

UNA DÉCADA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

José María HERNÁNDEZ DE LA TORRE

SUMARIO: I.- PUNTO DE PARTIDA: 1.- Los traspasos de personal a la Diputación General de Aragón en la etapa preautonómica. 2. Las referencias al personal público en el Estatuto de Autonomía de Aragón. II.- PRIMERA ETAPA (1982-1984): 1.- Los efectivos de personal. 2.- Medidas organizativas. 3.- Incidencia de la Ley del Proceso Autonómico. III.- SEGUNDA ETAPA (1984-1986): 1.- Incidencia de la Ley de Reforma de la Función Pública. 2.- Experiencia autonómica. IV.- TERCERA ETAPA (1986-1987): 1.- La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2.- Intensa actividad autonómica en materia de personal: A) Oferta de empleo público. B) Selección y formación de personal. C) Provisión de puestos de trabajo. D) Funcionarios procedentes de la Administración del Estado y de las Administraciones Locales. E) Personal laboral. F) Derechos sindicales. V.- CUARTA ETAPA (1987-1990): 1.- La Dirección General de la Función Pública y otras medidas organizativas en materia de personal de la Comunidad Autónoma. 2.- Valoración de puestos de trabajo. 3.- Incidencia de la legislación estatal. 4.- Negociación colectiva. 5.- Normativa autonómica. VI QUINTA ETAPA (1991-1992): 1.- El Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2.- Otras normas autonómicas en materia de personal. VII. PERSPECTIVAS.

I. PUNTO DE PARTIDA

1. *Los traspasos de personal a la Diputación General de Aragón en la etapa preautonómica*

Al aprobarse, el 10 de Agosto de 1982, el Estatuto de Autonomía de Aragón, se cumplían más de cuatro años de régimen preautonómico, etapa durante la que la Diputación General de Aragón había recibido los primeros aportes de personal, en una incipiente formación de su Administración propia. Quince Reales Decretos de traspasos de servicios del Estado habían supuesto la transferencia de unos dos mil quinientos servidores públicos, de los que aproximadamente la mitad eran funcionarios de los Cuerpos Sanitarios al servicio de la Sanidad Local (Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios, Practicantes y Matronas Titulares), y entre los que se contaba también otro colectivo relativamente

numeroso y geográficamente disperso, que era el correspondiente al Servicio de Extensión Agraria, así como el del personal —contratado laboral en su mayoría— de los Centros de Asistencia Social. Aparte de ello, para la atención de la cúpula político-administrativa del Ente pre-autonómico, se había contratado directamente —mediante distintos sistemas de selección— a unas sesenta personas, de las cuales veinte técnicos y asesores de diferentes titulaciones (economistas, ingenieros, abogados), treinta oficiales administrativos y una docena de subalternos (ordenanzas, conductores y telefonistas), la mayoría de ellos en régimen laboral y los restantes con contratos administrativos de colaboración temporal. Además, un pequeño número de funcionarios superiores cualificados se habían incorporado voluntariamente, en comisión de servicios, desde la Administración del Estado y desde algunas Corporaciones Locales, para ir configurando el núcleo básico de la estructura administrativa central.

Algunas normas estatales —Reales Decretos 2218/1978, de 15 de Septiembre y 2545/1980, de 21 de Noviembre— así como las contenidas en los propios Reales Decretos de transferencias, regulaban provisionalmente, con cierta imprecisión técnica, la situación de los funcionarios transferidos. La Diputación General de Aragón, por su parte, dictó algunas disposiciones encaminadas a establecer una primera distribución de competencias en materia de personal entre los distintos órganos (Decreto 25/1982, de 29 de Marzo), o a fijar las condiciones para la ocupación de los puestos de jefatura de Servicio y de Sección (Ordenes de la Comisión de Gobierno de 22 de Febrero y 22 de Abril de 1982).

Otra Orden de la Comisión de Gobierno, de 5 de Julio de 1982 —ya en las vísperas del Estatuto— creó el Servicio de Organización Administrativa y Función Pública, integrándolo en la estructura de la Secretaría General Técnica, que era el órgano con rango de Dirección General de la Consejería de Secretaría General de la Diputación General de Aragón que tenía encomendados los asuntos relativos a la ordenación y el desarrollo de la Administración regional.

2. *Las referencias al personal público en el Estatuto de Autonomía de Aragón*

En cuanto al Estatuto de Autonomía, sus referencias a la Función Pública son muy escasas y casi siempre indirectas. Aparte lo que sobre ello pueda entenderse incluido en las genéricas menciones de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la «organización de sus instituciones de autogobierno» (artículo 35) y la de desarrollo y ejecución —«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso,

en los términos que la misma establezca»— de las «especialidades del régimen jurídico-administrativo derivadas de la organización propia de la Región» (artículo 36), lo más concreto se encuentra en el artículo 44, uno de los dos dedicados expresamente a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que componen el Capítulo Primero del Título III. Su apartado 3 establece el laudable mandato de organizar la Administración «sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia» —cuya efectividad requiere, naturalmente, una actitud similar por parte de la Administración del Estado, transmisora de las competencias—, «en desarrollo del principio de economía y sin perjuicio de la eficacia».

Pero es el apartado 4 del mismo artículo 44 el que contiene la principal singularidad de Aragón en la materia, al determinar que «no existirá más personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos» y que «todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel equivalente a Director General, serán designados libremente entre funcionarios»; redacción manifiestamente mejorable, cuya literalidad puede inducir interpretaciones contradictorias entre sí y contrarias a su sentido, pero cuyo espíritu no debe ofrecer dudas en cuanto a la intención de profesionalizar el aparato burocrático hasta su cúpula directiva con quienes, por su oficio, tienen constitucionalmente atribuido el desempeño de las «funciones públicas». Con ello se daba acogida normativa a una reiterada exigencia de la doctrina, que era a su vez aspiración programática, casi unánime, de los partidos políticos, pese a lo cual no se plasmó en ningún otro Estatuto de Autonomía ni en la legislación estatal, colocando con ello a la Comunidad Autónoma aragonesa en una posición diferenciada en cuanto a la aplicación de algunos preceptos legislativos (como el del artículo 29.2.c. de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto).

Por último, debe mencionarse el apartado Uno de la Disposición Transitoria Octava del Estatuto, donde, ante los bastante generalizados temores «a ser transferido», se garantizaba a los funcionarios y al personal contratado adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas afectados por los traspasos a la Comunidad Autónoma de Aragón el respeto de «todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento de traspaso, incluso el de participar en los concursos que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes miembros de su Cuerpo, pudiendo ejercer de esta manera su derecho permanente de opción»; garantía que, por la amplitud de su enunciación —«todos los derechos de cualquier orden y naturaleza»— no es siempre fácil de compaginar con la potestad de

autoorganización (piénsese en el caso de quienes ejercían jefaturas) y ha necesitado de pronunciamiento judiciales sobre su delimitación y alcance (diferencia entre los derechos adquiridos y las expectativas) e incluso del transcurso del tiempo para su sedimentación racional.

Este, a grandes trazos, era el panorama de la Función Pública al iniciarse la andadura de la Comunidad Autónoma. La evolución a partir de ese momento ha seguido una línea de suficiente continuidad en lo esencial pero con incidencia de circunstancias diversas a lo largo de estos diez años, que podemos periodizar en cinco etapas.

II. PRIMERA ETAPA (1982-1984)

1 *Los efectivos de personal*

Los dos años que preceden a la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, corresponden en la historia de la Diputación General de Aragón al mandato de los dos primeros gobiernos autonómicos, con Presidentes investidos por la Asamblea provisional y al primer año de la primera legislatura de las Cortes de Aragón, con gobierno resultante de elecciones autonómicas.

Esta etapa se caracteriza por la recepción del grueso de las transferencias del Estado. Una treintena de Reales Decretos de traspasos de servicios de las variadas áreas de actuación administrativa —fechados entre la segunda mitad de 1983 y los tres primeros trimestres de 1984— prácticamente completan la dotación a la Comunidad Autónoma de las competencias negociadas según las previsiones de los artículos 35 y 36 del Estatuto de Autonomía (a falta de poco más de otra media docena de Reales Decretos, casi todos ellos de carácter complementario de las materias ya transferidas), a la vez que aportan a la Administración autonómica importantes contingentes de personal —funcionario y contratado—, de los que los más numerosos son los Camineros de Carreteras y los Guardas Forestales de Conservación de la Naturaleza.

Simultáneamente, los Reales Decretos 1778/1983, de 22 de Junio, y 336/1984, de 8 de Febrero, habilitaron procedimientos para el traslado voluntario de funcionarios del Estado a las Comunidades Autónomas, con cargo a los costes indirectos de las transferencias —para evitar los traslados forzosos de aquéllos que estaban destinados en los Servicios Centrales de los Ministerios y Organismos Autónomos—. Mediante la convocatoria del concurso especial previsto en el primero de los citados Reales Decretos, y a través del sistema de «oferta permanente» que

diseñaba el segundo, se integraron en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con la consideración —por equivalencia legal— de transferidos, casi doscientos funcionarios, a los que —como a aquéllos— se declaraba en sus Cuerpos y Escalas de origen en la situación administrativa de supernumerario (ante la inexistencia jurídica de otra más adecuada); entre ellos se contaban la mayoría de los que estaban ya incorporados en comisión de servicios, a los que esta normativa coyuntural ofrecía preferencia para la adjudicación en destino definitivo de los puestos que venían desempeñando, con el fin de clarificar y normalizar en lo posible las estructuras burocráticas autonómicas.

Algunas contrataciones de personal en régimen de Derecho Laboral —para tareas de carácter servicial o subalterno, y para las necesidades de especialidad informática— se llevaron a cabo, en número muy reducido y mediante selección en convocatoria pública. Por otra parte, pasaron también a ese régimen unos pocos contratos administrativos procedentes de la época preautonómica, para equipararlos a los que en la misma se habían concertado como laborales, sin que se apreciase razón suficiente para la diferencia de tratamiento.

Con todo ello, el conjunto de los efectivos a disposición de la Diputación General de Aragón superaba la cifra de cinco mil, de los que casi mil quinientos eran contratados laborales y el resto funcionarios (algo más de tres mil seiscientos, incluyendo entre éstos los interinos de Sanitarios Locales, en número superior a quinientos, y algunos contratados administrativos de colaboración temporal transferidos).

2 *Medidas organizativas*

El órgano de carácter horizontal encargado de la gestión del personal siguió siendo al principio el Servicio de Organización Administrativa y Función Pública, de la Secretaría General Técnica, ahora incardinada, en virtud del Decreto 73/1982, de 26 de Octubre, en la estructura orgánica de la recién creada Consejería de Gobernación, de efímera existencia. Sustituida ésta, en el Decreto 1/1983, de 3 de Enero, por una nueva de Presidencia y Relaciones Institucionales, el citado Servicio pasaba a integrarse en una Dirección General de Administración Pública. Finalmente, por Decreto 55/1983, de 1 de Julio, en la nueva estructura del primer gobierno con Presidente investido por las Cortes de Aragón, el Servicio de Función Pública (desglosado ya del de Organización, Estudios y Documentación) volvía, dentro del llamado a partir de entonces Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, a la dependencia de la Secretaría General Técnica de la Diputación General de Aragón, ubicación orgánica que habría de mantener a lo largo de toda aquella primera legislatura.

Recién tomada posesión, la actuación inaugural de la primera Diputación General con gobierno autonómico consistió en acordar el Decreto 72/1982, de 18 de Octubre, por el que se aprobaba el Reglamento de Ordenación jurídico-administrativa y financiera de la Diputación General de Aragón, que recogía en el artículo 18 el régimen de nombramiento de jefaturas de Servicio y Sección y cuyo capítulo V —«del personal al servicio de la Diputación General de Aragón»— dedicaba sus cuatro artículos (25 a 28) a clasificar los recursos humanos integrados en la institución —funcionarios de carrera o de empleo transferidos, funcionarios incorporados en comisión de servicios u otra modalidad prevista en el ordenamiento jurídico, personal contratado transferido, personal contratado por la propia Diputación General en régimen de Derecho Administrativo o Laboral y funcionarios eventuales libremente designados para puestos de confianza o asesoramiento especial de los órganos políticos—, a atribuir al Presidente la competencia para contratar personal y a la Diputación General la de nombrar a los eventuales, así como a ratificar la vigencia de las normas sobre retribuciones aprobadas por el Ente preautonómico, «sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma».

Con referencia a esto último, conviene recordar que durante esta etapa las nóminas de los funcionarios transferidos eran confeccionadas y liquidadas por los Ministerios y Organismos de origen de cada uno de aquéllos, cargándose únicamente al todavía insignificante Presupuesto de la Diputación General de Aragón las remuneraciones de los altos cargos, de los titulares de los puestos de la estructura central y del personal directamente contratado.

Para completar el cuadro reglamentario —junto a algunas otras medidas como los Acuerdos de 9 de Febrero de 1983 fijando la obligatoriedad de la dedicación exclusiva para todos los Jefes de Servicio y reconociendo nivel a las Jefaturas de Negociado, o las Instrucciones de 13 de Enero de 1984 sobre jornada y horarios, y de 18 del mismo mes sobre vacaciones, permisos y licencias—, el Decreto 75/1983, de 21 de Julio, aprobó la distribución de las competencias en materia de personal entre los distintos órganos de la Diputación General autonómica, y un Decreto posterior (11/1984, de 9 de Febrero) determinó las funciones de los Secretarios Generales de los Departamentos, entre las cuales se relacionaban (artículo 4) las correspondientes al área de personal.

El Reglamento de Ordenación se mantuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de Junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya en las postrimerías de la etapa ahora relatada. Esta Ley derogaba el Decreto 72/1982, a cuyas normas provi-

sionales venía a sustituir con el rango adecuado, si bien la materia de personal sólo era contemplada tangencialmente, en el aspecto de «régimen de los órganos administrativos» (artículos 36 a 39, ambos inclusive, del Capítulo I del Título IV), estableciendo las condiciones para los nombramientos de Director General y Jefe de Servicio (entre funcionarios de carrera de Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior), así como de Sección (funcionarios de Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria de grado superior o medio, o equivalente) y de Negociado (funcionarios de carrera de Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija como mínimo bachiller superior o equivalente), y las competencias del Presidente y los Consejeros para nombrar y cesar libremente al personal eventual de sus respectivos Gabinetes.

3. *Incidencia de la Ley del Proceso Autonómico*

En el intervalo se había producido una controvertida novedad legislativa estatal: la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, cuyo texto era el resultado del «paso» de la Sentencia del Tribunal Constitucional por el original de la frustrada LOAPA. El Título VI —«de la Función Pública»— contiene, junto con las Disposiciones Adicionales, un conjunto de normas encaminadas a ordenar el proceso de traspasos de personal a las nuevas Administraciones y a reordenar las plantillas de la Central, preocupándose sobre todo de salvaguardar, frente a sospechadas «agresiones» de gobiernos autónomos, los derechos y expectativas de los funcionarios estatales transferidos, de garantizar el mantenimiento de su posibilidad de moverse en todo el territorio español, e incluso (artículos 28 y 29) de reservar a los Cuerpos y Escalas a los que una futura Ley asignase carácter nacional el desempeño de sus funciones en las Comunidades Autónomas, y —a iniciativa de éstas— a los funcionarios de otros Cuerpos y Escalas estatales determinados puestos de las respectivas Administraciones. Junto a ello, «los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, de las que dependerán orgánica y funcionalmente» y que ejercerán «las competencias administrativas que afecten a la relación funcional o de servicios de los mencionados funcionarios», si bien «deberán remitir información periódica a los órganos centrales correspondientes de gestión de personal acerca de las incidencias relativas a la relación funcional o de servicios», además de comunicar la existencia de «las vacantes que se produzcan en los puestos de trabajo correspondientes a los servicios transferidos o que hayan de transferirse», a fin de que la Administración del Estado «atienda a su provisión», pudiendo nombrarse interinos sólo después de transcurridos

cinco meses y «hasta tanto se produzcan los traslados del personal estatal» (artículo 25).

De tal conjunto de normas se deduce una idea no demasiado precisa del modelo de Función Pública a instalar en la nueva realidad jurídica y política del Estado de las Autonomías: entre las alternativas debatidas, de burocracia única —con gestión descentralizada— y burocracia autónoma y distinta de cada Administración, la Ley parece caminar en la indecisa dirección de una fórmula híbrida o mixta en la que conviven, dentro de cada Administración Autonómica, «los funcionarios propios» con los «funcionarios nacionales», como categorías plenamente diferenciadas... En cualquier caso, no fue demasiado rigurosa la observancia de tales preceptos, muchos de los cuales cayeron en pronto desuso y otros quedaron prácticamente inaplicables con la aparición de nuevas medidas legales que parecían responder a parámetros no exactamente coincidentes con los anteriores.

III. SEGUNDA ETAPA (1984-1986)

1. *Incidencia de la Ley de Reforma de la Función Pública*

Tales «medidas» son las que componen la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, para la Reforma de la Función Pública. No se trataba de la Ley de Bases del Estatuto de los Funcionarios requerida por los mandatos constitucionales (artículos 103.3 y 149.1.18), sino de un conjunto fragmentario, poco sistemático y no del todo coherente, de preceptos que modificaban, «siquiera parcialmente» y «necesariamente, con carácter provisional», según rezaba el Preámbulo, la legislación anterior, si bien dejaba vigente una buena parte de ella. Su objetivo principal —decía también aquel texto introductorio— «es, pues, suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado Autonómico».

Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, los aspectos de la Ley que más directamente habrían de afectar a la regulación de su personal podrían resumirse en los siguientes puntos:

a) Consideración expresa, por el artículo 1.3 de la propia Ley, de un buen número de sus artículos como «bases del régimen estatutario de los Funcionarios Públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas». En virtud de ello, son de obligado cumplimiento por las de las Comunidades Autónomas las normas de la Ley sobre registros administrativos de personal, relaciones de puestos de

trabajo, movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, oferta de empleo público y selección de personal provisión de puestos de trabajo, sistema de «grado personal» para la promoción profesional, fomento de la promoción interna, conceptos retributivos y determinación de su cuantía, grupos de clasificación en la estructura de los Cuerpos y Escalas y ordenación de la adscripción y funciones de éstos, situaciones administrativas, régimen disciplinario, Seguridad Social, jubilación forzosa a los 65 años, supresión de los contratos administrativos de colaboración temporal y algunas más. A ellas se sumarían, también con el carácter de «bases», otras normas incluidas en posteriores textos legales, y muy significadamente la práctica totalidad de las de la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Esto ha condicionado de manera fundamental el desarrollo legislativo y reglamentario en la materia por parte de las Comunidades Autónomas, no sólo por la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en las «bases», sino también al someterlo a las modificaciones de éstas, que, cuando —como ocurre a veces— se produce a través de normas sin la consideración de «bases» —las de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, por ejemplo—, añaden serios problemas interpretativos sobre su ámbito de vigencia, los cuales suelen solventarse entendiéndolo «decaído», por voluntad tácita del legislador estatal, el carácter básico del precepto modificado.

b) Creación y regulación del Consejo Superior de la Función Pública (aunque estaba ya previsto en la Ley del Proceso Autonómico), como «órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de Función Pública, así como de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas»; y de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, «órgano encargado de coordinar la política de personal de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios». La composición del «órgano superior colegiado» lo convierte en un instrumento extremadamente difícil de reunir y de escasa operatividad técnica, por lo que tardó mucho en constituirse y su funcionamiento viene siendo desde entonces muy limitado. La Comisión de Coordinación, en cambio, ha funcionado desde el primer momento con cierta agilidad y satisfactoria frecuencia, asumiendo al principio algunas de las funciones del aún no constituido Consejo, y después como ámbito de acercamiento entre las Administraciones de las Comunidades Autónomas con la del Estado y entre sí, y de tratamiento abierto de los problemas comunes, aunque la coordinación de

políticas de personal no ha sido siempre suficiente y apenas ha existido en cuanto al mandato legal de «formar el plan de oferta de empleo público». No obstante, su labor actual, con la colaboración activa de todos sus componentes, debe calificarse de positiva.

c) Introducción del concepto de Función Pública «propia» de cada Comunidad Autónoma, que la regulará, dentro del marco de las bases estatales, por Ley autonómica. El artículo 11 establece que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia», debiendo para ello agrupar a sus «funcionarios propios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que procedan», pero respetando en todo caso los grupos de clasificación fijados en el artículo 25 de la propia Ley 30/1984, es decir, por niveles de titulación académica.

Junto a ello, el artículo 12 atribuye la condición de «funcionarios propios» a los transferidos, los cuales «se integran plenamente en la Función Pública» de la respectiva Comunidad Autónoma.

Queda, así, abandonado el modelo mixto en que parecía pensar la Ley del Proceso Autonómico. No se habla ya de funciones a desempeñar en exclusiva por los «Cuerpos nacionales» —que no llegaron a ser legalmente determinados— ni tampoco de la reserva de puestos a los funcionarios de otros Cuerpos y Escalas estatales. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 18, cada Administración Pública deberá elaborar su «oferta de empleo público», —ajustándose a los criterios expuestos en el mismo artículo para la del Estado—, con arreglo a la cual deberán seleccionar su personal, «ya sea funcionario, ya laboral», mediante convocatoria pública de concurso, oposición o concurso-oposición libre «en que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad» (artículo 19).

A partir de ahí, por consiguiente, cada Comunidad Autónoma podrá «ordenar» su «Función Pública propia», autónoma y distinta de las demás, y a cuyos componentes corresponderá en principio desempeñar las funciones y ocupar los puestos de trabajo de la respectiva Administración.

d) Previsión de movilidad interadministrativa de los funcionarios. El artículo 17 indica que, «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo»; y añade, en un segundo apartado, que «asimismo los funciona-

rios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma».

La lectura de este texto ha de hacerse, lógicamente, a la luz de la existencia de la Función Pública propia como entidad autónoma, y en coherencia con su significado. En primer lugar, la finalidad de la previsión es la de lograr una mejor utilización de los recursos humanos; en segundo lugar, queda condicionada a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo —que pueden no abrir sus puestos a los funcionarios de alguna o todas las demás Administraciones, ya que ninguna de éstas queda legalmente obligada a ello, según se desprende del artículo 16—; y en tercer lugar, la misma colocación en apartados distintos implica un tratamiento no exactamente igual para la movilidad entre la Administración del Estado y las autonómicas y para la movilidad entre éstas y las Corporaciones Locales de su territorio.

En definitiva, nos encontramos ante un sistema de organizaciones distintas y autosuficientes, y no corresponde al mismo plano moverse entre los puestos de la organización a la que se pertenece que pasar a otra. Por eso, la movilidad interadministrativa ha de ser entendida no tanto como derecho indiscriminado de los funcionarios cuanto como posibilidad de cada Administración para acudir al «mercado funcional externo» cuando estime que carece, entre sus recursos humanos «propios», de funcionarios suficientes o adecuados para el desempeño de determinados puestos. La Diputación General de Aragón ha venido manteniendo el criterio —ahora plasmado en precepto legal— de que ni siquiera la indicación en las relaciones de puestos de trabajo de la posibilidad de algunos de ellos de ser ocupados por funcionarios de otra u otras Administraciones le obliga a ofrecerlos a aquéllos siempre que estén vacantes, sino sólo cuando considere necesario complementar sus propios efectivos; en otro caso, o bien perdería sentido la facultad de seleccionar funcionarios de nuevo ingreso —y el propio concepto de «Función Pública propia»—, o bien se vería abocada a incrementos de plantilla —y de gasto— no deseados.

La Ley 30/1984 pretende un modelo de Funciones Públicas separadas pero con un cierto grado de permeabilidad, bastante restringida, que en la práctica se limita aún más. De hecho, la de Aragón, pese al criterio indicado, ha sido la única Comunidad Autónoma que ha ofrecido con una cierta regularidad —a través de varios concursos sucesivos— un número notable de sus puestos a funcionarios de otras Administraciones, especialmente la del Estado pero también de las Corporaciones de la Administración Local aragonesa. La tónica general, casi exclusiva, entre las Comunidades Autónomas, es la de ofrecer úni-

camente esa posibilidad para puestos de libre designación, sin duda porque ello permite con más facilidad la captación de personas concretas y predeterminadas, sea cual sea la Administración en la que sirven —reduciendo, por otra parte, con ello las expectativas de promoción y carrera administrativa de sus funcionarios «propios»—.

Lo que, en cualquier caso, parece claro es que una consecuencia —seguramente inevitable, aunque no para todos satisfactoria— de la descentralización política y jurídica inherente al estado de las Autonomías es la merma de las posibilidades de movilidad de los funcionarios de Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado en el ámbito de los servicios que antes dependían de ésta en todo el territorio español.

e) Regulación de la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, los cuales, al integrarse «plenamente» en la Función Pública de las mismas, como «funcionarios propios», se encuentran en ella en la situación administrativa de servicio activo (artículo 12). La Comunidad Autónoma, al integrarlos en su organización, está obligada a respetar el Grupo del Cuerpo o Escala de procedencia —no puede pasarlo a otro, como han declarado varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, si bien en alguna otra Sala se ha decidido en sentido contrario— y los derechos económicos inherentes al grado personal que tengan reconocido; además, «se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de la Administración de procedencia».

Pero, junto a su situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma, el funcionario transferido permanece en su Cuerpo o Escala de origen en una «situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas» que le permite mantener los mismos derechos que si estuviera en servicio activo, «de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía» (lo que parece referirse a previsiones como la incluida en la Disposición Transitoria Octava del de Aragón).

Por lo tanto, según la regulación legal, el funcionario transferido, por el hecho de serlo, pertenece a la vez a dos Cuerpos, necesariamente del mismo Grupo: el de la Función Pública autonómica —reciba la denominación de «Cuerpo», en el sentido tradicional, u otra—, en el que está en servicio activo, y el de la Administración del Estado, en el que se le declara la situación de «servicios en Comunidades Autónomas». Situación —«administrativa especial»— que, sin embargo, no aparece recogida en el artículo 29 de la propia Ley, destinado precisamente a modificar el régimen de las situaciones de los funcionarios, por lo que la única regulación legal de aquélla es la del artículo 12. Pero el

artículo 29 suprime la situación de supernumerario, en la que habían sido declarados los funcionarios transferidos y también los trasladados por las convocatorias especiales vinculadas al proceso de transferencias, por lo que todos ellos pasarían a la situación de servicios en Comunidades Autónomas, según la Disposición Transitoria Segunda.

Es la Disposición Transitoria Octava (de la Ley 30/1984), en su apartado 3, la que efectúa esa equiparación entre los funcionarios de la Administración del Estado transferidos y los trasladados a las Comunidades Autónomas «durante el periodo de transferencias de medios personales». El apartado 4 de la misma Disposición permite que, «previa petición de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado podrá conceder a su personal de los Servicios Centrales comisiones de servicio de hasta dos años de duración con el fin de cooperar, o prestar asistencia técnica, a la Administración de las Comunidades Autónomas», con lo que condiciona y limita la utilización de la fórmula que en los primeros momentos había servido, en defecto de mejor procedimiento, para incorporar funcionarios estatales no afectados por las transferencias a los distintos servicios de las nacientes burocracias autonómicas: en lo sucesivo, tal incorporación habrá de hacerse por los procedimientos ordinarios de concurso y libre designación, a través de convocatoria pública. Pero lo que la Ley no regula es la situación de los funcionarios que así se incorporasen una vez finalizado el periodo de transferencias.

Por su parte, el Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local, incluiría el «servicio en Comunidades Autónomas» en la lista de «las situaciones administrativas en que pueden hallarse los funcionarios de carrera de la Administración Local» (artículo 140), las cuales «se regularán por la normativa básica estatal y por la legislación de función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado, teniéndose en cuenta las peculiaridades del régimen local».

Un gran número de los preceptos de la Ley 30/1984 fueron inmediatamente recurridos de inconstitucionalidad por parte de diversas fuerzas políticas de las Cortes españolas, y algunos otros revelaron, desde el momento de su puesta en vigor, importantes deficiencias técnicas y de previsión de sus efectos, que los hacían de difícil y aún imposible aplicación —algunos aspectos del mal articulado sistema de «grados personales», por ejemplo—, todo lo cual daría lugar a su modificación algún tiempo después, mientras en cambio parecía abandonarse la idea de

una verdadera Ley de Bases del Estatuto de la Función Pública, lo que perpetuaba la vigencia de una «Ley de Medidas» concebida con carácter provisional.

Entretanto, a los pocos meses de vigencia de la citada Ley, se aprobaba la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Salvo un apartado de uno de sus artículos, una disposición adicional y otra transitoria, todo el contenido normativo de la Ley tenía la condición de «bases del régimen estatutario» y, por lo tanto, era de directa aplicación a los funcionarios y contratados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La Diputación General optó, ante ello, por no regular la materia mediante la presentación de una Ley propia —que habría de ser forzosamente redundante—, y ni siquiera con un reglamento de desarrollo, ya que el estatal apareció pronto (Real Decreto 598/1985, de 30 de Abril) y, con las pequeñas adaptaciones interpretativas necesarias a la estructura orgánica autonómica, resultaba suficientemente útil, en su carácter supletorio, para la tramitación de los numerosos expedientes que la nueva normativa ha venido suscitando desde el primer momento.

2. *Experiencia autonómica*

Sí que se reglamentó una nueva distribución de las competencias en materia de personal (Decreto 90/1984, de 29 de Noviembre), ya que la propia dinámica creada por la Ley 30/1984 y sus normas de desarrollo tendían a aclarar el panorama, hasta entonces bastante confuso, del ejercicio por parte de los órganos de la Administración del Estado de determinadas facultades de gestión en relación con los funcionarios transferidos —jubilaciones, situaciones administrativas, reconocimientos de antigüedad, provisión de vacantes, registro de personal, etc.— que pasaban ya decididamente a ser ejercidas por la Administración Autonómica (si bien la nómina general del personal no fue asumida hasta 1985). Comienzan por entonces a hacerse habituales los concursos para ocupación de puestos, regidos por las bases de las propias convocatorias. Simultáneamente el aumento de las convocatorias para contratación de personal aconsejó dictar el Decreto 58/1985, de 30 de Mayo, por el que se regula el procedimiento de selección de personal a contratar por la Diputación General de Aragón en régimen de Derecho Laboral.

Junto a estos contratados laborales, la afluencia de nuevo personal a las plantillas de la Administración de la Comunidad Autónoma se produce durante esta etapa por la vía de los últimos Reales Decretos de transferencias (de los que el más significativo es el de Hacienda, siendo casi todos los demás complementarios de los traspasos anteriores) y por

la de las convocatorias de concursos «especiales» por parte del Ministerio de la Presidencia (hoy Ministerio para las Administraciones Públicas) y de puestos de libre designación por la propia Diputación General de Aragón. Con todo ello, el total de efectivos alcanza ya la cifra de seis mil empleados públicos (unos tres mil ochocientos funcionarios y algo más de dos mil laborales).

En otro aspecto, la Secretaría General Técnica venía elaborando, desde antes de la aparición de la Ley 30/1984, un «Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma», dividido en seis capítulos, de los que el Cuarto se dedicaba a «La Función Pública de la Comunidad Autónoma» (entre otros relativos a «Introducción», «La organización administrativa», «El funcionamiento de la Administración Autonómica», «La Administración Autonómica y la participación ciudadana» y «Las relaciones interadministrativas») y estaba a su vez estructurado en cuatro epígrafes referidos a «Consideraciones previas», «Racionalización de la Función Pública» (racionalización jurídica, orgánica, estructural, funcional, económica y técnica), «Profesionalización de la Función Pública» (profesionalidad; imparcialidad y cualificación profesional; provisión de vacantes y política de nombramientos; selección de funcionarios propios; carrera administrativa; formación y perfeccionamiento) y «Dignificación de la Función Pública» (adecuada distribución de tareas y responsabilidades, moralización administrativa, imagen, prestaciones extrasalariales, participación, identificación, satisfacción, humanización). Se hacía un análisis de la situación de hecho y de derecho y se exponían criterios para una futura política de personal específica de la Administración de la Comunidad Autónoma, aunque, naturalmente, incardinada en la normativa general básica, a cuyas nuevas prescripciones hubo que acomodar en algunas cuestiones la redacción final del texto. El «informe», una vez visto por la Diputación General, fue elevado a las Cortes de Aragón, que lo debatieron y, añadiéndole a cada Capítulo un conjunto de «directrices de actuación» a propuesta de los diversos Grupos Parlamentarios, lo aprobaron en su sesión del 9 de Mayo de 1985.

En el espíritu de aquellos criterios y en cumplimiento tanto de «las directrices de actuación» como de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 30/1984, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales remitió al Presidente de las Cortes de Aragón el Proyecto de Ley Ordenadora de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, «de conformidad con lo acordado en la reunión de la Diputación General de 3 de Julio de 1985, y cuyo anteproyecto ha sido debidamente informado por el Consejo Superior de la Función Pública, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/84, de 2 de Agosto, al objeto de que se proceda a su tramitación parlamentaria». Esta culminó, tras los correspondientes debates, con la aprobación por la práctica unanimidad de los Grupos políticos de la que sería Ley 1/1986, de 20 de Febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

IV. TERCERA ETAPA (1986-1987)

1. *La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón*

«La presente Ley regula solamente las cuestiones que se consideran esenciales para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma. Y esta regulación se efectúa desarrollando los preceptos que sobre las mismas se han considerado por la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución. De esta manera, el contenido de esta Ley comprende las clases de personal que integra la Función Pública de la Comunidad Autónoma; los órganos con competencias específicas sobre la materia; la estructura de la Función Pública; la selección, formación y perfeccionamiento del personal; la provisión de puestos de trabajo; la carrera administrativa y las retribuciones, y otros aspectos directamente relacionados con estas cuestiones, como son las dotaciones presupuestarias del personal, las relaciones de puestos de trabajo, la oferta anual de empleo público y la movilidad interadministrativa de los funcionarios.

Contempla, pues, esta Ley a la Función Pública de la Comunidad Autónoma como un sistema integrado, cuyos distintos elementos deben relacionarse con precisión entre sí, de tal manera que de su racional funcionamiento se derive la prestación eficaz y eficiente de los servicios cuyos destinatarios son los ciudadanos.

Por otra parte, el contenido material de algunos preceptos aprobados como bases del régimen estatutario de los funcionarios, dictados al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, permite su aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma sin necesidad de un posterior desarrollo legislativo por las Cortes de Aragón.

En cuanto a determinados aspectos del vigente régimen jurídico del personal, cuya regulación se contiene básicamente en la legislación anterior a la Constitución, congruentemente se habrá de esperar a la

aprobación por las Cortes Generales de nuevas bases del régimen estatutario de los funcionarios, para su posterior desarrollo legislativo por las Cortes de Aragón. En este sentido, la presente Ley, siguiendo la norma establecida en el artículo 149.3, in fine, de la Constitución, remite a la legislación estatal la regulación de aquellas materias que no son tratadas expresamente en esta Ley»

Estos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley 1/1986 caracterizan con suficiente fidelidad las líneas generales de su articulado. Se trata de un texto relativamente breve, compuesto de cuarenta y cinco artículos, distribuidos en once capítulos, seguidos de seis disposiciones transitorias, dos adicionales y una final, en su inmensa mayoría de poca extensión.

Lo más significativo de la Ley, desde el punto de vista de la «ordenación» de la Función Pública, era su estructuración en cinco únicos Cuerpos, uno correspondiente a cada grupo de titulación: Cuerpo de Funcionarios Superiores (Grupo A), Cuerpo de Funcionarios Técnicos (Grupo B), Cuerpo Ejecutivo (Grupo C), Cuerpo Auxiliar (Grupo D) y Cuerpo de Subalternos y Conductores (Grupo E), en los que se integran los funcionarios procedentes de Cuerpos y Escalas de los «índices de proporcionalidad» 10, 8, 6, 4 y 3, respectivamente. Se creaba también, dentro del Cuerpo Auxiliar, una Escala de Guardas para la Conservación de la Naturaleza, así como una Escala «a extinguir» en cada uno de los Grupos, para integrar a los funcionarios que en el momento de su transferencia o traslado tuvieran esa consideración, aunque quedando equiparados en cuanto a derechos profesionales y económicos a los funcionarios del Cuerpo correspondiente. La integración de los funcionarios de los Cuerpos de Sanidad Local y los que prestasen servicios médico-sanitarios en instituciones hospitalarias quedaba pendiente de lo que en su momento regulase la «Ley de Cortes de Aragón que desarrolle las bases del régimen general de la Sanidad».

A efectos de su integración en los Cuerpos de la Función Pública autonómica, se da la consideración de «funcionarios transferidos» a los trasladados a la Administración de la Comunidad Autónoma «en el marco de lo establecido en la Disposición Transitoria Octava-3 de la Ley 30/84, de 2 de Agosto».

Este modelo organizativo trataba de evitar «los inconvenientes de un corporativismo rígido que produzca las disfunciones y críticas detectadas en el anterior modelo estatal» y «se basa en una lógica y prudente polivalencia de los funcionarios seleccionados a través de pruebas rigurosas que acrediten su competencia y conocimientos iniciales», permitiendo «la posibilidad de organizar pruebas selectivas unitarias para

cada Cuerpo, sin perjuicio de pruebas específicas propias de cada función o profesión, así como cursos de formación complementaria», además de fomentar «una promoción selectiva sustentada en la actualidad en el manejo de las modernas técnicas de gestión y en la valoración de la experiencia derivada del desempeño eficaz de puestos de trabajo».

En disposiciones transitorias, se asumía la fórmula de la Ley 30/1984 para el ofrecimiento de pruebas selectivas especiales para los contratados administrativos y los interinos incorporados con anterioridad a la vigencia de aquella, y se introducía —novedad luego recogida por la legislación estatal— la posibilidad de integración en los Cuerpos funcionariales por parte del personal laboral permanente cuyas plazas se clasificasen en las relaciones de puestos de trabajo como propias de funcionarios.

Por lo demás, la Ley —aparte de instituir la Comisión de Personal como uno de los «órganos superiores» en la materia, y de relacionar las competencias fundamentales de cada uno de éstos— seguía las pautas de las normas básicas en cuanto a los instrumentos y sistemas para la realización de la política de Función Pública: Registro de Personal, Relaciones de Puestos de Trabajo, Oferta de Empleo Público y selección de funcionarios, grado personal y carrera administrativa, provisión de puestos de trabajo y movilidad, retribuciones, etc. Finalmente, creaba el Instituto Aragonés de Administración Pública como órgano especializado para el desarrollo de las funciones de selección, formación, actualización y perfeccionamiento, así como las de estudio y consulta que le encomendasen el Decreto regulador de su organización y funcionamiento.

2. *Intensa actividad autonómica en materia de personal*

La etapa que se inicia con la publicación de la Ley 1/1986 en el Boletín Oficial de Aragón (27 de Febrero) es de una intensa actividad en el área de organización, administración y gestión del personal. Se trataba no sólo de elaborar el desarrollo reglamentario de la Ley sino, sobre todo, de construir, de «dar vida» —sobre la base de las previsiones legales— a la Función Pública «propia» de la Comunidad Autónoma, entendiéndola como una de las señas de «identidad administrativa» de ésta. Se puso especial empeño en preparar con minuciosidad y rigor todo lo referente a los procesos selectivos para el reclutamiento de los nuevos funcionarios, con el fin de garantizar un nivel adecuado.

A) Oferta de Empleo Público

Por Decreto 26/1986, de 24 de Marzo, se aprueba ya la Oferta de Empleo Público para ese mismo año. El Decreto era complementado

por otro, de la misma fecha (el 27/1986), por el que se autorizan los derechos de examen correspondientes a las pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos de funcionarios; por una Resolución de la Secretaría General Técnica de 27 de Marzo, fijando el modelo de impreso a utilizar en la solicitud de admisión a dichas pruebas; y, algo después, por una Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 19 de Noviembre de 1986 dictando normas en relación con los nombramientos de funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma (formato del título administrativo, formación del número de Registro de Personal y fórmula del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía).

B) Selección y formación de personal

Simultáneamente, cinco Ordenes del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales convocaban las primeras oposiciones para ingreso, respectivamente, en los nuevos Cuerpos de Funcionarios Superiores —una unitaria y otra para las plazas de Médicos, Farmacéuticos y Veterinarios de Sanidad—, de Funcionarios Técnicos, Ejecutivo y Auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma; otra, de 14 de Abril, lo hizo para las plazas de Letrados de la Asesoría Jurídica (que terminarían, en esta primera ocasión, desiertas por incomparecencia de los opositores), y una más, de 28 de Abril, para Titulados Superiores de Investigación Agraria (por el sistema de concurso-oposición). Todos los procesos se desarrollaron con normalidad en los sucesivos trámites y actuaciones, y por Orden de 19 de Noviembre de 1986, del mismo Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se efectuó ya el primer nombramiento de funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón seleccionado a través de estas pruebas, seguido por otros incluidos en varias Ordenes de 23 de Diciembre de 1986 y 25 de Mayo de 1987, correspondientes a las diversas convocatorias. Al margen de éstas, se convocaron también los puestos correspondientes a personal laboral incluidos en la Oferta de Empleo.

En cuanto a las convocatorias especiales para la integración de contratados administrativos e interinos (una vez que fueron clasificadas sus plazas como funcionariales o laborales), el pequeño número de éstos (salvo en el ámbito de la Sanidad Local, donde no pudo todavía ejecutarse la Disposición Transitoria Quinta de la Ley por no existir los Cuerpos propios en los que integrarlos) permitió que el proceso quedara prácticamente completado en el primer año.

Con un cierto retraso sobre su elaboración —ocasionado por haber sido sometido a informe del Consejo de Estado— se aprobó el Decreto

122/1986, de 19 de Diciembre, regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Comunidad Autónoma de Aragón. El organismo, aun dotado de una infraestructura escueta, inició inmediatamente sus actividades, convocando los primeros cursos de perfeccionamiento (Orden de 19 de Febrero de 1987) y haciéndose cargo ya de los procesos de selección y formación a partir de la Oferta de Empleo Público para 1987, que fue aprobada por Decreto 37/1987, de 21 de Abril.

Debe reseñarse aquí, por significativo, que, a partir de 1986 (primera fecha posible), la Diputación General de Aragón ha aprobado todos los años la Oferta de Empleo Público, ha convocado públicamente todas las plazas de funcionarios y de laborales anunciadas en cada una de ellas y, con la excepción de las convocatorias para Sanitarios Locales de 1990 —anuladas judicialmente por las «ventajas» que sus bases, según lo pactado en Mesa Sectorial de Sanidad, concedían a los numerosos interinos de esa área—, ha culminado todos los procesos selectivos; lo que supone un grado de realización, en los tres niveles de actuación, que casi puede calificarse de insólito entre las Comunidades Autónomas.

C) Provisión de puestos de trabajo

Como también lo es la normalidad con que, desde 1984, se produce la provisión de los puestos de trabajo de funcionarios por el sistema objetivo de concurso de méritos, salvo para aquéllos pocos que la Diputación General, por razón de sus especiales características, acuerda clasificar provisionalmente —hasta la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo— como de libre designación. A lo largo de la etapa que ahora se glosa menudean las convocatorias de uno u otro tipo; tanto, que comienza a detectarse una cierta dispersión de criterios en cuanto a los baremos de méritos de los concursos, aun para puestos similares en distintos Departamentos, así como una progresiva incertidumbre desde la óptica de los posibles interesados —que en esa proliferación no pueden prever el momento del ofrecimiento de las vacantes más acordes con sus expectativas—, además de la creciente complejidad en la gestión y resolución. Se hace necesario normar adecuadamente la cuestión, y a ello responde el Decreto 70/1987, de 9 de Junio, por el que se reglamenta la provisión de los puestos de trabajo y la promoción profesional de los funcionarios en la Comunidad Autónoma de Aragón (siguiendo —con las necesarias adecuaciones— algunas de las líneas del reglamento estatal aprobado por Real Decreto 2617/1985, de 9 de Diciembre, entonces vigente) y que unifica las convocatorias de concursos, si bien excluye de su ámbito de aplicación directa los correspon-

dientes a los puestos propios del personal sanitario —asistencial y hospitalario—, docente o investigador, de guardas forestales y de camineros; además de los procedimientos de libre designación y de concurso —estableciendo para éstos Comisiones de Valoración con presencia sindical—, se regulan algunas formas extraordinarias de provisión (redistribución de efectivos, comisiones de servicio y nombramiento de interinos) y la promoción interna para el ascenso de Cuerpo, además de establecer, adicionalmente, la «rejilla» de niveles máximos y mínimos para cada Grupo.

D) Funcionarios procedentes de la Administración del Estado y de las Administraciones Locales

Aparte de los concursos de carácter interno, se sigue produciendo el acceso a la Función Pública de la Comunidad Autónoma de funcionarios de la Administración del Estado, por medio de los sistemas habilitados para los traslados al amparo de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 30/1984 (concursos especiales, oferta permanente y alguno otro). Pero el Real Decreto 680/1986, de 7 de Marzo, declaró «concluido a estos efectos el período de transferencias de medios personales de la Administración Central del Estado a las Comunidades Autónomas», derogando expresamente los Reales Decretos 1778/1983, 336/1984 y 1336/1984, por lo que los traslados voluntarios habrán de someterse desde ese momento a los concursos normales, y los funcionarios así trasladados no tendrán ya la consideración de transferidos, ni se integrarán, por lo tanto, «plenamente», como «funcionarios propios», en la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

Esto suscita de inmediato las consiguientes dudas sobre la situación administrativa de tales funcionarios y sobre su posición en la Administración Autonómica a la que se trasladen. Dudas que en parte vendría a resolver el Real Decreto 730/1986, de 11 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios del Estado, mediante el expediente de diferenciar sutilmente dos modalidades de la situación de «servicio en Comunidades Autónomas» creada por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a la que dedica el Capítulo IV, con dos artículos de distinta redacción. El artículo 12 del Reglamento recoge fielmente el contenido del artículo 12 de la citada Ley, con la «integración plena» del funcionario transferido en la Función Pública de la Comunidad Autónoma y la dualidad de dependencias corporativas y de situaciones administrativas (servicio activo en aquella y, a la vez, «situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas» en el Cuerpo o Escala de origen); añadiendo, en un segundo párrafo, la facultad del Órgano de Gobierno de la

Comunidad para acordar, previo dictamen del Consejo de Estado, la sanción de separación del servicio. El artículo 13, por el contrario, al contemplar el supuesto de «los funcionarios de la Administración del Estado que, mediante los sistemas de concurso o de libre designación, pasan a ocupar puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas», no determina que se integrarán en ellas, sino que «se someterán al régimen estatutario y les será de aplicación la legislación en materia de Función Pública de la Comunidad Autónoma en que están destinados», y expresamente «las normas relativas a promoción profesional, promoción interna, régimen retributivo, situaciones administrativas y régimen disciplinario» de la misma, «con excepción de la sanción de separación del servicio, que deberá ser acordada en todo caso por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión de Personal»; esto es, su destino en la Administración de la Comunidad Autónoma no implica integración en su estructura corporativa ni permanencia en ella en la situación de servicio activo, sino mera ocupación de puestos de trabajo, con aplicabilidad de su normativa específica, «pero conservarán su condición de funcionarios del Estado en la situación de servicios en Comunidades Autónomas» (nótese, por un lado, la ilación mediante la conjunción adversativa y, por otro, que a esta situación administrativa ya no se la denomina «especial», como en el artículo 12), situación que, si se integrasen —por decisión de la Comunidad Autónoma—, habrían de perder para pasar a la de excedencia voluntaria, a tenor del artículo 17 del mismo Reglamento.

Debe añadirse que el Real Decreto 1174/1987, de 18 de Septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, reproduce, en los dos apartados de su artículo 50, la doble consideración de la situación de servicios en Comunidades Autónomas: como «situación especial» para aquéllos que «pasen a prestar servicios en cualquier Comunidad Autónoma como consecuencia de la asunción por ésta, o transferencia a la misma, de servicios de Entidades locales a los que estuvieran adscritos»; y como simple «situación administrativa» para los que, mediante concurso o libre designación, pasen a desempeñar puestos de trabajo en Comunidades Autónomas, «siempre y cuando no resulten integrados en los Cuerpos o Escalas de funcionarios de la Administración Autonómica conforme a lo previsto en la legislación específica». Falta, en cambio, una regulación paralela con respecto a los funcionarios locales sin habilitación nacional, fuera de la genérica alusión del ya mencionado artículo 140 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril.

En relación con los traslados de funcionarios, no debe dejar de aludirse al Real Decreto 1062/1986, de 26 de Mayo, por el que se reguló el

sistema de concurso unitario de méritos y traslados de los Cuerpos de Sanitarios Locales, al amparo del cual el Ministerio de Sanidad, con la colaboración de todas las Comunidades Autónomas, convocó en el mes siguiente un complejo concurso para la provisión de las vacantes de Médicos Titulares en aquéllas, que tardó más de un año en ser resuelto y produjo —además de las previsiblemente numerosas reclamaciones e impugnaciones— un considerable movimiento de dichos profesionales por toda la geografía nacional para ocupar nuevos destinos, un cierto número de los cuales en Aragón.

Con todo lo reseñado, los efectivos humanos incorporados a la Administración de la Comunidad Autónoma se pueden cifrar, en el verano de 1987, en unos seis mil quinientos, de los que cuatro mil (siempre en números redondos) eran funcionarios y el resto laborales.

E) Personal laboral

Con respecto a estos últimos, también se había llevado a cabo un proceso de «ordenación», que venía a culminar por la época señalada. El personal laboral, en el momento de entrar a depender de la Diputación General de Aragón, estaba acogido, según su origen, a una multiplicidad de Convenios Colectivos (más de veinte) y algunas Ordenanzas Laborales, de diverso ámbito, algunos de ellos ni siquiera correspondientes al Sector Público (como, entre otros, el de Oficinas y Despachos de la provincia de Zaragoza, que amparaba a los contratados directamente por la Administración aragonesa) y ninguno negociado por los órganos administrativos de la Institución autonómica. El resultado se traducía en una anárquica variedad de condiciones de trabajo, de niveles y categorías profesionales, de tablas salariales, etc., que, sobre complicar extremadamente la gestión, revelaba —al inscribirse todos en el mismo marco organizativo— irritantes inequidades y abundantes disfunciones. Al ir finalizando la vigencia temporal de tales convenios, la Diputación General asumió la negociación de los que habrían de sustituirlos, pero abordando un proyecto de unificación paulatina, que llevaría, en una primera fase, correspondiente a los años 1985 y 1986, a firmar cinco Convenios sectoriales propios, en los que se agrupaban la inmensa mayoría de los trabajadores —con alguna excepción que quedaba pendiente de posteriores acuerdos—; para pasar el año siguiente a la negociación —larga, ciertamente difícil y de coste relativamente elevado, pero necesaria para racionalizar el horizonte laboral— de un Convenio Colectivo único para todo el personal en régimen de Derecho Laboral dependiente de la Diputación General de Aragón; el cual, tras la interrupción obligada por las elecciones autonómicas, fue concertado y suscrito por el nuevo Gobierno aragonés, el 16 de Octubre de 1987.

F) Derechos sindicales

La representación de los trabajadores que permitió la negociación de ese Convenio había quedado fijada en las elecciones sindicales de 1986, en las que, en el conjunto de los ámbitos de representatividad de los cinco Convenios sectoriales anteriores, la U.G.T. había obtenido una mayoría superior al 66 por ciento, mientras que Comisiones Obreras se acercaba al 15 por ciento, la U.S.O. no llegaba al 10 por ciento y el resto se lo repartían algunas candidaturas independientes.

Los funcionarios, en cambio, carecían todavía de representación sindical institucionalizada, por falta de regulación legal de «las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación» (artículos 28 y 103 de la Constitución). Por el reconocimiento de la existencia fáctica de algunas Centrales y Organizaciones en el sector, las Administraciones Públicas venían propiciando, a través del diálogo con ellas, una cierta participación, que en la de la Comunidad Autónoma de Aragón se efectuaba a través de una representatividad provisional ocupando las once vocalías de la Comisión de Personal que les asignaba el artículo 13 de la Ley 1/1986, de 20 de Febrero. La aparición (en cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica de Libertad Sindical) de la Ley 9/1987, de 12 de Junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas —la mayoría de cuyo articulado tenía la consideración de «bases»—, abría la puerta a las elecciones sindicales del «personal que preste sus servicios en las distintas administraciones públicas, siempre que esté vinculado a las mismas a través de una relación de carácter administrativo o estatutario» (con exclusión expresa del personal laboral, «que se regirá por la legislación laboral común» salvo en lo concerniente a la participación en los órganos colegiados). La convocatoria de tales elecciones —que se celebrarían simultáneamente en todas las Administraciones con la coordinación de la del Estado— la efectuó ya, para el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el nuevo Gobierno de la Diputación General —recién constituido tras los comicios autonómicos de aquella primavera— por Orden de 19 de Agosto de 1987, de su Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales. Celebradas el 17 de Diciembre, sus resultados darían el 38,75 por ciento de representantes a la C.S.I.F., el 26,15 por ciento a la CEMSATSE, el 26,08 por ciento a la U.G.T. (que, con ello, era el Sindicato mayoritario en el conjunto de los ámbitos laboral y funcional), el 6,49 por ciento a Comisiones Obreras y 2,49 por ciento a la U.S.O. Por primera vez los funcionarios disponían de representantes legítimos y las Centrales y Organizaciones Sindicales se instalaban en la Administración Pública

con representatividad directa, lo que no podía dejar de tener consecuencias en la política y gestión de personal.

Mediante Decreto 96/1987, de 18 de Agosto, se desarrollaba la nueva estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón establecida —a nivel de Departamentos— por el Decreto de 31 de Julio del mismo año, de la Presidencia de la Diputación General, y en ella desaparecía la Secretaría General Técnica y se creaba, en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, la Dirección General de la Función Pública.

V. CUARTA ETAPA (1987-1990)

1. *La Dirección General de la Función Pública y otras medidas organizativas en materia de personal de la Comunidad Autónoma*

La existencia de una Dirección General de la Función Pública era, sin duda, necesaria y estaba justificada por el amplio y creciente conjunto de cometidos y responsabilidades que venía asumiendo una sola Jefatura de Servicio, los cuales iban a aumentar inmediatamente por determinadas modificaciones en la distribución de competencias y, sobre todo, por las exigencias derivadas de la aplicación de la Ley de Organos de Representación en cuanto a participación y negociación. De hecho, la Diputación General de Aragón era la única Administración Autonómica que carecía de tal órgano (con la excepción de la Diputación Foral de Navarra, cuyo peculiar esquema organizativo obedece a otras pautas y que también ha terminado creándolo, más recientemente), y ello suponía incluso algunas dificultades para la presencia en la Comisión de Coordinación de la Función Pública, que se requería con rango de Director General, por lo que debía asumirla el Secretario General Técnico, quien, por tener a su cargo otras variadas atribuciones, conocía y dirigía las de Función Pública de un modo cada vez más indirecto y puramente supervisor.

El Decreto 149/1987, de 1 de Octubre, aprobó la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. De acuerdo con él, el anterior Servicio de la Función Pública pasaba a denominarse «de Régimen Jurídico de la Función Pública», y se creaba otro «de Ordenación de la Función Pública» para encargarse de las cuestiones de carácter eminentemente colectivo, y muy en particular las referentes a la negociación y a las relaciones con las representaciones sindicales del personal; se hacían depender también de la Dirección General el Servicio de Organización y la Inspección de Servicios, que no tenían quizá en aquella su encaje más idóneo, de acuerdo con sus

respectivos campos competenciales, pero que carecían de otro mejor por la desaparición de la Secretaría General Técnica, cuyas restantes funciones —coordinación normativa y relaciones institucionales, englobadas en un Servicio—, pasaban a depender directamente del Consejero.

Desde el punto de vista organizativo, el ámbito de gestión de personal quedaba completado por el Decreto 146/1987, de 1 de Octubre, por el que se fija la existencia de una Secretaría General en cada Departamento, órgano con nivel de Servicio que desde cinco años atrás ya existía en todos (ahora se desdoblaba el de Economía y Hacienda al separarse en dos distintos el Departamento) menos en el de Presidencia y Relaciones Institucionales, donde se había estimado hasta entonces innecesario por cuanto sus competencias eran ejercidas por otros órganos del propio Departamento, y las de personal concretamente por la Secretaría General Técnica y el Servicio de la Función Pública, que las tenían expresamente acumuladas, lo que había empezado a generar algunas disfunciones y cierta falta de claridad en el crecimiento de aquéllas; en consecuencia, por Decreto 169/1987, de 24 de noviembre, tales competencias fueron desglosadas de los órganos citados y atribuidas a la Secretaría General del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Por su parte, el Decreto 18/1989, de 21 de Febrero, atribuiría a la Dirección General de la Función Pública las competencias del antiguo Servicio de la Función Pública, que podrían ser delegadas en los Jefes de los Servicios de la Dirección General.

En materia competencial, conviene señalar, asimismo, que por Decreto 95/1987, de 18 de Agosto, se disponía la concentración en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de las facultades de contratación laboral (y los procedimientos selectivos correspondientes), que antes tenían atribuida los Departamentos para las plazas dependientes de cada uno. Dicho Decreto sería luego modificado por el 11/1989, de 21 de Febrero, que incluía también la selección y el nombramiento de los interinos como competencia del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, pero a la vez se matizaban los supuestos específicos en que tal competencia debería ser ejercida des-concentradamente por los Consejeros titulares de los demás Departamentos o por los órganos de éstos en que pudiese delegarse. A su vez, la expedición de certificaciones —y, por ende, las correspondientes al área de personal— era regulada por el Decreto 138/1988, de 16 de Agosto (modificado posteriormente por el Decreto 30/1992, de 17 de Marzo) (1).

La producción normativa de la primera parte de esta etapa incluye también el Decreto 112/1987, de 15 de Septiembre, por el que se regula

(1) Sustituido por el Decreto 213/1992, de 17 de noviembre.

el desempeño provisional de puestos de trabajo por funcionarios incorporados a la Administración de la Comunidad Autónoma que cesen en los puestos de Director General o asimilados, o que deban cesar en otros puestos por desaparición o transformación de los mismos con motivo de las modificaciones de la estructura orgánica; el Decreto 148/1987, de 1 de Octubre, por el que se clasifican provisionalmente las Jefaturas de Servicio y las Secretarías de Altos Cargos como puestos de trabajo a proveer por el sistema de libre designación; el Decreto 170/1987, de 24 de Noviembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Personal; el Decreto 13/1988, de 9 de Febrero, por el que se modifica el Título Primero del Decreto 122/1986, regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública (modificación que afecta al aspecto organizativo); y el Decreto 25/1988, de 1 de Marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Personal.

2. Valoración de puestos de trabajo

La actividad de la Dirección General estuvo en buena medida dedicada durante el año 1988 a la negociación colectiva, y más concretamente a la correspondiente a la valoración de los puestos de trabajo de los funcionarios, objetivo que, por ya aplazado, se consideró prioritario. Un estudio encargado algún tiempo antes a una empresa consultora especializada, y que no había llegado a ser convertido en propuesta ni, por lo tanto, aprobado por el anterior Ejecutivo de la Diputación General, sirvió de base de trabajo, cuyas conclusiones teóricas hubieron de ser matizadas —a través de la metodología acordada en el proceso negociador— a las características concretas de la Administración autonómica aragonesa, a las modificaciones organizativas experimentadas por el transcurso del tiempo y por el cambio de Gobierno, y también al mandato contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1988 de homologar al personal funcionario en relación con las retribuciones concertadas para el personal laboral, lo que implicaba incrementos importantes sobre todo para el Grupo D y en algo menor medida para el C y el E, por la estructura de las tablas salariales del Convenio Colectivo unificado. La aplicación de esa diferencia sólo pudo hacerse distribuyéndola entre los dos conceptos legales de retribuciones complementarias, el nivel de complemento de destino y el complemento específico, ya que el incremento en uno sólo de ellos hubiera arrojado cifras absolutamente disfuncionales: superación de los niveles máximos de los respectivos intervalos, o bien cuantías de complementos específicos más altas que en los Grupos superiores.

El resultado fue, por una parte, la subida generalizada de los niveles mínimos de complemento de destino de cada Grupo —más acusada en

los Grupos citados arriba— y, por otra, la obligada atribución de complemento específico a todos los puestos, sin excepción, con lo que se desvirtuaba el sentido originario que tal concepto tenía en la Ley —como «específico» sólo de determinados puestos, en razón de sus peculiares características—; ello, sin embargo, ha sido la regla general en las demás Administraciones, e incluso la estatal ha terminado generalizado tal complemento, porque es el único concepto retributivo legal que —al ser fijados por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado las retribuciones básicas y el valor de cada nivel de complemento de destino— permite la elevación de sus cuantías para la aplicación de los incrementos extraordinarios derivados de las negociaciones (que son autónomas en cada Administración), o su consolidación cuando se liquidan como «pagas únicas».

Por otra parte, la generalización del complemento específico suponía, en principio, la incompatibilización de todos los puestos de funcionarios, a tenor del artículo 16 de la Ley 53/1984, lo que sería causa de flagrantes inequidades (dada la pequeña cuantía de ese complemento en algunos niveles y a la vista de la práctica de otras Administraciones). Para paliarlas se adoptó la solución de considerar —con el precedente de alguna otra Comunidad Autónoma— desglosables los factores que, según el artículo 23 de la Ley 30/1984, han de ser retribuidos por el concepto en cuestión (frente a la tesis «oficial» de su unicidad integrada) y distinguir en el complemento específico una modalidad (A) de carácter general, que retribuiría cualquiera de los factores enumerados, salvo los de «dedicación» e «incompatibilidad», que se retribuirían adicionalmente con otra modalidad (B), de mayor importe. La relativa heterodoxia de esta interpretación ha sido también necesariamente acogida por la propia Administración del Estado, que en la Ley de Presupuestos de 1992 ha introducido, para autorizar o impedir la compatibilidad, un criterio cuantitativo del complemento específico, ya extendido a todos los puestos.

Otro principio aplicado en la valoración fue el de la diferenciación de los niveles de complemento de destino para puestos del mismo rango, de manera que las Jefaturas de Servicio, las de Sección y las de Negociado dejarían de tener nivel uniforme para clasificarse en varios, escalonados, con el fin de permitir una mejor articulación de la carrera administrativa por ascenso de niveles, además de diferenciar valorativamente los puestos por razón de su contenido, ya que la generalización del complemento específico tendía naturalmente a equiparar éste por niveles, lo que lo hacía insuficiente para esa valoración diferenciada.

Entraban también, en el conjunto de la negociación sobre la valoración de los puestos de trabajo, la retroactividad de sus efectos económi-

cos al 1 de Enero de 1988, la previsión de una Comisión Técnica de la Administración para las revisiones necesarias (por errores, reclamaciones o alteraciones) y de una Comisión de Seguimiento de la Mesa de Negociación, el incremento retributivo para el año siguiente (introduciendo una primera cláusula de revisión salarial), la dotación de un fondo para ayudas económicas de acción social al personal (cuya concesión se regularía por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 6 de Septiembre de 1989, y se gestionaría con la supervisión de una Comisión Mixta), etc.

Por sendos Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Diputación General de fecha 27 de Diciembre de 1988, se ratificó el suscrito el día 13 del mismo mes por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y los representantes de los sindicatos integrantes de la Mesa General de Negociación, se tomó conocimiento del Acta de Manifestaciones de dicha Mesa y se aprobaron las valoraciones de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma. Por otras tantas órdenes del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de 24 de Febrero de 1989 se dispuso la publicación de los tres Acuerdos en el Boletín Oficial de Aragón.

En el otro ámbito negociador, el correspondiente al personal laboral, el primer Convenio Colectivo único de la Diputación General de Aragón fue sustituido, a su caducidad, por los suscritos sucesivamente el 26 de Junio de 1988, el 12 de Julio de 1989 y el 10 de Octubre de 1990 (éste último, con vigencia bienal).

Dentro del mismo terreno de las relaciones sindicales, a lo largo de esta etapa fue preciso dictar los Decretos 172/1988, de 5 de Diciembre, y 64/1990, de 8 de Mayo, sobre servicios esenciales de la Administración de la Comunidad Autónoma ante las convocatorias de huelga anunciadas.

3. *Incidencia de la legislación estatal*

Para entonces había aparecido ya la Ley 23/1988, de 28 de Julio, que introducía en la Ley 30/1984 varias modificaciones, gran parte de ellas exigidas por la nulidad de las correlativas Disposiciones que había declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Junio de 1987 —que confirmaba también la constitucionalidad de otras—, y las demás porque la aplicación de la Ley «ha puesto de manifiesto problemas cuya resolución exige la modificación de aquéllas normas cuyo cumplimiento suscita dificultades que afectan tanto al buen funcionamiento de los servicios como al normal desarrollo de la carrera administrativa», según confesaba el Preámbulo. Aparte de las referidas a una

cierta, aunque insuficiente, mejora en la articulación del sistema de «grado personal» y al modo de su incidencia en cuanto al acceso a puestos de trabajo, la novedad más significativa era la nueva redacción del apartado 1 del artículo 15, que, frente a la quizá deliberada ambigüedad del texto anterior, determinaba —por exigencia constitucional— que «con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos», fijando a continuación aquéllos que, por excepción, puedan desempeñarse por personal laboral. No se trataba de norma considerada «base» ni era, por lo tanto, de directa aplicación a las demás Administraciones Públicas, pero es claro que ninguna de éstas podría ignorar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en pro de la tesis estatutaria y de sometimiento de los servidores públicos al Derecho Administrativo, así como sobre la necesidad del rango legal de las disposiciones que fijasen las posibles excepciones, frenándose con ello la tendencia, más o menos acentuada, a la «laboralización» que se manifestaba en el sistema por el que la «reserva» de puestos de la Administración a funcionarios públicos se estableciese —sin criterio general alguno— en las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya aprobación corresponde al Gobierno y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

El criterio «laborizador» recibiría, no obstante, un nuevo impulso en otro aspecto, el de la limitación de las prerrogativas de la Administración y su potestad normativa —acercando con ello las reglas de juego del sistema estatutario a las del mundo del trabajo en la empresa— por la vía del contenido de la Ley 7/1990, de 19 de Julio, de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, que modificó varios artículos de la Ley 9/1987, de 12 de Junio. Aunque el ámbito de aplicación de ambas Leyes es el del «personal que preste sus servicios en las distintas Administraciones Públicas, siempre que esté vinculado a las mismas a través de una relación de carácter administrativo o estatutario», la utilización en el título de la nueva del desafortunado —por jurídicamente impreciso— término «empleados públicos» es significativo de la intención de difuminar progresivamente las diferencias de «status» jurídico entre los funcionarios y el personal laboral. La Ley 7/1990 reconoce más explícitamente el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos y, sobre todo, amplía muy notablemente el censo de cuestiones —prácticamente todas— que han de ser objeto de negociación, incluso aspectos que no están obligados a negociar los empresarios privados, según la amplia enumeración que figura en la redacción reformada del artículo 32. Esta concesión a las fuertes exigencias sindicales —que es probablemente una

secuela de la huelga general del 14 de Diciembre del año anterior— entraña sin duda connotaciones positivas en cuanto a la capacidad real de los funcionarios para participar, a través de sus representantes, en la determinación de las condiciones de trabajo, económicas, de carrera profesional, etc., pero contiene asimismo el riesgo de encerrar en el debate interno de intereses mutuos —entre cada Administración y los Sindicatos en ella actuantes— decisiones y regulaciones de indudable trascendencia para el interés general y la prestación de los servicios públicos.

4. *Negociación colectiva*

Un par de meses antes de la promulgación de la Ley, pero ya en el espíritu que la informaba —puesto que se conocía el anteproyecto—, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales había concertado con algunos de los Sindicatos (U.G.T., CC.OO. y U.S.O.) —tras arduas negociaciones con todos— los Acuerdos de 16 de Mayo, que serían ratificados por el Consejo de Gobierno el 5 de Junio y tendrían vigencia para dos años desde el primero de Enero de 1990. En ellos, tras reconocerse el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, «en el marco de los preceptos constitucionales y de la legislación básica», se regulaba el procedimiento negociador y se pactaban cuestiones relativas a acción social, salud laboral, seguros, funcionamiento de los servicios, incrementos salariales y su revisión, derechos y garantías sindicales, así como el compromiso mutuo de normalidad en las relaciones laborales.

Y antes de finalizar el mismo año, en Diciembre, se celebrarían las elecciones sindicales, simultánea aunque no conjuntamente para funcionarios y laborales, que darían, en los respectivos ámbitos, a la U.G.T., un 28,39 por ciento y 60 por ciento; a la C.S.I.F., 44,08 por ciento y 4,17 por ciento; a CC.OO., 19,51 por ciento y 30,83 por ciento; a la U.S.O., 2,25 por ciento y 5 por ciento; y a la CEMSATSE, un 5,7 por ciento en el área sanitaria funcional, por un acusado descenso de representatividad que se contraponía a los notables aumentos de CC.OO. y la C.S.I.F., mientras la U.G.T. mantenía su posición hegemónica en el conjunto global. Es el mapa sindical que perdura en la actualidad en la Administración de la Comunidad Autónoma.

5. *Normativa autonómica*

Entre tanto, había tenido lugar la aparición de la Ley 2/1989, de 21 de Abril, del Servicio Aragonés de Salud, organismo autónomo destinado a gestionar de manera integrada el sistema sanitario regional. Su

artículo 51, tras enumerar las clases de personal que lo integran, remitía, en cuanto al régimen jurídico de este personal, con carácter general, a la Ley 1/1986, de 20 de Febrero, «completada con las normas de desarrollo específicas para el personal del organismo que dicte la Diputación General y sin perjuicio de lo que determine con carácter básico el Estatuto Marco a que se refiere el artículo 84 de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad». En la Disposición Adicional Cuarta se procede a integrar a los funcionarios transferidos pertenecientes a los Cuerpos Sanitarios Locales, así como a los que prestan servicios médico-sanitarios en instituciones hospitalarias, en los Cuerpos creados por la citada Ley de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, (cerrando el círculo abierto por la Disposición Transitoria Segunda de ésta), «sin perjuicio de la especialización por Cuerpos y Escalas resultante del modelo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma sobre función pública», y manteniendo aquel personal «su nombramiento y régimen retributivo específico que inicialmente tenga reconocido, rigiéndose por la legislación que en cada caso y en cada momento le sea de aplicación». Con ello quedaba ya ordenada y estructurada corporativamente la función pública sanitaria de la Administración autonómica, pendiente hasta entonces, y a partir de ese momento se hacía posible la publicación de convocatorias para el ingreso en las Escalas específicas propias de la Comunidad Autónoma, lo que tendría lugar de conformidad con la Oferta de Empleo Público de 1990.

De fecha 10 de Mayo de 1989 es la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales sobre jornada y horario de trabajo que sustituye a la Instrucción de 1984, y que a su vez ha sido posteriormente objeto de alguna modificación parcial derivada de los acuerdos con los Sindicatos.

El Decreto 34/1990, de 3 de Abril, regula el procedimiento para la elaboración y revisión de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Por Acuerdo de la Diputación General de 8 de Mayo se aprobaron las correspondientes a los puestos propios de funcionarios, con excepción de los del área funcional sanitaria, y se publicaron por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 17 de Mayo. Ante la ausencia de norma de rango legal directamente aplicable para definir los puestos que pudieran ser adscritos a personal laboral, el artículo 22 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989 había determinado que se clasificaran así los comprendidos en los supuestos correspondientes a los criterios que se definen en el artículo 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según la redacción que le dio la Ley 23/1988, de 28 de Julio; así se hizo, a reserva de lo que expresamente estableciera una futura Ley de Cortes

de Aragón, y sin perjuicio del derecho de los contratados laborales cuyos puestos fueran clasificados como propios de funcionarios a seguir desempeñándolos con el carácter, condiciones y efectos previsto en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 1/1986, de 20 de Febrero.

La provisión de las vacantes se efectúa con regularidad, rigiéndose durante esta etapa las convocatorias de concurso y de libre designación por las normas del Decreto 70/1987. Se sustancian también varios concursos «abiertos» a los funcionarios del Estado, y algunos a los de las Corporaciones Locales aragonesas; las convocatorias de libre designación se ofrecen con frecuencia a esos ámbitos.

Los Decretos 102/1988, de 21 de Junio, 85/1989, de 4 de Julio, y 66/1990, de 8 de Mayo, aprobaron las Ofertas de Empleo correspondientes a cada uno de esos años (los datos definitivos de la última se hicieron públicos por Orden de 25 de Mayo de 1990), que dieron lugar a las oportunas pruebas selectivas.

El censo de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma a finales de 1990 sobrepasa ya ligeramente la cifra de siete mil empleados, de los que son laborales unos dos mil ochocientos.

Por esa misma época va finalizando la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley 1/1986, cuyo anteproyecto había sido objeto de larga y debatida elaboración y también de negociación con las Centrales Sindicales, y remitido como Proyecto a las Cortes de Aragón por Acuerdo de 8 de Mayo de 1990. Se aprobó como Ley 2/1991, de 4 de Enero, y modificaba, sustituía o ampliaba el texto de numerosos artículos de la Ley anterior. En la Disposición Final Segunda se autorizaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo máximo de treinta días, refundiese los textos de ambas Leyes, modificada y modificatoria. El Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de Febrero, aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, hoy vigente.

VI. QUINTA ETAPA (1991-1992)

1. *El Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón*

La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo texto refundido es aprobado por el Decreto legislativo 1/1991, abre la, por ahora, última etapa de esta pequeña historia, durante la cual han tenido lugar nuevas elecciones autonómi-

cas y consiguiente sucesión en el Gobierno de la Diputación General de Aragón, aunque sin cambio de signo político.

La modificación de la Ley estatal 30/1984, por la 23/1988, «obliga a reformar a su vez la Ley aragonesa, para adecuarla a la nueva redacción de aquellas 'bases' y a los pronunciamientos de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Junio de 1987», según reza el preámbulo de la Ley 2/1991; que prosigue exponiendo cómo la experiencia de aplicación de la Ley 1/1986 «ha revelado algunos problemas que afectan, en la Administración de esta Comunidad Autónoma, tanto al correcto desarrollo de la carrera administrativa de los funcionarios como al buen funcionamiento de los servicios, por lo que resulta preciso introducir en el texto legal las alteraciones dirigidas a precisar, concretar y mejorar la virtualidad práctica de las disposiciones ordenadoras de la Función Pública».

Explica también el preámbulo que «las principales novedades se refieren a la estructuración de los Cuerpos en Escalas —lo que, sin implicar la desmembración de aquéllos ni una indeseable atomización corporativista, permitirá no obstante aumentar la racionalidad de los procesos selectivos y de provisión de puestos, así como la correcta definición de éstos en las Relaciones—, a la regulación de las condiciones, alcance y consecuencias de la movilidad del personal entre las distintas Administraciones Públicas y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a la determinación de las previsiones relativas a la consolidación del grado personal y su juego en la promoción profesional de los funcionarios».

Entre los problemas concretos que aborda la Ley está «el de los funcionarios de la Administración de esta Comunidad Autónoma que son nombrados Directores Generales en ella, y que, al permanecer en activo, por el juego conjunto de los artículos 44.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 29.2.c) de la Ley 30/1984, quedaban en cuanto a su carrera administrativa en una situación comparativamente desfavorable —e inadecuadamente paliada por vía de Acuerdo del Consejo de Gobierno— por el desempeño del cargo, con la consiguiente repercusión de retraimiento frente a la aceptación ante el riesgo profesional excesivo que podía comportar. Ello conducía a una disminución real de las posibilidades de nombramiento de Directores Generales entre los funcionarios dependientes de la Diputación General de Aragón más capacitados, que agravaba la limitación adicional derivada de la pertenencia a 'Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso de exija titulación universitaria superior', establecida en el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 22 de Junio, exigencia que se ha evidenciado insatisfactoria por su rigidez, lo que aconseja su derogación en el presente texto legal». Junto a la supresión de esa exigencia (por vía derogatoria), la Ley garantiza la

reserva del puesto de carrera durante el desempeño del cargo de Director General —que es de nombramiento directo, sin convocatoria pública, y cese político—, con lo que se acerca la posición a la de los funcionarios de cualquier otra Administración en el mismo supuesto, a quienes corresponde la situación administrativa de «servicios especiales» (incluso a los nombrados Directores Generales de la Diputación General de Aragón sin incorporarse a sus plantillas funcionariales, sino únicamente para el ejercicio del cargo directivo, mediante una interpretación flexible del mencionado artículo 29.2.c. de la Ley 30/1984 en el sentido de que la exigencia de que los altos cargos de las Comunidades Autónomas, para pasar a la citada situación, «no deban ser provistos necesariamente por funcionarios públicos» se refiera precisamente a los funcionarios de la misma Administración).

En el texto refundido, la Ley conserva la misma división en Capítulos de la originaria, y el agrupamiento de los artículos en ellos, salvo en los Capítulos IX y X, que recogen en conjunto tres artículos más (ahora son en total 48). Hay siete Disposiciones Adicionales, cinco Transitorias, una Derogatoria y dos Finales. Por lo demás, el contenido de los artículos modificados suele ser más extenso y con algún mayor detalle en la regulación que antes —además de introducir algunas variaciones en la sistemática interna de los asuntos contemplados—, porque se plasman en aquél los principales criterios de interpretación que se venían sedimentando a lo largo de los años de aplicación de unos preceptos cuya primera formulación legal había sido obligadamente genérica y aun ambigua en determinadas cuestiones, por la relativa novedad de su tratamiento; criterios cuya corrección jurídica estaba, además, a menudo confirmada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, ya que el 94 por ciento de la Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en materia de personal dictadas entre 1986 y 1991 son favorables a las actuaciones y a las tesis de esta Administración.

La estructuración de los Cuerpos en Escalas se sintetiza en un esquema de «áreas funcionales», que son básicamente de administración general, facultativa, sanitaria y de investigación. El Decreto Legislativo, iba, además, acompañado (en aras de la «conveniencia metodológica de la unidad de cuerpo normativo») de un Anexo de rango meramente reglamentario —según indicaba el preámbulo— en el que se relacionaban las Clases de Especialidad a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley; una sugerencia del Justicia de Aragón sobre la confusión jurídica que la unión formal de preceptos de distinto rango en una sola norma originaría propició la sustitución del Anexo por el Decreto 126/1991, de 1 de Agosto, en el que se establecen las Clases de Especia-

idad pertenecientes a las Escalas de cada Cuerpo de Funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. *Otras normas autonómicas en materia de personal*

De esta misma fecha son los Decretos 124 y 125/1991, por los que se regulan las Unidades de Apoyo a la Presidencia de la Comunidad Autónoma y los Gabinetes de los Consejeros, respectivamente, adoptando el sistema de libre designación para los puestos de funcionarios que de ellos dependan. Y del 2 de Agosto, el Decreto 136/1991, de estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que sería desarrollada, en cuanto a la del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por el Decreto 179/1991, de 15 de Octubre; según éste, se desgajan de la Dirección General de la Función Pública el Servicio de Organización y la Inspección de Servicios —para formar parte de la nueva Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica—, y en cambio se hace depender de ella la Secretaría General del Instituto Aragonés de Administración Pública —aunque el Organismo conserva su autonomía de funcionamiento—, junto a los Servicios de Ordenación de la Función Pública (con cuatro Secciones, de Relaciones y Valoración de Puestos de Trabajo, de Programación de Medios Personales, de Representación y Negociación Colectiva y de Acción Social) y de Régimen Jurídico de la Función Pública (con las Secciones de Registro de Personal, de Gestión de Personal, de Provisión de Puestos de Trabajo y de Reclamaciones y Recursos).

Por Decreto 14/1992, de 18 de Febrero, se lleva a cabo una nueva distribución de las competencias en materia de personal, derogando el ya desactualizado Decreto 90/1984, así como otras normas puntuales que lo complementaban, llenando ciertas lagunas, desarrollando el esquema competencial de la Ley de Ordenación de la Función Pública y manteniendo el equilibrio básico entre concentración y desconcentración de facultades en los distintos órganos.

El nuevo marco legal —en el que hay que incluir también la Ley 6/1992, de 4 de Mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, que contiene algunas disposiciones en materia de Función Pública de naturaleza no estrictamente retributiva o presupuestaria, práctica poco utilizada antes en esta Administración—, así como la experiencia del último lustro, requiere una renovación del reglamento de provisión de puestos de trabajo, la carrera administrativa y la promoción profesional de los funcionarios, que se ha aprobado en el Decreto 172/1992, de 17 de Septiembre. Sus novedades más significativas se refieren a la generalización del ámbito de aplicación, en el que se

incluyen los sectores excluidos en el Decreto 70/1987 (sustituido), pero diferenciando ahora las convocatorias de los concursos en razón del carácter de los puestos a cubrir, la naturaleza de sus cometidos y el área técnico-competencial en que se inscriben, estableciendo baremos que permiten valorar más adecuadamente los méritos específicos con objeto de mejorar el nivel de idoneidad de los adjudicatarios en relación con el contenido y responsabilidad de cada puesto, y evitar en lo posible una movilidad indiscriminada y excesiva, sin merma de los legítimos derechos de los funcionarios a ocupar los puestos que más se acomoden a sus características profesionales; a la posibilidad de acceso a Escalas distintas, bien de un Cuerpo de grupo superior, mediante ascenso por promoción interna, o bien del mismo Cuerpo, dentro de los límites de las normas legales, y para contribuir también a la adecuación entre el contenido funcional de los puestos y la formación, experiencia y aptitudes de los funcionarios; a precisar con detalle las normas sobre consolidación del grado personal y a desarrollar la previsión legal sobre la adquisición de grados personales mediante la superación de cursos y, por lo tanto, sin necesidad de traslado a otros puestos de trabajo de mayor nivel, lo que supondrá sin duda una importante mejora de las expectativas de carrera profesional. Se tipifican las formas extraordinarias de provisión, aclarando y matizando las condiciones que permiten su utilización, las reglas a que deben sujetarse y los efectos que de ello se derivan, manteniendo en todo caso su carácter de excepcionalidad y su finalidad de agilizar la gestión administrativa, sin que puedan en circunstancias normales sustituir a los procedimientos ordinarios; y se recogen adicionalmente las fórmulas que se habilitan para desarrollar correctamente los procesos de integración en otras Escalas y de «funcionarización» del personal laboral que ocupa puestos propios de funcionarios... Entretanto, la provisión de los puestos de trabajo ha seguido produciéndose con regularidad.

Debe mencionarse asimismo el Decreto 127/1991, de 1 de Agosto, por el que se regula el sistema de subvenciones a los Sindicatos de trabajadores con representación en la Administración de la Comunidad Autónoma (2). En este campo de las relaciones sindicales hay que anotar que, por Acuerdos de 7 de Julio de 1992, la Diputación General ha otorgado aprobación expresa y formal al Acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre retribuciones para los años 1992 y 1993 y al suscrito por la Administración con las Organizaciones Sindicales U.G.T., CC.OO. y CEMSATSE para «modernizar y reordenar la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y mejorar las condiciones de trabajo».

(2) Ha sido luego sustituido por el Decreto 209/1992, de 9 de diciembre.

De esta etapa son también los primeros convenios de transferencias y centros —con su personal— de las Diputaciones Provinciales a la Diputación General, en materia de servicios sociales, a las que seguirán probablemente los correspondientes al área hospitalaria.

La Oferta de Empleo Público para 1991 fue aprobada por Decreto 41/1991, de 4 de Abril, y ampliada por Decreto 99/1991, de 20 de Mayo, y siguieron las oportunas convocatorias de pruebas selectivas (3). La evolución numérica de las plazas incluidas en las sucesivas Ofertas de Empleo Público de la Diputación General de Aragón se expresa en el cuadro comparativo siguiente:

FUNCIONARIOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Grupo A	50	55	67	43	436	222
Grupo B	34	39	48	44	273	59
Grupo C	24	26	22	19	24	27
Grupo D	85	110	50	43	66	76
	193	230	187	149	799	384
Laborales	123	158	175	151	147	88
TOTALES	316	388	362	300	946	472

Tras las cifras sensiblemente cercanas de los cuatro primeros años, el fuerte incremento de 1990 obedece a que es la primera ocasión en que pueden ofertarse las plazas de Sanitarios Locales —«ordenadas» en la Función Pública de la Comunidad Autónoma por la Ley del Servicio Aragonés de Salud—, como revelan los datos de los Grupos A y B —a que aquéllas plazas corresponden—, prolongados parcialmente para 1991 en el Grupo A. Queda, sin embargo, pendiente la culminación de las convocatorias de selección para las Escalas Sanitarias, que sufrieron el ya mencionado tropiezo en la vía judicial contencioso-administrativa, y que están de hecho condicionadas por el no insignificante problema

(3) La de 1992 lo ha sido por Decreto 218/1992, de 21 de diciembre, y es fuertemente restrictiva: 87 plazas de funcionarios (24 del Grupo A, 22 del B, 10 del C, 31 del D) y 17 de personal laboral.

de los interinos que desempeñan la mayoría de aquéllas vacantes desde hace un considerable número de años. Por otra parte, no se ofertan plazas del Grupo E, por haber sido legalmente declaradas a extinguir todas sus Escalas, y laboralizadas las correspondientes tareas.

El número de funcionarios de Sanidad Local (incluyendo los interinos) es superior a mil quinientos, y el del resto de funcionarios cercano a los tres mil, lo que, sumado a otros tantos laborales (fijos y temporales), arroja actualmente un total de casi siete mil quinientos servidores públicos encuadrados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

VII. PERSPECTIVAS

La trayectoria de estos diez años de Función Pública autonómica reseñados podría sintetizarse en el esfuerzo continuado por ordenar los recursos humanos disponibles para configurar con ellos un instrumento válido a la actividad de la Administración y a los objetivos de la Diputación General de Aragón, esto es al servicio público de los intereses generales de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma. Pero ello no ha podido hacerse a partir de un punto neutro ni con un diseño propio, sino desde la realidad viva y en el contexto jurídico de cada momento, con todos sus condicionantes. Ha sido obligado utilizar mimbres heterogéneos para fabricar el cesto.

La criticada atomización corporativa tradicional de la Administración del Estado, de sus Departamentos ministeriales y de sus innumerables Organismos Autónomos —con diversos regímenes, remuneraciones desequilibradas, atribuciones confusas— resaltaba hasta chirriar al proyectarse sobre la pantalla reducida de la pequeña Administración de la Comunidad Autónoma, en la que concurrían en necesaria proximidad elementos y situaciones dispares por razón del origen respectivo: sujetos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado o de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y aún del régimen estatutario de la Seguridad Social, efectivos procedentes de las Organizaciones políticas y sindicales del régimen preconstitucional y de los medios de comunicación social del Estado, contratados laborales amparados por una multitud desvertebrada de Convenios y regulaciones, contratados administrativos, interinos, sanitarios locales que, transferidos, seguían y siguen manteniendo una decisiva vinculación funcional con el INSALUD, algunos funcionarios de Corporaciones Locales... Personal variado, en suma, que se incorpora por vías diferentes —transferencias, traslados, comisiones de servicio, etc.— que generan a su vez efectos diferenciados. A ellos hay que añadir los reclutamientos efectuados directamente

por la Diputación General de Aragón, mediante contratación, nombramiento de interinos y selección de funcionarios propios...

La integración de todo ese conglomerado humano en un conjunto armónico y eficaz no se realiza con libertad de actuación, sino con sometimiento a la regulación estatal, primero en normas que, por anteriores a la existencia constitucional del «Estado de las Autonomías», se acomodaban con dificultad a las nuevas necesidades, cuando no suscitaban dudas sobre su propia vigencia; y después, en las disposiciones legislativas declaradas «bases del régimen estatutario de los funcionarios», que, de acuerdo con los preceptos constitucionales, vinculan imperativamente a todas las Administraciones Públicas, quedando a las Comunidades Autónomas la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de aquéllas, lo que —sin que esta constatación pretenda juicio de valor— limita considerablemente la «autonomía» en esta materia, sobre todo si se considera que algunas de las cuestiones reguladas con el rango de «bases» podrían, por su naturaleza, no haberlo sido.

Junto a ello, pero en otro plano, está la aceptación de criterios de coordinación que han de estimarse necesarios para lograr una conveniente homogeneización de condiciones de trabajo de los funcionarios y demás personal en todas las Administraciones Públicas, que contribuye a garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, según exige el artículo 149.1.18 de la Constitución española.

Pero, en contraste con el posible «exceso» en el contenido y alcance material de las «bases», lo cierto es que éstas, fragmentarias y dispersas en su vocación de reformas parciales de carácter provisional, no constituyen un «corpus» completo y sistemático, no son «el» Estatuto de los funcionarios cuyas bases ha de regular una Ley estatal, por mandato del artículo 103.3 de la Constitución, sino una parte «a cuenta» de las mismas. Y una parte, además, cuya validez intrínseca para la conformación de un «modelo» bien definido de Función Pública está siendo cuestionada, no sólo desde los ámbitos de la doctrina científica, sino desde la propia Administración, que estudia ya nuevas alternativas para introducir, desde otras premisas, importantes variaciones en la legislación.

En definitiva, ni se ha configurado con precisión el modelo de Función Pública propio del Estado autonómico, ni existe en rigor el Estatuto de los funcionarios, y su instalación en el horizonte legislativo, con modificaciones más o menos radicales que supongan rupturas de las líneas por las que ahora se avanza, genera una perspectiva de alteraciones que, sin embargo, no puede, mientras no se materialice normativamente, detener el avance.

En otro horizonte, seguramente más próximo y más concreto, la Administración de la Comunidad Autónoma debe contemplar la reactivación del proceso de traspasos de servicios y medios de la Administración del Estado, por aplicación de la discutida Ley Orgánica de Transferencias —sin entrar aquí en el debate político que sobre el signo de su incidencia en la aspiración de «autonomía plena» se mantiene en Aragón—, que determinará nuevas aportaciones de personal con la condición jurídica de «transferido». La gran mayoría de tales transferencias serán previsiblemente de pequeña significación cuantitativa personal —con la excepción correspondiente al INSERSO—, pero la de las competencias del área educativa movilizará una cifra de efectivos humanos de tal dimensión —duplicando, al menos, la de los actualmente dependientes de la Diputación General de Aragón— que marcará por ello mismo un cambio cualitativo en esta Administración, mucho más señalado por la específica naturaleza de las funciones: ella condicionará, por un lado, la «ordenación» del personal docente a la organización corporativa prevista en la LOGSE, y requerirá, por otro, una estructura de gestión propia y diferenciada (lo mismo que ocurriría con el por ahora más improbable traspaso de las competencias del INSALUD)...

Sólo con motivo de esas nuevas transferencias debería crecer, en términos absolutos, el censo de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma. En los momentos actuales la cifra ha de considerarse suficiente, si bien persisten defectos en su distribución relativa entre las diversas áreas y sectores, de tal manera que los infradotados de efectivos conviven con otros que soportan más holgadamente las cargas de trabajo por cabeza —y tal vez también de responsabilidad por puesto de Jefatura—. Cuando se trata de funciones de «administración general», la solución puede ser más o menos dificultosa —por la fuerza de la inercia y de las resistencias de los titulares de los órganos a la reducción de sus recursos—, pero es viable a través de un adecuado estudio de racionalización, apoyado por una resolución directiva decidida. En cuanto a las funciones técnicas, el camino es más complejo y más largo, ya que la corrección de los desequilibrios requiere la sustitución parcial de unas especializaciones por otras, lo que no se improvisa. Todo ello ha de ser resultado de una cuidadosa planificación a plazo medio o largo, que no es fácilmente acomodable a las necesidades políticas prácticas de gestión en el período cuatrienal de cada legislatura en que debe encuadrarse la actuación del Ejecutivo.

En todo caso, el gran reto que la Administración —incluida la de la Comunidad Autónoma aragonesa— tiene pendiente es el de la motivación del personal cuyo trabajo diario hace posible en definitiva el funcionamiento de aquélla, y cuya colaboración convencida ha de ser fac-

tor fundamental de todo intento de reforma y modernización, que, sin él, se vería abocado a la abstracción y al fracaso. Es imprescindible lograr un grado adecuado de profesionalidad, inseparable, en un sentido, de la dignificación de las condiciones de trabajo de cada uno (tanto hacia dentro como hacia el exterior, y tanto en la consideración de arriba abajo como a la inversa y aún en horizontal); y en otro sentido —complementario del anterior—, inseparable de la identificación individual y colectiva con los fines de la institución en la que se sirve al interés general y con la noble condición del oficio de servidor público.