

En relación con el Anteproyecto de la Ley de Integridad y Ética Pública tomado en consideración por el Gobierno de Aragón el pasado día 17 de noviembre de 2015, en relación con cuestiones relacionadas con las competencias de este Centro Directivo procede efectuar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El anteproyecto de ley tiene vocación integral y pretende ser una herramienta de transformación, que concreta los objetivos y compromisos de regeneración y ética pública en Aragón, proyectado sobre los poderes públicos y también, como elemento fundamental, de quienes se relacionan con ellos.

Consideramos que el objetivo debe ser mejorar la percepción de la ciudadanía y de todos los agentes sociales, recuperar la confianza de los mismos en las Administraciones públicas, en las personas que las componen y en los servicios públicos que se prestan.

Desde este contexto de situación, en la Exposición de motivos se contiene el "espíritu" de la norma pudiendo resultar conveniente efectuar alguna consideración del siguiente tenor: "Construcción de un nuevo discurso de integridad interiorizando un conjunto de valores que nos permita garantizar a los ciudadanos el derecho a una Administración capaz de responder a las necesidades colectivas de nuestros días fortaleciendo los activos éticos, explicitando valores y estándares de conducta".

En todo caso, convendría no perder de vista que los cambios culturales son graduales, se pueden catalizar generando debate y acciones formativas, pero solo se alcanzan a lo largo del tiempo, mediante consenso entre los colectivos implicados. Por ello, no se alcanza a comprender la redacción del Punto V de la exposición: "frustrado el precedente de la evaluación de políticas públicas en la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón". Y tampoco, lo señalado en el Punto VII, considerando necesario abrir debate sobre la correlación entre el concepto de integridad y "garantizar una retribuciones suficientes para no comprometer en modo alguno su integridad...". Por ello, en un caso y el otro sometemos a su criterio la oportunidad de dichas consideraciones en un texto normativo de estas características.

SEGUNDA.- Entrando en el articulado del anteproyecto, en el artículo 1 se delimita el objeto del anteproyecto de ley estableciendo la regulación del régimen de promoción, impulso y garantía de la integridad y ética pública en el sector público de Aragón y en las personas y entidades que se relacionan directamente con el mismo, así como la creación y regulación de la Agencia de Integridad y Ética Pública.

En el artículo 2 se establece su ámbito de aplicación, señalando en el apartado primero que se entiende por sector público de Aragón, a los efectos del anteproyecto, el definido como tal en la normativa reguladora de la Cámara de Cuentas de Aragón y,

en el apartado segundo, por sector público autonómico el definido como tal en la normativa reguladora de la administración de la Comunidad Autónoma. Parece advertirse cierta contradicción con el artículo 1 por cuanto en él se hace referencia al sector público de Aragón y en el artículo 2 se establecen dos ámbitos de aplicación, el sector público de Aragón y el sector público autonómico. Esta distinción no es baladí por cuanto el primero integra además de a la Administración autonómica y sus organismos públicos y entidades pertenecientes al sector público, a la Administración Local, a sus organismos públicos y a sus entidades públicas pertenecientes a su sector público.

Sugerencia: Desde una perspectiva de técnica normativa y claridad expositiva sería conveniente explicitar cuál es el ámbito de aplicación, si se quiere aplicar a la Administración Local y al resto de su sector público o si se opta por una ley que afecte solo al sector público autonómico, sin referencia a la normativa reguladora de la Cámara de Cuentas. De esta decisión se derivaría, por ejemplo, si las actuaciones de la Agencia de Integridad y Ética Pública afectarían a la Administración Local, su administración instrumental y entes del sector público o sólo a la Administración autonómica, su administración instrumental y entes del sector público.

TERCERA.- En el apartado tercero del artículo 2 se señala que “quedan sometidos al régimen establecido en el anteproyecto las autoridades y cargos públicos que se relacionan”. Este apartado hay ponerlo en relación con la disposición derogatoria única, apartado a), que deroga la disposición adicional quinta de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En aquella disposición adicional se regulaba, a efectos de incompatibilidad, quien ostentaba la condición de alto cargo, sin embargo, en el apartado tercero mencionado se refiere a autoridades y cargos públicos.

Sugerencia: Se considera más conveniente recuperar la denominación de alto cargo, en vez de cargo público, por ser una denominación más acorde con la regulación actual que es utilizada en otros ordenamientos como el Estatuto Básico del Empleado Público, concretamente en el artículo 87, relativo a la situación de servicios especiales, o el artículo 32.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública, que regula la situación de servicios especiales para los funcionarios que sean nombrados alto cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que implica la reserva del puesto que tengan en destino definitivo en el momento del cambio de situación administrativa.

Con la redacción que figura en el anteproyecto podría entenderse que tales puestos no tienen la consideración de alto cargo, con los efectos que ello conllevaría respecto de la situación de servicios especiales y de la reserva de puesto trabajo.

Asimismo, se aprecia en la exposición de motivos la mención al estatuto de los altos cargos, por lo que parece que la regulación aparecida en el apartado tercero del artículo 2 constituye una omisión inconsciente que debería ser subsanada.

Propuesta de redacción:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

3. Quedan sometidos al régimen establecido en esta Ley, de conformidad con lo previsto en la misma, los Miembros del Gobierno y los altos cargos, que se relacionan a continuación:

a) Miembros del Gobierno

(...)

CUARTA.- En el artículo 13.2 se señala que “el régimen del personal de la Agencia, que podrá ser funcionario o laboral, será el régimen de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de las especialidades que les sean de aplicación”. Del tenor del precepto, que parece ser tomado literalmente de la 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, conviene señalar que el régimen del personal laboral no es del régimen de ordenación de la función pública ni tampoco constituye una especialidad del mismo, simplemente es otro régimen de personal, el propio del derecho laboral.

Sugerencia: Se propone que pueda formar parte de la Agencia personal funcionario o laboral de otras Administraciones Públicas. Por otro lado, parece deducirse que el personal funcionario será perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y no de otra Administración Pública, como pudiera ser de la Administración Local, la Universidad Pública o cualquier otra Administración.

Propuesta de redacción:

Artículo 13. Personal

El personal de la Agencia podrá ser personal funcionario y laboral de cualquier Administración Pública que se regirá respectivamente por la normativa legal y jurídica convencional que les sea de aplicación.

QUINTA.- En relación con el artículo 10.3: Director de la Agencia de Integridad y Ética Pública –ente público comisionado de las Cortes de Aragón-, se sugiere, dentro de la autonomía del Pleno de las Cortes para su elección, la oportunidad de valorar su posible renovación como ocurre con otros órganos directivos.

SEXTA.- Por lo que se refiere al artículo 18.1 y 18.2 “La Agencia ejercerá sus funciones sin perjuicio de las que corresponden a (...) la Intervención General de la Comunidad Autónoma y su Inspección de Servicios (...)”.

Propuesta de redacción:

“La Agencia ejercerá sus funciones sin perjuicio de las que corresponden a (...) la Intervención General de la Comunidad Autónoma y a la Inspección General de Servicios,(...)”.

SÉPTIMA.- En el artículo 20 se establece que “La evaluación de las políticas públicas, que realizará la Agencia de Integridad y Ética Pública...”.

Sugerencia: Pensando que pueda tener un papel en la evaluación, parece de todo punto excesivo residenciar dicha evaluación de políticas públicas en la Agencia. Si hace esto, se duda que pueda cumplir con suficiencia las funciones que le atribuye el artículo 7, además de colisionar con alguna competencia propia de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios en lo relativo a "la elaboración, implantación, desarrollo, coordinación y evaluación de planes y proyectos en materia de racionalización y mejora de la calidad de los servicios de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia."

Más allá de todo ello, y siguiendo a buena parte de la doctrina existente en la materia de evaluación de políticas públicas, lo cierto es que ésta debe ir asociada a múltiples valores democráticos como los de equidad, justicia social, responsabilidad, transparencia o participación y todo ello desde una perspectiva holística, integradora, que requiere de la evaluación su presencia en todas y cada una de las fases asociadas a la acción pública, desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la ejecución y puesta en marcha de la política.

OCTAVA.- En relación con el artículo 32 del anteproyecto, relativo al código de conducta de los empleados públicos, parece deducirse que éstos deberán ajustar sus actuaciones a los principios éticos y de conducta que figuran en el Estatuto Básico del Empleado Público. Desde este Centro Directivo se quiere poner de manifiesto la Orden de 24 de septiembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de ley de función pública de Aragón, encargándose su elaboración al Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Ese anteproyecto, establece en rango de ley, y en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, unos principios éticos y un código de conducta de los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación del citado anteproyecto que incluye a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, las Administraciones de las Entidades Locales aragonesas, los Organismos Autónomos y las Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, adscritas a cualquiera de las Administraciones anteriores, la Universidad de Zaragoza, con pleno respeto a la autonomía universitaria de acuerdo con lo que se dispone en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y en la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, así como al personal que presta servicios en empresas públicas, fundaciones privadas de iniciativa pública y consorcios en aquellas disposiciones que le son de aplicación, en virtud de lo previsto en el artículo 4 del citado anteproyecto.

Con la redacción propuesta se hace referencia a empleados públicos pero no dice de que ámbito, si del sector público de Aragón o del sector público autonómico, ni tampoco si esta ley es de aplicación al personal laboral de las entidades pertenecientes al sector público que no tienen la consideración de administración pública. Con la redacción propuesta podría deducirse que todo el personal del sector público incluido el personal que presta servicios en las empresas públicas, fundaciones y consorcios es empleado público, lo que constituiría una consideración inadecuada de la naturaleza de este personal.

Por otro lado, con la redacción propuesta se veta la posibilidad de que el propio legislador autonómico pueda desarrollar lo previsto en la legislación básica, reenviando materialmente a desarrollo reglamentario por Decreto del Gobierno de Aragón y por los órganos competentes del sector público.

Sugerencia: Desde este Centro Directivo consideramos que la regulación propuesta podría ofrecer un marco de complementariedad y coherencia que sea la antesala del código de conducta de los empleados públicos de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón y del personal perteneciente al sector público de Aragón que cabe regular en una ley de función pública con un ámbito de aplicación que responda a un modelo de empleo público global, completo y sistemático y que establezca los criterios de aplicación al personal laboral de las entidades pertenecientes al sector público en sentido estricto que no tienen la consideración de empleados públicos.

Con todo, si se nos permite apuntar, la participación auténtica del personal en la formulación y desarrollo del Código tiene que convertirse en la piedra angular de un programa integral de ética del sector público. En este caso, el Código reflejará de forma más precisa las consideraciones éticas de sus usuarios y, además, la actualización y revisión del Código ofrecerá oportunidades de socialización profesional continuada basada en los problemas reales. Su pleno ejercicio y efectividad, sin embargo, no debe ser entendido nunca como un horizonte ya alcanzado sino como un proceso permanente de búsqueda, cuyo desempeño debe ser continuamente renovado y ampliado.

Propuesta de redacción:

Artículo 32. Código de conducta

1. Los empleados públicos de las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación y el personal perteneciente a su sector público en el ejercicio de sus funciones y en el desempeño de sus tareas deberán, en todo caso, ajustar sus actuaciones a los principios éticos y de conducta que conforman el código de conducta de los empleados públicos regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la legislación de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

NOVENA.- En relación con lo previsto en el apartado cuarto del artículo 33 se plantean algunas consideraciones sobre los efectos que pueden producirse sobre la situación profesional de los empleados públicos que denuncien hechos ante la Agencia de Integridad y Ética Pública. Así se establece que *"No podrá adoptarse, durante la investigación ni tras ella si los hechos denunciados resultan acreditados, medida alguna que perjudique al denunciante en su carrera profesional o la cesación de la relación laboral o de empleo"*; de la lectura literal de este apartado se podría interpretar que pudieran adoptarse medidas que afecten a la carrera profesional o la cesación de la relación laboral o de empleo si los hechos denunciados no resultan finalmente

acreditados aún sin mala fe, desincentivando así la denuncia al no ofrecer la suficiente seguridad ni amparo jurídico. Habría que estar, en definitiva, al caso concreto.

Sugerencia: Convendría una redacción que no suponga en ningún caso ocasionar efectos perjudiciales sobre la carrera profesional de los funcionarios o sobre la relación de empleo del personal laboral, las cuales por otro lado están tasadas legalmente, por lo que se propone eliminar el condicionamiento descrito.

Propuesta de redacción:

Artículo 33. Estatuto del denunciante.

(...) No podrá adoptarse, durante la investigación ni tras ella medida alguna que suponga menoscabo personal o profesional del denunciante (...).

DÉCIMA.- En el artículo 45.5, en línea con la argumentación utilizada al referirnos al punto VII de la Exposición de Motivos, este Centro Directivo considera oportuno, que se valore la oportunidad de traer a este texto la referencia explícita a la "compensación económica mensual", durante un período máximo de dos años, en relación con aquellos cargos o autoridades que cuando tomaron posesión desarrollaban una actividad que conforme a esta Ley resulte totalmente incompatible, por razón de las funciones desarrolladas, al cese.

UNDÉCIMA.- La disposición adicional quinta es la relativa al personal directivo en el sector público autonómico. En esta disposición se establece que *"El Gobierno de Aragón presentará ante las Cortes de Aragón un proyecto de Ley del Estatuto de los Empleados Públicos del sector público autonómico en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley"*. Continúa señalando que *"Dicho proyecto de Ley deberá incluir, en desarrollo del artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, el Estatuto especial del Personal Directivo con arreglo a las siguientes reglas:(...)"*

Este Centro Directivo valora positivamente que el anteproyecto de la ley de integridad y ética pública considere la figura del personal directivo, así como algunas de las reglas que se plantean para su regulación. Sin embargo, procede volver a señalar la Orden de 24 de septiembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de ley de función pública de Aragón, encargándose su elaboración al Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Este anteproyecto está prácticamente culminado con un trabajo previo de más de ocho años marcado por un intenso proceso de participación y de consenso con todos los agentes implicados, que propone un modelo global, completo y sistemático de función pública, en cuyo ámbito de aplicación se engloba al conjunto de las Administraciones Públicas aragonesas incluida la Administración Local y la Universidad y no sólo al sector público autonómico.

El anteproyecto de ley de función pública incorpora un modelo de dirección pública profesional que es fruto del proceso de participación y de las sugerencias y recomendaciones efectuadas por expertos en la materia. Este modelo de dirección

pública profesional apuesta por un modelo de puestos de trabajo directivos en el ámbito de la Administración territorial y en el ámbito de la Administración Instrumental. En el ámbito territorial no se propone la creación de una nueva estructura de puestos que se sitúen entre los altos burócratas y los altos cargos, en tanto que considerando el tamaño y estructura de un Departamento tipo tal figura no parece que pueda resultar útil, salvo determinadas excepciones que requerirían un análisis previo de puestos existentes actualmente que pudieran calificarse como puestos directivos en la relación de puestos de trabajo. En cualquier caso, tales puestos serían ocupados por personal funcionario del Subgrupo A1 en la medida que esos puestos ejercerían potestades públicas, directa o indirectamente. Por otro lado, en el ámbito de la Administración Instrumental sí podemos encontrar en la actualidad multitud de puestos de carácter directivo tanto en organismos autónomos como en entidades de derecho público, que actualmente pueden ser ocupados tanto por personal funcionario como por personal laboral bajo la modalidad de relación laboral especial de alta dirección. Esta configuración permanece en el anteproyecto de ley de función pública bajo las notas de mérito, capacidad, publicidad para la selección de tales puestos mediante un órgano de selección, así como su sujeción a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, conforme a los objetivos fijados en la convocatoria del procedimiento para su designación. Este es un modelo que puede tener sentido en el ámbito de la llamada Administración Institucional por su naturaleza y funciones que desempeña pero no en el ámbito de las administraciones públicas territoriales donde el ejercicio de potestades públicas se lleva a cabo con mayor intensidad por lo que el desempeño de puestos directivos no debería recaer en personas que no ostentan la condición de empleado público, concretamente de funcionario de carrera.

Este es el modelo por el que se apuesta en el anteproyecto de ley de función pública de Aragón. La dirección pública profesional es un elemento clave del proceso de modernización y reforma de las administraciones públicas y forma parte del diseño organizativo y de la política de personal del Gobierno que debe tener carácter estratégico, por lo que se plantea a modo de debate si una ley sobre ética pública es el lugar adecuado para su inclusión. Desde este Centro Directivo se plantea la posibilidad de abordar un modelo de dirección profesional a través de la legislación de función pública o incluso de una ley específica sobre ordenación de la dirección pública profesional en las Administraciones Públicas de Aragón y las entidades pertenecientes a su sector público, tal y como se está abordando en la Generalitat de Cataluña.

No obstante, entrando, en el fondo de la redacción propuesta el apartado a) establece que *“sólo podrán calificarse como puestos de carácter directivo aquellos que, ubicados bajo la directa dependencia de altos cargos, tengan encomendadas funciones directivas que afecten a diversas unidades administrativas y requieran periodos plurianuales de gestión. Los puestos de carácter directivo incorporarán necesariamente complementos asociados a la evaluación del desempeño que podrán determinar retribuciones superiores a los correspondientes a los puestos con nivel 30 sin superar las fijadas para los altos cargos de los que dependan”*.

De esta redacción parece deducirse la creación de una nueva figura interpuesta entre los altos cargos y los Jefes de Servicio o puestos similares con retribuciones superiores a las establecidas para los puestos con complemento de destino de nivel 30 (y vinculado a un sistema de evaluación del desempeño), lo que podría suponer incrementar efectivos y masa salarial, así como eventuales dificultades de gestión al implementar una figura intermedia entre los Jefes de Servicio y los altos cargos. Asimismo se ofrece una definición de personal directivo muy tasada, por lo que desde este Centro Directivo se considera que la definición de los puestos de personal directivo requiere un análisis previo de los puestos de trabajo y su determinación en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Por último, en el segundo apartado aparece la referencia al personal laboral permanente. Dicha categoría es inexacta, debe hacerse referencia al personal laboral fijo.

DUODÉCIMA.- Por último en la disposición final quinta relativa a la modificación de la Ley 5/2013, la Comisión para la Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios Públicos, no se regula en el Capítulo II, sino en el Título II, Capítulo VII y, sin perjuicio de ello, no perder de vista lo señalado en relación con el artículo 20 del anteproyecto, desde la perspectiva de que la evaluación de las políticas entendemos que debiera residenciarse en otro órgano que no fuera la Agencia de Integridad y Ética Pública.

Zaragoza, 26 de noviembre de 2015

EL DIRECTOR GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS



Fdo.: Ignacio Zarazaga Chamorro

-SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA