

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

JOSE MARÍA RECIO SÁEZ DE GUINOA
LUIS FERNÁNDEZ-CABALLERO LAMANA

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

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

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

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

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

II. PROCESO DE ELABORACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los regímenes especiales que contempla pueden destacarse los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además se incluye algunas previsiones específicas para tales entidades:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. LA RENOVACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. CONFORMACIÓN DE UN NIVEL DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. AUTONOMÍA LOCAL Y REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

