reforma por múltiples razones. En primer lugar y fundamentalmente, porque resulta necesario culminar el proceso iniciado por el Estado para lograr una administración moderna que satisfaga las necesidades de servicio público de los ciudadanos con criterios de calidad y eficiencia, a través de una organización más productiva, ágil, y flexible. Ello es especialmente relevante en el actual contexto socio-económico de replanteamiento, en muchos aspectos, del papel del sector público en el funcionamiento del modelo de crecimiento económico y de su propia sostenibilidad.

Pero además la aprobación de una norma que configura un modelo completo y sistemático de la función pública aragonesa introduce una necesaria dosis de seguridad jurídica que el EBEP había puesto en entredicho al desplazar en algunos casos, y derogar tácitamente en otros, múltiples preceptos de la legislación precedente, convirtiendo la función pública en un auténtico puzzle de piezas normativas de no fácil encaje.

Por otra parte no puede olvidarse la trascendencia que las decisiones sobre el empleo público tienen en nuestra Comunidad. Según los datos que constan en el Informe del CESA sobre la situación económica y social de Aragón correspondiente a 2012 (último Informe publicado), a finales de año el sector público contaba en Aragón con un número superior a los 104.000 asalariados, lo que supone un 19% del empleo total en Aragón y conlleva una asignación de recursos en el entorno del 10% del PIB de la Comunidad Autónoma.

De esos asalariados del sector público en Aragón, según el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un 74% corresponde a personal que, directa o indirectamente, ha de quedar incluido en el ámbito de aplicación del anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón.

Sólo estos pocos datos son suficientes para avalar la relevancia del empleo público en Aragón y las consecuencias de todo tipo que las políticas sobre la función pública pueden suponer en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

III

El proceso de elaboración del anteproyecto

Como ya se ha apuntado, el Gobierno de Aragón tomó conocimiento del anteproyecto sometido a dictamen de este Consejo con fecha 11 de mayo de 2013, iniciándose entonces un periodo de información y consultas.

Durante este periodo, se ha dado conocimiento público del anteproyecto a través del portal de servicios del Gobierno de Aragón, se ha abierto un buzón de sugerencias mediante correo electrónico, se ha reclamado la intervención de las administraciones locales y de la Universidad de Zaragoza y se ha abierto a la participación de los empleados públicos de la administración aragonesa.

El Consejo Económico y Social de Aragón, cuyo lema es “el valor de la participación”, quiere respaldar expresamente la actitud del Gobierno aragonés de abrir la elaboración del texto a la participación de los ciudadanos y de los empleados públicos, de modo que se da respuesta al derecho de los aragoneses, consagrado en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía, de participar en el proceso de elaboración de las leyes y a la correlativa obligación de los poderes públicos aragoneses de promover esa participación en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En el proceso de elaboración del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo exigido por el artículo 37 del Estatuto básico del empleado público, debe tener también un protagonismo indudable la fase de negociación colectiva entre los representantes de la administración y de las organizaciones sindicales que tengan la condición de más representativas en el ámbito de la función pública, como ha recordado reiteradamente el Consejo Económico y Social de Aragón. El Consejo quiere resaltar el cumplimiento de esta exigencia legal –cuya ausencia motivó el acuerdo de no dictaminar este mismo anteproyecto en julio de 2013–, que en este momento del proceso ha culminado con el informe favorable de la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma al anteproyecto sometido a dictamen de este Consejo.

IV

Un modelo completo y sistemático

A diferencia del modelo parcial de la Ley de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1986, o de su texto refundido de 1991 –que estaba basada en aquella ley estatal de 1984 que reconocía expresamente su carácter parcial y provisional–, el anteproyecto de ley sometido a dictamen aspira a establecer una regulación completa y sistemática de todos los elementos básicos de la ordenación de la función pública aragonesa, en desarrollo del Estatuto básico de 2007. Se pretende evitar de esta manera la aplicación por vía de supletoriedad de normas 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.

El Consejo Económico y Social considera una decisión adecuada la de proceder a esa regulación completa y sistemática, tanto por evitar remisiones en bloque, por vía supletoria, a ordenamientos externos con las disfunciones que ello puede provocar, como por entender que la simplificación del sistema jurídico es una

necesidad no sólo para facilitar la acción de los operadores jurídicos, sino para permitir la comprensión del sistema por los destinatarios de las normas y favorecer así la convicción de legitimidad democrática de las leyes.

Por otra parte, la reconsideración completa del sistema de función pública favorece la lógica interna y la superación de situaciones que pudiesen encontrar su amparo más en la tradición que en los principios que configuran una buena administración al servicio de los ciudadanos.

V

Un modelo global y funcional

El anteproyecto de ley incorpora dentro de su ámbito de aplicación a todo el personal de la administración de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales aragonesas, de los organismos de todo tipo vinculados o dependientes de cualquiera de las anteriores, y al personal de administración y servicios de la Universidad de Zaragoza. Asimismo se prevén las condiciones de su aplicación –parcial, supletoria o por remisión– a distintos colectivos de empleados públicos, como el personal docente, el investigador, el estatutario del Servicio Aragonés de Salud o el funcionario al servicio de la administración de Justicia.

El Consejo Económico y Social quiere respaldar la opción del anteproyecto por ese modelo global de empleo público, que parta de lo que es común a todos los empleados públicos de las administraciones aragonesas y únicamente prevea aquellas especialidades que se deriven de las peculiaridades de las distintas organizaciones públicas.

Esta opción puede favorecer no sólo la actualización del régimen de personal que está sometido hoy a regulaciones dispersas, sino que, sobre todo, puede permitir una planificación coordinada entre distintas administraciones de sus recursos humanos y acercar el objetivo de flexibilidad que resulta inexcusable en una sociedad sometida a cambios acelerados.

En esta dirección, puede resultar de gran interés la acción del Consejo de la Función Pública de Aragón, a través del que pueden abrirse vías para la colaboración con administraciones de pequeña dimensión, de modo que se favorezcan, entre otros objetivos, la gestión planificada de recursos humanos, la implantación efectiva y general de sistemas de evaluación del desempeño que permitan una adecuada carrera profesional o una suficiente movilidad entre administraciones. También en esta línea el Consejo Económico y Social respalda la constitución de la prevista Mesa común de negociación de las administraciones públicas de Aragón.

Este modelo global es un modelo funcional. Tal como se ha indicado en el apartado III de estas Observaciones, el Estatuto básico del empleado público fija un modelo de empleo público con tendencia hacia el modelo funcional,

fundamentalmente a través de la reserva de funciones derivadas del ejercicio de potestades públicas a funcionarios de carrera. En esta línea, el anteproyecto de ley se pronuncia a favor de un modelo plenamente funcionarial, limitando la contratación de personal laboral a determinados supuestos tasados y como situación excepcional.

El Consejo Económico y Social comprende las argumentaciones a favor de modelos funcionariales, generalmente centradas alrededor de la garantía frente a la politización, que se conseguiría gracias a la estricta igualdad en el ingreso, a la inamovilidad y a la estabilidad en el empleo. No obstante, para el Consejo, la condición funcionarial debe actuar, sobre todo, como garantía de imparcialidad o neutralidad en el desempeño de funciones públicas, de donde procede la reserva legal del ejercicio de potestades públicas al personal funcionario.

Es conocido, por otra parte, que en la práctica se han utilizado distintos métodos para permitir la “huida hacia el régimen laboral”, lo que ha dado lugar, como consecuencia, a la proliferación de organizaciones instrumentales –no siempre suficientemente justificadas– en el entorno de las administraciones públicas.

