

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ARAGÓN

Recibido en esta Secretaría General Técnica el *anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón*, se realizan las siguientes observaciones para dar cumplimiento al apartado tercero del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA):

PRIMERO.- Marco jurídico habilitante

La Constitución Española, en su artículo 103, establece que una Ley *"regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"*. En cumplimiento de dicho precepto se publicó el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante TREBEP), que incorpora numerosas novedades en el estatuto funcional y se constituye en elemento dinamizador del proceso de renovación de los modelos de gestión de recursos humanos que han emprendido también otros países de nuestro entorno.

Ahora bien, aunque el texto refundido resulte de aplicación a las Administraciones de las Comunidades Autónomas según su artículo 2, permite también que cada Comunidad Autónoma diseñe su propio modelo de función pública, en el que se podrán introducir, siempre y cuando respeten la legislación básica, singularidades para sus propios funcionarios.

A este respecto, el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril establece en su artículo 15 que *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias: 13.ª Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal"*. En ejercicio de esta competencia estatutaria y para responder

(1) Se cuantifica el coste del reforzamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública así como la puesta en marcha del Tribunal de Función Pública de Aragón, del Portal de la Acceso a la Función Pública de Aragón y del Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública.

a las singularidades de la Función Pública aragonesa, se presenta este anteproyecto de Ley que deroga el vigente texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, entre otras disposiciones.

Una vez delimitada la competencia estatutaria para presentar una Ley de estas características, debe señalarse que por tratarse de una norma de rango legal, debe cumplirse, para su elaboración, con lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA, que regula la iniciativa legislativa del Gobierno. En concreto, en este precepto, se establece que la iniciativa para la elaboración de proyectos de Ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

En este caso, la iniciativa para la aprobación del presente anteproyecto de Ley le corresponde al Consejero de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en las letras i), j) y p) del artículo 1 del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública. Así pues, dicho precepto atribuye a este Departamento las competencias para "*i) La dirección, planificación, ordenación y gestión de los recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otros órganos, y la coordinación de los distintos Departamentos a efectos de la aplicación de una política uniforme de personal.*"; "*j) Con carácter general, las competencias en materia de personal que le atribuya la legislación vigente.*"; y "*p) La selección del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y la programación y realización de las actividades y cursos de formación de este personal, con exclusión del personal estatutario, docente y al servicio de la Administración de Justicia, y, en su caso, la colaboración en la selección y formación del personal de las entidades locales, así como la gestión de los fondos destinados a la formación para el empleo de los empleados públicos de las Entidades Locales de Aragón.*"

SEGUNDO.- Objeto del informe

El apartado tercero del artículo 37 de la LPGA establece, junto con otros trámites preceptivos que "*En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento*".

Con esta nueva norma se pretende la sistematización y actualización del régimen legal de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, superando la vigente legislación,

parcialmente desplazada y derogada por las relevantes modificaciones incorporadas por el citado Estatuto. Por otra parte, esta Ley se posiciona como un instrumento catalizador de un proceso más profundo de modernización y mejora del sistema de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas aragonesas, del que resulte un sistema de función pública más coherente, flexible y eficaz para unas organizaciones públicas en constante adaptación a un entorno social y económico cada vez más cambiante, e incorpora soluciones reales a los retos planteados en la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas de nuestros días.

En cuanto a la **estructura** de la norma que se presenta, el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón se compone, en primer lugar, de una parte expositiva en la que se detallan los Títulos en los que se estructura la norma y los principales hitos perseguidos en cada uno de ellos.

A continuación, le sigue una parte dispositiva compuesta por 136 artículos agrupados en 9 Títulos que se dedican a los siguientes aspectos.

- a. El Título Preliminar, sin Capítulos, sobre "Disposiciones generales", aborda el objeto y los principios generales sobre los que se fundamenta la norma. Asimismo, determina su ámbito de aplicación que incluye además de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, las Administraciones locales, la Universidad de Zaragoza y el sector público institucional. Además, establece un ámbito especial para el personal que preste servicio en el resto de entidades del sector público autonómico o local tales como sociedades mercantiles y fundaciones privadas de iniciativa pública.
- b. El Título I sobre "Organización institucional" se divide en un Capítulo I sobre "El Consejo de la Función Pública de Aragón", un Capítulo II dedicado a los "Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma", un Capítulo III sobre "El Tribunal Administrativo de Función Pública de Aragón", un Capítulo IV sobre los "Órganos con competencia en Función Pública local" y un Capítulo V cuya rúbrica reza "Cooperación interadministrativa".

En este Título se tratan de articular fórmulas de coordinación e interlocución en esta materia entre las Administraciones Públicas aragonesas, en aquellos asuntos que afecten al interés común de todas ellas. Cabe destacar, en este sentido, la creación del Consejo de la Función Pública de Aragón y del Tribunal Administrativo de Función Pública de Aragón.

(1) Se cuantifica el coste del reforzamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública así como la puesta en marcha del Tribunal de Función Pública de Aragón, del Portal de la Acceso a la Función Pública de Aragón y del Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública.

- c. El Título II, sin Capítulos, que versa sobre las "Clases de empleados públicos" incorpora la regulación del TREBEP y apuesta por el vínculo funcional entre las Administraciones Públicas y su personal, reservando la posibilidad de contratación de personal laboral como situación excepcional.
- d. El Título III rubricado "Estructura y ordenación de la Función Pública" se divide en un Capítulo I sobre la "Estructura de la Función Pública", un Capítulo II sobre "Planificación de Recursos Humanos", un Capítulo III titulado "Gestión del rendimiento" y un Capítulo IV sobre "Ordenación de los puestos de trabajo".

En este Título se regula el sistema de cuerpos y escalas, cuya ordenación en grupos profesionales fue modificada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, aunque actualmente está prevista en el TREBEP, y debía adaptarse, en consecuencia, a la misma. Además, este Título, que pivota alrededor del puesto de trabajo como unidad básica, trata de flexibilizar las estructuras organizativas. Por otra parte, se introduce el concepto de área de especialización con la finalidad de ordenar, en la medida de lo posible, la selección, formación, movilidad y promoción profesional. Asimismo, se introduce el concepto de puesto directivo que otorga a sus ocupantes ciertas singularidades en su régimen profesional. En este mismo Título, la Ley apuesta decididamente por la planificación de la gestión de los recursos humanos y prevé, como novedad, la creación de un Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública para lograr un mayor conocimiento de la realidad de la Función Pública aragonesa. Por último, también como novedad, se fijan las características y elementos básicos para la gestión del rendimiento, exigiendo la constitución de una Comisión de Garantías como órgano de revisión del proceso de evaluación del desempeño.

- e. El Título IV rubricado "Deberes y derechos de los empleados públicos" se divide en un Capítulo I sobre "Deberes, código de conducta y derechos individuales", un Capítulo II dedicado al "Derecho a la negociación colectiva y a la representación", un Capítulo III sobre "Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones" y un Capítulo IV dedicado al "Derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo".

En este Título se trata de resaltar, a través de la concreción de un Código de Conducta y de su correspondiente Comisión de Ética, la vocación de servicio público, sin perjuicio de la regulación prevista en el *proyecto de Ley de integridad y ética pública*, aprobado por el Gobierno de Aragón, y actualmente en tramitación parlamentaria. De este modo, se

prevén derechos profesionales que integran la condición de empleado público y regula algunos aspectos no previstos en la legislación básica de derechos colectivos como el derecho a la negociación colectiva. Por otro lado, aborda el derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

- f. El Título V, sin Capítulos, versa sobre el "Acceso al empleo público" y persigue garantizar los principios constitucionales de mérito, capacidad, publicidad e igualdad. Entre otras medidas, la norma prevé la creación del Portal de Acceso a la Función Pública de Aragón.
- g. El Título VI relativo a la "Promoción profesional" se articula en un Capítulo I dedicado a la "Carrera profesional" y un Capítulo II sobre "Provisión de puestos de trabajo". El reconocimiento profesional de los funcionarios y el aumento de sus expectativas es uno de los objetivos de esta Ley, en el que se diseña un modelo de carrera profesional como modelo compuesto por un sistema de carrera vertical, horizontal y de promoción interna, en sus diferentes modalidades. En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, se mantiene el concurso como procedimiento ordinario, estableciendo que las jefaturas de servicio o puestos de nivel equivalente se provean por concurso específico, pero con elementos novedosos entre los que destaca la posibilidad de realizar pruebas que permitan la valoración de las habilidades, capacidades, conocimientos y aptitudes. Por otro lado, se introducen elementos para profesionalizar el procedimiento de libre designación, mediante la participación de un órgano técnico de provisión de puestos de trabajo que propondrá una terna de los candidatos más idóneos para el puesto de trabajo al órgano competente para su nombramiento.
- h. El Título VII, sin Capítulos, sobre el "Régimen retributivo" regula detalladamente el modelo retributivo propio en el sistema de la Función Pública aragonesa.
- i. El Título VIII, sin Capítulos, se dedica a las "Situaciones administrativas".

Este régimen, aunque inspirado en la legislación estatal, incorpora algunas novedades relevantes, entre las que cabe destacar la creación de una nueva excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, que la norma denomina excedencia por incompatibilidad. Además, se amplía la excedencia voluntaria por agrupación familiar y se incorporan las situaciones administrativas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

(1) Se cuantifica el coste del reforzamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública así como la puesta en marcha del Tribunal de Función Pública de Aragón, del Portal de la Acceso a la Función Pública de Aragón y del Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública.

- j. El Título IX dedicado al "Régimen disciplinario" se divide en un Capítulo I sobre "Disposiciones generales y principios de régimen disciplinario", un Capítulo II dedicado a las "Infracciones disciplinarias", un Capítulo III sobre "Sanciones disciplinarias" y un Capítulo IV dedicado al "Procedimiento disciplinario".

Este Título también presenta algunas novedades respecto de la legislación básica y vincula el régimen disciplinario al Código de Conducta previsto en la Ley.

Por último, el texto normativo se compone de una parte final formada por veintisiete disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, en las que se incorporan las reglas que no pueden situarse en el articulado sin perjudicar a la coherencia interna de la norma, las reglas que facilitan el tránsito al nuevo régimen jurídico, se enumeran las normas que pierden su vigencia, se incorporan dos mandatos y una autorización para la producción de normas y, por último, se concreta el momento de su entrada en vigor.

TERCERO.- Análisis procedimental

La naturaleza de norma de rango legal del anteproyecto de Ley conlleva la aplicación, en la elaboración de este anteproyecto de Ley del artículo 37 de la LPGA, que regula la iniciativa legislativa del Gobierno de Aragón. En concreto, el artículo 37 de la LPGA establece que esta iniciativa para la elaboración de proyectos de Ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación y, por tanto, corresponde al Consejero de Hacienda y Administración Pública el ejercicio de esta competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

La elaboración de todo proyecto normativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 y 69.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP) en relación con lo establecido en el artículo 37 de la LPGA, exige un acto formal de inicio del procedimiento con la apertura de un expediente en el que de forma ordenada se acumulen los distintos trámites y documentos.

Y como la iniciativa para la elaboración de esta Ley le corresponde, tal y como se ha señalado, al Consejero de Hacienda y Administración Pública, se dicta la Orden de 24 de septiembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, en la que se

encomienda a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios la elaboración y tramitación de la norma hasta su aprobación por el Gobierno de Aragón.

Por otro lado, el anteproyecto de Ley, tal y como se prevé en el artículo 37 de la LPGA, se acompaña de una memoria sobre la necesidad y oportunidad de la aprobación del mismo, en la que se hará referencia especial al impacto por razón de género de las medidas que se establecen en la norma, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste que dará lugar.

El anteproyecto de Ley remitido viene acompañado de la memoria del análisis del impacto normativo del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios de fecha 11 de marzo de 2016 en cumplimiento de dicho precepto que aborda estos extremos y diferencia, por un lado, una memoria justificativa del anteproyecto y, por otro lado, tres memorias de impacto social, por razón de género y económico y presupuestario.

A estos efectos, se efectúa una estimación global de costes(1) si bien se indica que a lo largo de la tramitación del citado anteproyecto se ajustará el impacto económico de la norma con la incorporación de proyecciones más avanzadas en algunos aspectos, sobre todo los relativos al de la carrera profesional, que suponen los de mayor coste asociado y se afirma que su financiación se afrontará adoptando otras medidas complementarias de gestión que proporcionen cobertura operativa y financiera a este proceso.

En todo caso, si bien la Disposición transitoria octava permite que la implantación de la carrera horizontal sea progresiva y condicionada a las disponibilidades presupuestarias, se considera que esta memoria económica debe completarse con carácter previo a la aprobación del Texto como Proyecto de Ley del Gobierno de Aragón, estableciendo un análisis y previsión del coste económico por anualidades que supondrá la puesta en marcha de esta disposición legal en todos los aspectos comprendidos en la misma e identificando la forma en la que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa.

Una vez completada esta memoria deberá solicitarse el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, por tratarse de un proyecto normativo que conlleva gastos asociados.

(1) Se cuantifica el coste del reforzamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública así como la puesta en marcha del Tribunal de Función Pública de Aragón, del Portal de la Acceso a la Función Pública de Aragón y del Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública.

Tramites procedimentales:

El anteproyecto de Ley deberá ser objeto de informe por la Secretaría General Técnica del Departamento que impulse la elaboración de la norma, de acuerdo con el apartado tercero del artículo 37 de la LPGA. Por ello, el presente informe de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública pretende dar cumplimiento con este trámite preceptivo previsto por la Ley.

Una vez elaborados todos los trámites que deben acompañar al anteproyecto de Ley, el titular del Departamento proponente, es decir, el Consejero de Hacienda y Administración Pública, en cumplimiento del artículo 37.6 LPGA elevará el anteproyecto de Ley para su toma de conocimiento por parte del Gobierno de Aragón y a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. A estos efectos, hay que destacar que la Memoria justifica motiva adecuadamente las razones por las que resulta improcedente llevar a cabo un proceso de deliberación participativa, según lo señalado en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y que deberán trasladarse al texto del Acuerdo del Gobierno de Aragón de toma de conocimiento en que se debe detallar la tramitación del texto legal. Ahora bien, aunque no se desarrollará dicho proceso de participación, en la Memoria se establece que el texto legal sí se someterá a información pública, lo cual se considera adecuado dados los destinatarios de la norma.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, una vez adoptado el Acuerdo de toma de conocimiento, el texto legal deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica > Normas en trámite de elaboración.

Por lo que se refiere a los demás trámites procedimentales que han de seguirse en la elaboración de la norma, hay que considerar lo siguiente:

- a) Por afectar a algunas materias incluidas en el artículo 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, debería someterse el texto legal, en relación con dichos aspectos, a la negociación colectiva.
- b) A continuación, el anteproyecto de Ley debería ser sometido a informe de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado

tercero del artículo 13 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.

- c) Por encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la norma las Administraciones de las Entidades Locales, se debería solicitar informe al Consejo Local de Aragón de acuerdo con lo establecido en el artículo 168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- d) Por esta misma razón, es necesario solicitar informe al Consejo de Cooperación Comarcal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Consejo de Cooperación Comarcal.
- e) Por otro lado, debería ser sometido al informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, por tratarse de un proyecto normativo que conlleva gastos asociados.
- f) Posteriormente, el anteproyecto de Ley también deberá ser objeto de informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 37 de la LPGA en relación con el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.
- g) Finalmente, el anteproyecto de Ley deberá ser objeto de informe por los demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo.

En este sentido, no se pueden identificar más informes o dictámenes preceptivos.

Sin perjuicio de ello, se sugiere efectuar consulta a todas las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación, tales como Universidad de Zaragoza y Administración Local, así como a otras Instituciones afectadas como las Cortes de Aragón, Justicia de Aragón y Cámara de Cuentas; de igual modo, podría extenderse la solicitud de informe a asociaciones representativas de intereses que pueden resultar afectados con la nueva norma como la Asociación para la Defensa de la Función Pública Aragonesa, el CERMI-Aragón y los Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

(1) Se cuantifica el coste del reforzamiento del Instituto Aragonés de Administración Pública así como la puesta en marcha del Tribunal de Función Pública de Aragón, del Portal de la Acceso a la Función Pública de Aragón y del Sistema Aragonés de Información sobre la Función Pública.

De conformidad con el artículo 37 de la LPGA y el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Una vez cumplidos todos los trámites enumerados, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de Ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley por el Gobierno de Aragón y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación por el procedimiento previsto en los artículos 121 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 26 de junio de 1997.

Lo que se informa para su conocimiento y toma en consideración.

Zaragoza, 14 de marzo de 2016

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Consta la firma

Fdo. M^a Dolores Fornals Enguídanos