Por ello, y al margen de propuestas “maximalistas”, el Consejo considera interesante realizar una reflexión sobre la posibilidad de que la ley no se decante por un modelo cerrado, sino dejar puertas abiertas en un modelo que en todo caso sería “tendencialmente funcionarial”. Ello es especialmente significativo en el caso de las administraciones locales, cuya variedad de circunstancias aconsejaría dejar en su ámbito de decisión el modelo que mejor pueda adaptarse a sus necesidades –sin quiebra, lógicamente, de la aludida reserva a funcionarios de las funciones derivadas del ejercicio de la autoridad pública.

VI

El modelo de acceso al empleo público

El acceso al empleo público está directamente condicionado por diversos principios de naturaleza constitucional: igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia. Dentro del necesario respeto a los mencionados principios constitucionales, dos son las principales novedades introducidas por el anteproyecto de ley en materia de principios rectores: la agilidad en los procesos selectivos y la profesionalización de los miembros de los órganos de selección.

En esta línea ha de valorarse positivamente la novedad introducida en el anteproyecto de poder realizar pruebas de habilitación previa o reclutamiento en aquellos procesos que susciten una amplia concurrencia de candidatos, así como la tendencia a la profesionalización de los órganos de selección, previendo la posibilidad de autorizar la creación de órganos especializados y permanentes para la selección de personal.

También merecen una valoración especialmente positiva las novedades introducidas en el sistema de oposición –que sigue configurándose como el sistema común y generalizado de acceso– pero en cuya regulación se introducen una serie de novedades que posibilitan la utilización en los procesos de selección de nuevas herramientas e instrumentos que se han demostrado eficaces en el sector privado como el análisis del currículo académico y profesional de los candidatos, la realización de pruebas psicométricas relacionadas con las capacidades cognitivas y de personalidad o la realización de entrevistas de selección.

No obstante, y en aras a conseguir esa pretendida profesionalidad y eficiencia de la administración que requiere reclutar realmente a los ciudadanos dotados de mayor mérito y capacidad para los puestos de trabajo ofertados, hubiera sido deseable que el texto del anteproyecto hubiera alcanzado un mayor grado de compromiso en la incorporación de estos nuevos instrumentos a los procesos selectivos que permitieran superar definitivamente la concepción de la oposición como un procedimiento para la exclusiva demostración de conocimientos teóricos y diese paso a un sistema de selección mucho más vinculado a las competencias profesionales.

Debe destacarse también la creación del Portal de Acceso a la Función Pública de Aragón que se configura como un sistema permanente y común no sólo de información, sino también de tramitación y gestión de los procesos selectivos convocados por todas las administraciones públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación del anteproyecto.

VII

El modelo de carrera administrativa y la gestión del desempeño

El anteproyecto de ley apuesta, como uno de los elementos clave de la reforma, en sintonía con lo apuntado por el EBEP, por una profunda renovación del sistema de carrera profesional.

Frente a las debilidades del actual régimen de carrera profesional basada en el sistema de consolidación de grado personal, que dificulta la especialización y provoca una fuerte presión vertical en el conjunto de la organización al vincular, de forma casi exclusiva, la progresión profesional con el cambio de puesto de trabajo, el nuevo sistema de carrera previsto en el anteproyecto apuesta decididamente por un modelo de carrera horizontal que permite la progresión sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y que descansa fundamentalmente en el buen quehacer del funcionario –en la consecución de resultados– y no sobre el mero transcurso del tiempo.

El sistema es además tendencialmente universal, en la medida que persigue racionalizar las expectativas de carrera del conjunto de empleados públicos, pretendiendo poner fin a las desigualdades de oportunidades de promoción

existentes actualmente entre las llamadas escalas generalistas, con más posibilidades de promoción, y las escalas técnicas.

Dentro de este modelo que busca promover la especialización de los funcionarios por áreas y aprovechar esa especialización en aras del principio de eficiencia, ocupan un lugar destacado las llamadas áreas de especialización –pieza importante en el sistema diseñado por el anteproyecto– que permiten agrupar los puestos de trabajo en función de sus características y que han de desempeñar un papel fundamental tanto en la selección como en la provisión y formación de los empleados públicos.

Mención especial merece también el binomio carrera y desempeño. El sistema de carrera articulado por el anteproyecto se conforma especialmente sobre el desempeño, hasta el punto de que la aplicación de la carrera profesional horizontal y la percepción de las retribuciones vinculadas a ella, se condicionan a la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño; sistemas que la ley no concreta, limitándose a establecer los criterios que deben regir los mismos (fiabilidad, transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación).

En líneas generales, el Consejo valora positivamente el sistema de carrera configurado por el anteproyecto al entender que la legitimación y promoción del empleado público no puede descansar únicamente en la superación de una oposición y en el transcurso del tiempo (antigüedad) sino en la gestión eficiente de sus funciones y responsabilidades; ahora bien conviene no olvidar que el éxito de este modelo dependerá en gran medida de la existencia de una voluntad política continuada de llevarlo a cabo. No sólo se requiere la aprobación y aplicación de sistemas que permitan evaluar el desempeño, también se requiere conseguir una simplificación de la estructura de niveles y una homogeneización de los niveles de los puestos, ya que en caso contrario el resultado puede ser una superposición de la carrera horizontal con el sistema actual de carrera vertical, con los consiguientes efectos perniciosos que ello puede conllevar.

También, y en relación con este tema, el Consejo desea llamar la atención sobre la importancia de llevar a cabo una profunda renovación del modelo formativo tradicional y de establecer una adecuada planificación en materia de recursos humanos.

En efecto, un modelo basado en la gestión eficiente y en la consecución de resultados debe articularse sobre un sistema de gestión por competencias –incorporado a la mayoría de los sistemas comparados de función pública más avanzados– que permita articular itinerarios formativos para la adquisición y mejora de aquellas competencias necesarias para el eficaz desempeño de su puesto de trabajo. Se trata en definitiva de superar el modelo tradicional de política formativa basada en una oferta voluntaria para el empleado público y más orientado a los deseos de movilidad futura de éste que a las necesidades de la organización.

También la planificación es un presupuesto básico para la implantación de un sistema de carrera y desarrollo profesional realmente eficaz. Resulta esencial que el sistema de desarrollo profesional descansa en un correcto diagnóstico de las necesidades basado en la visión estratégica de la organización. En esta línea cobra especial importancia el desarrollo que se haga en la práctica de los Planes estratégicos y operativos previstos en el Título III del anteproyecto.

VIII

La profesionalización de la dirección pública

La profesionalización de la dirección pública es otro de los elementos clave de la reforma que se aborda tanto en el EBEP como en el anteproyecto de la ley aragonesa.

La implantación de una dirección pública profesional, que actúe a modo de rótula entre la política y la función pública, se considera esencial para impulsar el proceso de modernización del empleo público.

Tradicionalmente en nuestro país el recurso a la cobertura de los puestos de responsabilidad directiva con criterios de confianza política ha dificultado cualquier intento de profesionalizar los puestos directivos.

El EBEP ha tratado de emular en este punto la legislación de los países más avanzados, pero su intento puede calificarse de un tanto tímido. El carácter dispositivo de la figura, su abierta y escasa regulación y la llamada a que sea el Gobierno o los órganos de gobierno de las comunidades autónomas quienes definan el régimen jurídico de este personal, no han ayudado a la consolidación de esta figura.

El anteproyecto de la ley aragonesa no ofrece un capítulo, artículo o tratamiento individualizado de la dirección pública profesional, sino que ésta aparece de forma tangencial en diferentes partes del texto (artículo 6.2.: competencia del Gobierno para el nombramiento y cese de los titulares de puestos de carácter directivo; art 33: criterios de evaluación; artículo 51.2.c: exclusión de obligatoriedad de la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo; artículo 37.4: determinación de los puestos que tendrán carácter directivo en atención a las funciones que se les encomienden; artículo 90: sistemas de provisión...).

A pesar de las expectativas que la introducción de esta figura había suscitado, en el anteproyecto sometido a dictamen la dirección pública profesional queda limitada con carácter general al terreno de la alta función pública, a aquellos puestos directivos que actualmente se están cubriendo por el sistema de libre designación, si bien el anteproyecto establece para estos puestos una serie de singularidades en cuanto a su nombramiento y cese, criterios de evaluación, exclusión de negociación colectiva... que los diferencia de los que podríamos llamar puestos de libre designación ordinarios.

Téngase en cuenta que la posibilidad de seleccionar personal ajeno a la función pública –a través de una relación laboral especial de alta dirección– queda circunscrita únicamente a los puestos de carácter directivo adscritos a las entidades públicas con personalidad jurídica (excluidos organismos autónomos) vinculadas a la Administración de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales.

En el apartado 4 del artículo 90 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. Este sistema pretende introducir en el sistema libre de designación un filtro previo de acreditación de competencias profesionales, en la línea de fortalecer la profesionalidad de la dirección pública, que resulta muy loable. No obstante, y en la medida que tiene carácter potestativo para el órgano convocante su efectividad en la práctica puede ser muy limitada.

IX

De los derechos y deberes de los empleados públicos

El anteproyecto, tomando como base la regulación del EBEP, recoge en su Título IV un elenco de derechos y deberes de los empleados públicos con el que se viene a colmar una laguna de la anterior legislación aragonesa, bajo cuya aplicación los derechos de los funcionarios han sido reconocidos fundamentalmente a través de la negociación colectiva, en base a lo dispuesto en la legislación estatal.

Una referencia especial merecen los deberes éticos y de conducta profesional de los empleados públicos que la ley aragonesa, siguiendo la normativa estatal, introduce asumiendo una nueva perspectiva de la ética pública de “carácter postconvencional, en el que –según reza la exposición de motivos– 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”.

Estas reglas se configuran además como auténticos principios que informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Merece también destacarse la regulación del derecho a la negociación colectiva, en cuyo marco se prevé la constitución de una Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón como instancia negociadora de aquellas condiciones de trabajo que resulten comunes al conjunto de empleados públicos de las administraciones públicas de Aragón y que ya ha sido objeto de valoración positiva en este dictamen.

Finalmente, el Consejo quiere respaldar la opción del legislador de regular el sistema de carrera profesional y de provisión y el régimen retributivo de los empleados públicos en títulos diferentes del dedicado a los derechos de los empleados públicos, quedando clara su voluntad de configurar tales aspectos como elementos generales de la organización, a pesar de su configuración como auténticos derechos

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar un nuevo marco regulador, completo y sistemático del conjunto de la función pública aragonesa, que aprovechando las potencialidades de desarrollo que ofrece el Estatuto Básico del Empleado Público permita modernizar y adecuar el empleo público en Aragón a los requerimientos de calidad, eficiencia y flexibilidad que demanda la sociedad actual, dentro del más estricto respeto a los principios constitucionales.

Ahora bien, el Consejo quiere llamar la atención sobre la ineludible necesidad de seguir avanzando con paso firme en esta línea de reforma iniciada por el Estatuto Básico del Empleado Público y continuada por el anteproyecto de ley de la función pública de Aragón. Se trata de un proceso largo y costoso, en el que si bien están establecidas las líneas generales, queda mucho camino por recorrer, no solo legislativo – piénsese en los necesarios desarrollos reglamentarios a los que la ley establece continuas remisiones– sino también y sobre todo en el aspecto organizativo y político. Una voluntad firme y continuada es imprescindible para aprovechar esta oportunidad de conseguir una función pública aragonesa moderna, profesional y eficiente.

Zaragoza, a 14 de febrero de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea