

## ■ Incidències immediates en la funció pública docent derivades de l'aprovació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (Llei 7/2007, de 12 d'abril)

Alberto del Pozo Ortiz

**L**a legislació general sobre funció pública aprovada el 1984 com un conjunt de mesures excepcionals i urgents per a la reforma de la funció pública (LMRFP), modificada profundament per la Llei 23/1988, de 28 de juliol, com a conseqüència de l'STC 99/1987, va incloure una disposició addicional, la 15a, específica dels cossos de funcionaris docents, que ha estat vigent, amb alguna modificació legal (per la Llei 22/1993, de 29 de desembre), fins a l'entrada en vigor del nou Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (Llei 7/2007, de 12 d'abril, EBEP) el passat 13 de maig de 2007, que l'ha derogada expressament.

### **Derogació expressa de la disposició addicional 15a de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública**

Les conseqüències immediates de la derogació explícita d'aquest precepte legal, que ha regulat amb caràcter bàsic la funció pública docent durant més de vint anys, són de la màxima importància per a la gestió del professorat dels centres públics, atesa la complexitat i les dificultats en la interpretació i l'aplicació que ha provocat l'entrada en vigor de l'EBEP. Podem destacar els elements següents en relació amb la funció pública docent:

- El nou Estatut Bàsic de l'Empleat Públic no inclou cap disposició específica, ni addicional ni transitòria, que permeti emplenar la llacuna legal que produeix la derogació de l'esmentada DA 15 de la LMRFP. És més, amb l'excepció de la disposició transitòria 8a, sobre el personal funcionari de centres docents dependents d'altres administracions, en tot l'EBEP no trobem cap precepte específic sobre personal docent, excepte l'article 2.3 que, com veurem, autoritza l'Estat i les comunitats autònomes a dictar legislació específica sobre el personal docent.
- L'article 2.3 de l'EBEP exclou de l'aplicació al personal docent de tot el capítol referent al dret a la carrera professional i a la promoció interna, excepte l'article 20 sobre l'avaluació de l'ocupació, de manera semblant a com havien quedat exclosos els funcionaris docents de la consolidació de grau i de la promoció professional segons els apartats 1 i 2 de la disposició addicional 15a de la Llei 30/1984. També s'exclouen de l'aplicació al personal docent els articles 22.3 i 24 sobre les retribucions complementàries, i l'article 84, sobre la mobilitat voluntària entre administracions públiques.
- D'altra banda, la disposició final quarta de l'EBEP, sobre l'entrada en vigor de la llei, ajorna l'aplicació de capítols tan importants com el del dret a la carrera professional i a la promoció interna i el dels drets retributius fins a l'entrada en vigor de les lleis de funció pública que es dictin en desenvolupament de l'EBEP.
- Atesa la flexibilització introduïda en la disposició derogatòria única de l'EBEP, quan s'hi introdueix un incís limitador de l'efecte de la mateixa disposició («resten derogades *amb l'abast establert en la disposició final quarta* les següents disposicions...»), es pot plantejar la possibilitat que, malgrat la derogació expressa de la disposició addicional 15a de la Llei 30/1984, el seu contingut es manté en vigor en cada administració pública, des del moment en què l'esmentada disposició final quarta de l'EBEP preveu el manteniment de «les normes vigents sobre *ordenació, planificació i gestió de recursos humans*», «fins que es dictin les Lleis de Funció Pública i les normes reglamentàries de desenvolupament», i «en tant no s'oposin a l'establert a l'EBEP».

La disposició addicional 15a de la LMRFP és, en definitiva, un precepte complex, que en el moment de l'entrada en vigor de l'EBEP recull un total de deu apartats, alguns dels quals no tenen eficàcia normativa actual en tractar-se de previsions normatives, com les integracions en cossos i escales docents creats per la llei mateixa, referides ja al passat i sense cap incidència en el futur (així, dels apartats 2, 8 i 9, les previsions sobre les integracions en cossos docents van ser fetes fa més de vint-i-tres anys).

Un altre bloc d'apartats de l'esmentada disposició addicional 15a de la LMRFP recull un ventall d'excepcions de la normativa general de funció pública tal com ha quedat fixada en l'articulat de la llei mateixa, que no s'han aplicat mai al personal docent, no de forma transitòria sinó de manera definitiva, com les previsions sobre la consolidació del grau de carrera, segons el primer paràgraf de l'apartat 1, que va excloure els funcionaris docents de la consolidació del grau personal, com un dels elements fonamentals de la promoció professional dissenyada per la llei general.

També es va considerar excepcional, amb caràcter definitiu, encara que amb una remissió a la futura normativa específica docent, tot un conjunt d'articles de la Llei general de funció pública, relacionats en el segon paràgraf d'aquest mateix apartat 1, annexionat a la LMRFP per la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per atur. Aquesta va ser una excepció temporal, condicionada a l'aplicació de la normativa específica docent, esmentada en l'apartat 2, i que s'havia de regular tot tenint en compte els «criteris establerts amb caràcter general en la present llei», si bé en algun aspecte fonamental, com és el cas de la promoció professional, encara és hora que el legislador, sigui l'estatal o el Parlament autonòmic, hagi desenvolupat aquesta matèria per als funcionaris docents.

En el primer paràgraf de l'apartat 2 que acabem d'esmentar, la llei va fer una remissió a una futura regulació «per disposició amb rang de Llei, adequada a l'estructura i necessitats del sistema educatiu» d'algunes matèries troncales en la regulació de la funció pública docent –l'accés a la funció pública docent, la promoció professional, la promoció interna i la reordenació dels seus cossos i escales–, que en part han estat regulades en les disposicions

addicionals de les diferents lleis orgàniques educatives, la LOGSE (1990), la LOPEG (1995), la LOCE (2002) i la LOE (2006).

En aquest mateix paràgraf es recull una mesura transitòria, «fins a l'entrada en vigor» de la llei anunciada, que va ser la LOGSE, aprovada el 3 d'octubre de 1990, mesura relacionada amb l'absència de promoció professional dels funcionaris docents, que s'ha convertit en definitiva en no haver-se regulat mai per llei la promoció professional docent. En no haver pogut consolidar grau personal, com altres col·lectius de l'Administració, els funcionaris docents han tingut fins avui assignat un nivell de complement de destinació lligat al cos de funcionaris al qual pertanyen, i no al lloc de treball ocupat, la qual cosa ha impedit, de fet, tota promoció professional d'un dels col·lectius més nombrosos de la funció pública.

Com ha succeït altres vegades, una mesura transitòria, prevista només fins a l'entrada en vigor d'una nova normativa de regulació de la promoció professional docent, ha esdevingut permanent, i ens hem trobat amb la paradoxa que un complement retributiu relacionat amb el lloc de treball ocupat, com indica el seu nom, «complement de destinació», ha estat assignat a cada cos de funcionaris docents, sense que el legislador hagi regulat la promoció professional tenint en compte els criteris generals de la funció pública, i ara l'EBEP ha fet desaparèixer el complement de destinació, remetent tota la regulació de les retribucions complementàries a la legislació de les comunitats autònomes.

Altres apartats de la disposició addicional 15a de la LMRFP que estem analitzant, han estat recollits per la legislació específica educativa, des de la LOGSE (1990) fins a la LOE (2006), que han reproduït alguns aspectes d'aquesta disposició, amb modificacions: la inspecció educativa (apartat 7), l'ordenació de la funció pública docent (apartats 2 i 10) i els concursos de trasllats (apartat 6).

Però, a part d'aquestes tres matèries, altres aspectes no han estat incorporats a la legislació específica educativa:

- a) Els criteris que han de reunir els llocs de treball que poden ser ocupats per personal laboral docent: els llocs que no es corresponen amb titulacions acadèmiques, els creats per a la realització de programes educatius temporals i els llocs de treball a l'estranger.
- b) L'autorització legal per tal que el personal docent pugui ocupar

llocs de treball en l'Administració educativa, «sense consolidar grau personal».

- c) La regulació específica de la jubilació dels funcionaris docents, que podem considerar encara vigent, d'acord amb les previsions del tercer paràgraf de l'article 67.3 de l'EBEP, en la mesura que exclou de l'aplicació de la jubilació forçosa els funcionaris que tinguin «normes estatals específiques de jubilació», com ara els funcionaris docents, que gaudeixen de la disposició addicional 15.5 de la Llei 30/1984: els funcionaris docents poden optar per la jubilació al final del curs acadèmic en què compleixin els 65 anys.

LEBEP hauria d'haver adoptat mesures transitòries que permetessin mantenir la normativa docent fins al moment de l'aprovació de la nova legislació específica docent que la llei mateixa anuncia, sense recórrer a la derogació expressa de la disposició addicional 15a de la Llei 30/1984, de 2 d'agost. Per mantenir el principi de garantia jurídica hauria estat millor introduir una disposició transitòria específica per al personal docent que aclarís quina legislació s'haurà d'aplicar fins que s'aprovin les lleis de desenvolupament en matèria de funció pública docent.

Amb una interpretació àmplia dels conceptes «ordenació, planificació i gestió de recursos humans», segurament podem concloure que la disposició addicional 15a de la LMRFP es manté en vigor fins que es dictin les lleis de funció pública i les normes de desenvolupament de l'EBEP, segons preveu la seva DF 4.3. De fet, els gestors de personal docent continuem aplicant-la cada dia, i així continuarem fins que el legislador competent no desenvolupi l'EBEP.

### **El futur «Estatut de la funció pública docent», que hauran d'aprovar les Corts Generals**

El dia 20 d'octubre de 2005, el Ministeri d'Educació i Ciència i les organitzacions sindicals representatives en l'àmbit de les administracions públiques educatives van signar un Acord bàsic entre el MEC i les organitzacions sindicals sobre condicions sociolaborals del professorat, en el marc de l'elaboració, la tramitació i el desenvolupament de la Llei orgànica d'educació, que ja havia iniciat

la seva tramitació parlamentària al setembre d'aquell any 2005. En aquelles mateixes dates, el MAP ja havia començat a elaborar els successius esborranys de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic; una de les primeres versions que va arribar a les meves mans està datada el 25 de novembre de 2005, set mesos després que la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic hagués publicat el seu informe el 25 d'abril de 2005.

El mencionat Acord sindical entre el MEC i les organitzacions representatives de la Mesa Sectorial d'Ensenyament no Universitari inclou com a primer dels deu compromisos adquirits un referent al futur Estatut de la funció pública docent, que serà «elaborat de forma consensuada amb les organitzacions sindicals».

El MEC va complir amb la data prevista en l'acord, i en aquest sentit, el 20 de juny de 2006 ja estava finalitzat un primer esborrany d'Estatut del Funcionari Docent no Universitari, però aquell document no ha estat encara elevat al Consell de Ministres com a avantprojecte de llei, entre altres motius probablement perquè la seva tramitació en el Congrés dels Diputats hauria coincidit amb el període de les eleccions sindicals docents que van ser convocades durant el mes de setembre de 2006 i realitzades el 20 de novembre del mateix any. Aquesta interrupció en l'elaboració del projecte de llei de l'Estatut del funcionari docent ha suposat que el següent esborrany no s'hagi fet públic fins al 14 de maig de 2007, després que hagi entrat en vigor la Llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual s'aprova l'EBEP. Aquest nou text de l'Estatut docent, segons la seva portada, està «actualitzat en concordança amb l'EBEP».

Molt recentment, el MEC ha presentat a la Mesa Sectorial un nou text articulat el passat mes de setembre de 2007, sense que hagi aconseguit tampoc el suficient consens sindical, i com tindrem ocasió d'analitzar en una altra ocasió, quan es converteixi en projecte de llei, aquesta darrera proposta del MEC està molt allunyada de l'Estatut Bàsic (EBEP) tant en la concepció de la funció pública com en el disseny de l'organització autonòmica i del repartiment competencial entre les administracions educatives i l'Estat, més pròxim a un Estat centralitzat que al model de repartiment competencial que podem deduir en molts preceptes de l'EBEP. Però en haver-se fet públic en unes dates massa properes al final de l'actual legislatura, és evident que no hi haurà temps material perquè es converteixi en llei abans del mes de març de 2008.

Amb aquest ajornament, sense data coneguda, de l'Estatut del funcionari docent, es produeix una situació jurídicament incòmoda, que ja fa dies que els gestors de funció pública estem patint: des del mateix diumenge 13 de maig de 2007, en què va entrar en vigor l'EBEP, després del mes de *vacatio legis* previst en la seva disposició final quarta, s'ha suscitat un gran debat a nivell de tot l'Estat sobre els problemes teòrics que suposa la seva aplicació. Algunes de les incògnites no es resoldran fins a l'aprovació de les futures lleis de funció pública de l'Administració General de l'Estat i de cada comunitat autònoma, que desenvoluparà, cadascuna en el seu àmbit territorial i de gestió, les previsions que el mateix EBEP ajorna a les lleis de desenvolupament. Però la situació de la normativa docent és més pintoresca, en no haver-se tramitat paral·lelament un projecte de llei específic per als col·lectius docents i en haver-se derogat expressament, o de forma indirecta, la normativa vigent específica.

### **Àmbit d'aplicació de l'EBEP als docents: una gran part de la llei és d'aplicació directa als funcionaris docents**

Una primera novetat, i no pas de poca importància, es desprèn del fet que, d'acord amb l'article 2.3, l'EBEP és d'aplicació directa al personal docent, llevat d'uns capítols molt concrets (sobre el dret a la carrera professional i la promoció interna), i uns articles sobre les retribucions complementàries i la mobilitat voluntària entre administracions públiques, que en queden expressament exclosos.

En canvi, en la Llei 30/1984 no es va preveure aquest caràcter d'aplicació directa dels seus preceptes als funcionaris docents, ja que va autoritzar normes específiques per «adequar» la llei general a les particularitats de la funció docent (LMRFP, art. 1.2).

Aquesta fórmula d'adequar la legislació general a les peculiaritats d'alguns col·lectius de funcionaris públics s'ha mantingut en l'EBEP per al personal investigador, però no per als docents (art. 2.2 i 3), que es regirà per la legislació específica estatal i autonòmica i pel previst en l'EBEP, excepte les matèries ja esmentades. Però mentre no es dicti aquesta legislació específica, el personal docent queda sota l'aplicació directa de l'EBEP, i no només de manera supletòria.

### **Caràcter bàsic de les bases del règim jurídic de la funció pública**

Una segona novetat, aquesta encara de major importància que l'anterior, és que tots els preceptes de l'EBEP, el primer Estatut dels funcionaris públics que s'aprova a les Corts Generals en desenvolupament directe de la Constitució, tenen caràcter de norma bàsica, segons la seva disposició final primera, a diferència de la Llei 30/1984 de l'any 1984, que en tractar-se de mesures urgents i transitòries, només parcialment era bàsica. L'aplicació directa a tots els empleats públics de qualsevol administració de la normativa bàsica ha estat una constant des de la mateixa Llei 30/1984 (art. 1.3).

L'habilitació competencial de l'EBEP ha estat molt més contundent (disposició final primera), però el text de la llei preveu tres limitacions en la seva aplicació, molt significatives: a la comunitat foral de Navarra, al País Basc i en el cas d'aquelles comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya, que tinguin competències exclusives i compartides en funció pública (disposició final segona).

Aquesta darrera delimitació competencial de l'Estatut Bàsic a les atribucions que en matèria de funció pública tinguin alguns estatuts d'autonomia, com el de Catalunya, amb competències exclusives i compartides amb l'Estat, és una referència clara i directa als articles 110, 111 i 136 de l'EAC de 2006, que recullen les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública de la Generalitat.

D'aquests tres articles de l'EAC de 2006 es desprèn una innovació fonamental en les competències atribuïdes per l'EAC a la Generalitat en matèria de funció pública: l'Estatut d'Autonomia atribueix la competència exclusiva a la Generalitat en dues matèries:

- a) sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes, amb l'excepció de les competències compartides amb l'Estat, que són molt poques: l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques;
- b) sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, amb l'excepció de la competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública.

La reducció de les competències compartides en funció pública als «principis ordenadors de l'ocupació pública» i al nucli més essencial del règim estatutari, tal com va quedar dissenyat després de l'STC 99/1987, és a dir, només a l'adquisició i pèrdua de la relació funcional, als drets i deures, al règim d'incompatibilitats i a les situacions administratives, amplia notablement el camp de les competències exclusives, que abasten tota la matèria sobre funció pública que no ha estat inclosa en les competències compartides. Tot això xoca frontalment i directament amb l'ampli articulat de l'EBEP, tot de caràcter bàsic i, per tant, de competència exclusiva de l'Estat, que ha fixat les bases del règim jurídic de la funció pública, tal com preveu l'article 103 de la Constitució, de vegades amb un excés de detall, impropï de la normativa bàsica, com ha estat repetint la doctrina del Tribunal Constitucional.

### **Algunes innovacions de l'EBEP d'aplicació immediata als funcionaris docents**

Ens limitarem a enumerar, breument, algunes de les innovacions de l'EBEP que són d'aplicació immediata als col·lectius docents, sense que calgui cap altra actuació del legislador:

#### **a) Oferta d'ocupació pública**

L'EBEP endureix la situació actual en relació amb l'obligació de l'Administració d'incloure les places vacants ocupades per funcionaris interins en l'oferta d'ocupació corresponent a l'exercici en què es produeix el nomenament (article 10.4), amb l'objectiu de reduir la consolidació en el temps de l'ocupació precària.

#### **b) Nous motius per al nomenament de funcionaris interins**

A més dels dos motius clàssics que han justificat sempre el nomenament de funcionaris interins, l'existència de vacants no cobertes per funcionaris i la substitució transitòria dels titulars de les places, l'EBEP afegeix dos nous motius: l'execució de programes de caràcter temporal i l'acumulació de tasques per un termini màxim de sis mesos, dintre d'un període de dotze mesos (art. 10.1).

D'altra banda, l'article 10.2 de la llei consagra de manera clara,

i sense excepcions, els principis constitucionals d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat en els procediments de selecció de funcionaris interins, la qual cosa xoca evidentment amb la possibilitat actual de nomenament directe i sense necessitat de convocatòria excepcionalment i per causes apreciades per l'Administració, tal com es preveu en l'article 125.2 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, que hem d'entendre afectat per la normativa bàsica estatal.

#### c) Nova classificació del personal laboral, segons la durada del contracte

En funció de la durada del contracte, l'EBEP classifica els contractes laborals en fixos, per temps indefinit i temporals, la qual cosa tindrà una incidència directa en els col·lectius laborals docents com el professorat de religió dels centres públics (article 11.1).

#### d) Dret individual a la formació contínua, preferentment en horari laboral

En l'article 14 de l'EBEP es relacionen els drets individuals dels funcionaris, entre els quals trobem la novetat que el dret a la formació contínua i a l'actualització permanent dels coneixements i capacitats professionals s'emmarca «preferentment en horari laboral», cosa raonable si es té en compte que l'horari setmanal del personal (també el docent) és de 37,5 hores.

#### e) Triennis dels funcionaris interins

L'única novetat retributiva de l'EBEP d'aplicació immediata, sense necessitat d'esperar al desenvolupament legal del capítol corresponent a les retribucions, ha estat el reconeixement dels triennis dels funcionaris interins (article 25), que en el cas dels col·lectius docents a Catalunya ja ha estat reconegut per Resolució EDU/1667/2007, de 5 de juny, per la qual s'estableix el procediment per al reconeixement de triennis al personal interí docent (DOGC núm. 4900, de 8.6.2007) i que va recollir el procediment acordat en la Mesa sectorial de 25 de juny de 2007, sobre personal interí docent.

Aquest reconeixement de triennis s'ha aplicat també als funcionaris en pràctiques, per analogia i per evitar una discriminació no justificada, malgrat que l'EBEP no reconeix explícitament els triennis als funcionaris en pràctiques (article 26).

#### f) Eficàcia directa dels acords sindicals, una vegada ratificats pel Govern

L'EBEP deroga la LORAP, Llei d'òrgans de representació de les administracions públiques, i modifica a fons les regles de la negociació col·lectiva en l'àmbit de l'Administració pública, donant molta més força als acords i pactes de les meses de negociació. Podem destacar, entre altres mesures, que la llei reconeix eficàcia i validesa als acords ratificats pel Govern, directament aplicables al personal inclòs en el seu àmbit, sense que calgui esperar a la modificació o derogació de la normativa reglamentària que hagi estat afectada pels acords (article 38.3), de manera que els efectes de la negociació sindical en la funció pública s'han apropiat molt a la negociació dels convenis laborals, als quals des de fa temps la jurisprudència els atorga «força de llei» entre les parts.

#### g) Introducció de la jornada de treball a temps parcial dels funcionaris públics

L'article 47, en regular la jornada de treball dels funcionaris públics, introdueix com a novetat per als funcionaris de carrera la jornada a temps parcial, que fins ara només estava prevista en la normativa específica docent per als funcionaris interins.

#### h) Introducció de novetats importants en l'avaluació de l'ocupació, en relació amb la Llei 30/1984 i també en comparació amb la LOE

En un capítol sobre la carrera professional i la promoció interna que ha quedat exclòs d'aplicació al personal docent, trobem un article sobre l'avaluació de l'ocupació que ha estat exempt d'aquesta exclusió, i que, per tant, és d'aplicació directa i immediata als col·lectius docents. L'abast d'aquest article 20 de l'EBEP és molt més ampli que la normativa específica vigent que trobem sobre aquesta matèria en la LOE, per exemple en l'article 106.4.

En aquest sentit, l'apartat 4 de l'article 20 de l'EBEP condiona la continuïtat en el lloc de treball ocupat per concurs de mèrits i, per tant, amb caràcter definitiu, al resultat de l'avaluació, substituint la remoció del lloc de treball motivada en una manca de capacitat per rendiment insuficient, prevista a l'article 20.1.e), derogat, de la Llei 30/1984:

### i) Personal directiu

LEBEP introdueix una figura nova dintre de l'organització de la funció pública, el personal directiu (article 13), les condicions laborals del qual no estaran sotmeses a la negociació col·lectiva prevista en l'Estatut Bàsic. El règim jurídic del personal directiu i els criteris per determinar la seva condició seran especificats pel Govern de l'Estat i pels governs de les comunitats autònomes, en el desenvolupament de l'EBEP, però l'Estatut mateix el defineix com el personal que desenvolupa funcions directives professionals en les administracions públiques, designat d'acord amb els principis de mèrit i capacitat i atenent a criteris d'idoneïtat, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència, i estableix que la seva gestió estarà sotmesa a l'avaluació.

Totes aquestes circumstàncies també apareixen en la definició, la selecció i l'avaluació del director dels centres docents (LOE, articles 135.1 i 3; 139.3), per la qual cosa és desitjable que el futur desenvolupament legislatiu de l'EBEP a Catalunya atorgui al director la condició de personal directiu dintre de la funció pública docent, que permeti, en definitiva, professionalitzar la figura del director del centre docent.

### j) Retribucions complementàries dels funcionaris docents

Per primera vegada, en la legislació bàsica de la funció pública s'exclouen de l'aplicació als funcionaris docents l'estructura i els factors que intervenen en les retribucions complementàries dels funcionaris de l'Administració (establerts, amb caràcter general, en els articles 22.3 i 24 de l'EBEP) i, per tant, la llei que reguli en el futur la funció pública docent haurà d'establir els criteris i l'estructura de les retribucions docents, adequades a les peculiaritats de la funció docent, i que ja no caldrà que siguin una reproducció mimètica de les retribucions dels funcionaris dels cossos administratius i de gestió. Una innovació legal com aquesta permetrà superar algunes de les actuals contradiccions del règim retributiu dels funcionaris docents; per exemple, quan perceben un complement de destinació no lligat als llocs de treball que estiguin ocupant, sinó a cada un dels cossos en què s'agrupen els funcionaris docents.

#### k) Retribucions diferides

Com a novetat legal, es regulen en l'article 29 les retribucions diferides destinades a finançar aportacions a plans de pensions o contractes d'assegurança col·lectius.

#### l) Nous permisos als funcionaris, amb caràcter bàsic

Els articles 48 i 49 afegeixen fins a tretze novetats en el règim dels permisos dels funcionaris públics, però la innovació jurídica més important és el caràcter bàsic que atribueix l'Estatut Bàsic a aquesta matèria, constitucionalment molt discutible, a diferència de la Llei 30/1984, que no va considerar bàsics els permisos.

#### m) Nova forma de computar el temps de vacances

L'article 50 substitueix el criteri temporal vigent del mes de vacances retribuïdes per una fórmula molt més precisa, un mínim de vint-i-dos dies hàbils, entre els quals no es consideren els dissabtes.

Però s'ha mantingut, sense ser derogada, una previsió del text articulat de la llei de funcionaris civils de l'Estat, que condiona el període de vacances a les necessitats del servei (LFCE, art. 74).

#### n) Excepció a les regles que regeixen l'assignació de tasques als ocupants d'un lloc de treball

L'apartat 2 de l'article 73 preveu una excepció a les regles actuals de l'assignació de tasques i responsabilitats als col·lectius docents, basades fonamentalment en la idoneïtat del professor per assumir una determinada funció en relació amb la seva especialitat docent, titulació acadèmica o formació, «sempre que resultin adequades a la seva classificació, grau o categoria», condició al meu entendre excessivament oberta i, per tant, imprecisa, i cosa que encara pot resultar més difícil de regular, l'assignació de tasques es condiona a les clàssiques «necessitats del servei», òbviament sense disminució de les seves retribucions.

Aquesta flexibilització indeterminada de l'assignació de tasques o responsabilitats diferents de les que corresponen al lloc de treball suposa un novetat legal que no trobem en la Llei 30/1984 ni en el text articulat de la Llei de funcionaris del 1964, i podria ser apli-

cada als docents des del moment en què l'EBEP no ha previst que no els sigui d'aplicació.

**o) Mitjançant una disposició transitòria, la vuitena, es completa una matèria ja regulada en la LOE**

La LOE, en la seva disposició transitòria cinquena, havia establert un procediment transitori de funcionarització de personal laboral docent que hagi passat, o passi en un futur immediat, a prestar serveis a les comunitats autònomes com a conseqüència de la integració dels centres municipals en les xarxes públiques dependents de les administracions educatives, mitjançant la superació de proves selectives específiques. L'EBEP va més enllà i estableix, de forma temporal durant els tres primers anys d'aplicació de la llei, un procediment d'integració directa en els cossos docents per part del personal funcionari municipal destinat en els centres integrats, si estan en possessió de la titulació exigida per impartir docència, prevista en la normativa actual o en la vigent en el moment en què van ser seleccionats com a funcionaris municipals.

**Peculiaritats de la derogació de la normativa prèvia a l'EBEP**

L'aplicació de l'Estatut Bàsic està provocant, des dels primers moments, molts dubtes i diferències notables de criteri en la interpretació de quines normes prèvies han quedat en vigor, totalment o parcialment, i quins dels preceptes del nou Estatut són d'aplicació directa i immediata. Aquesta situació ha introduït en algunes matèries una gran inseguretats en la interpretació correcta i pacífica del text legal i, en conseqüència, en la seva aplicació en la gestió diària de la funció pública docent per part dels diferents operadors jurídics que interpretem contínuament la normativa a aplicar.

La disposició derogatòria única de l'EBEP deroga només parcialment la Llei de funcionaris civils de l'Estat i la Llei 30/1984, i en la seva totalitat la Llei 9/1987, LORAP, d'òrgans de representació sindical i la Llei 17/1993, sobre la incorporació dels nacionals europeus a la funció pública. Aquesta derogació parcial de la normativa prèvia en matèria de funció pública provoca situacions de gran complicació tècnica i interpretativa, quan no s'han derogat expressament i en la seva totalitat alguns articles de la Llei 30/1984, per

exemple l'article 30 relatiu als permisos dels funcionaris, malgrat que els articles 48 i 49 de l'EBEP han regulat, amb excés de detall i amb caràcter bàsic, a diferència de l'article 30 de la Llei 30/1984, aquests mateixos permisos.

#### a) Regulació bàsica dels permisos als articles 48 i 49 de l'EBEP

D'una banda, en aquests dos articles de l'EBEP s'introdueixen 13 nous permisos, segons enumera el punt 7 de les Instruccions de la Secretaria General per a l'Administració Pública per a l'aplicació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, de 5 de juny de 2007 (BOE núm. 150, de 23.6.2007), i, d'una altra, als permisos que ja estaven recollits en l'article 30 de la Llei 30/1984, se'ls confereix el caràcter de bàsic, però sense derogar els apartats corresponents de la Llei 30/1984 (entre d'altres, el permís per trasllat de domicili, per realitzar funcions sindicals, per la defunció, accident o malaltia greu d'un familiar, per realitzar exàmens finals i altres proves...).

Però en el primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 48 de l'EBEP s'ha introduït una matisació («en defecte de legislació aplicable»), que ha portat a interpretar que aquest precepte de l'EBEP no és d'aplicació a Catalunya, malgrat el seu caràcter de norma bàsica. En aquest sentit, el punt quart de la Instrucció de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració per a l'aplicació de determinats aspectes de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) a l'Administració de la Generalitat (encara no publicada al DOGC) exclou la vigència de l'article 48.1 de l'EBEP en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Ens trobem davant un fet nou fins ara en l'Estat de les autonomies: una norma bàsica (la naturalesa bàsica dels permisos inclosos en l'article és molt discutible, però no és ara el moment d'entrar en aquesta anàlisi) no resulta d'aplicació atès que la Generalitat de Catalunya disposa de legislació específica pròpia aplicable a la matèria de permisos. Aquesta interpretació de l'abast de la normativa bàsica permetria continuar aplicant indefinidament la normativa autonòmica anterior a la promulgació de l'EBEP, malgrat que la disposició final quarta de l'EBEP, sobre l'entrada en vigor, no preveu cap ajornament de l'aplicació de l'article 48; només s'hi preveu

el manteniment de la normativa vigent sobre gestió de recursos humans «si no s'oposa a l'establert en aquest Estatut».

La disposició derogatòria única no deroga explícitament l'article 30.1 sobre permisos, de la Llei 30/1984, que no té caràcter bàsic, però podem interpretar que està derogat en la mesura que s'oposi a l'article 48.1 de l'EBEP, al qual ha atribuït la llei caràcter bàsic. Per tant, l'Estat el que ha fet és considerar ara, amb un excés de zel, la matèria de permisos dintre de les bases del règim estatutari dels funcionaris, i per tant, és difícil explicar que no resulti d'aplicació un precepte bàsic, pel fet d'existir prèviament normativa, quan la normativa bàsica en matèria de funció pública sempre s'ha aplicat a tots els funcionaris de totes les administracions públiques (en aquest sentit, la disposició final segona diu que «les previsions d'aquesta llei són d'aplicació a totes les comunitats autònomes», tot respectant les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública).

És possible una altra interpretació: el primer paràgraf de l'article 48.1 de l'EBEP obliga les administracions públiques a determinar (en el futur) els supòsits de concessió de permisos als funcionaris públics i els seus requisits, efectes i duració. «En defecte de legislació aplicable», en el futur, els permisos i la seva duració seran, «almenys», els que es recullen a les lletres d'aquest apartat; és a dir, a manca de regulació futura per llei d'aquesta matèria, s'hauran d'aplicar els permisos i la duració establerta a l'Estatut, però una lectura que permeti mantenir indefinidament la legislació prèvia, malgrat que s'oposi al previst en la normativa bàsica, el que fa és «blindar» la normativa autonòmica davant la legislació bàsica de l'Estat. L'expressió «en defecte de legislació aplicable» no és més que una clàusula supletòria de la normativa bàsica, però no una porta oberta a la no-aplicació indefinida d'una disposició bàsica de l'Estat. En tot cas, el que calia haver fet, si bé ara ja ha caducat el termini, era interposar un recurs davant el Tribunal Constitucional per invasió de competències de la Generalitat de Catalunya per atribuir el caràcter de bàsic a la regulació dels permisos dels funcionaris, matèria que no és inclosa en la llista d'aspectes bàsics de la funció pública segons la doctrina del Tribunal Constitucional mateix, des de la ja famosa STC 99/1987.

b) Els permisos de paternitat (article 49.c, EBEP i articles 12 i 13 de la Llei 8/2006)

La nova naturalesa del permís de paternitat ha provocat també interpretacions contràries i diferents, que han requerit una modificació legal de la normativa vigent a Catalunya en aquesta matèria.

Inicialment, el permís de paternitat, segons la primera redacció de l'article 30.a) de la Llei 30/1984, era de tres dies hàbils dintre de la mateixa localitat, o de cinc, si es tractava d'una altra, i era un permís pel «naixement, acolliment o adopció d'un fill», sense precisar si en podia gaudir el pare o també la mare, ni tampoc la data a partir de la qual era possible de gaudir-ne.

Però aquest mateix any 2007, la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, introdueix una nova redacció en l'apartat a) de la Llei 30/1984, amb importants novetats: li atribueix caràcter bàsic, amplia a quinze dies la durada del permís, i es precisa que l'ha de gaudir «el pare» a partir de la data del naixement, l'acolliment o l'adopció.

Pocs mesos després d'aquesta important modificació legal del permís, l'EBEP provoca altres tres situacions noves:

- No deroga expressament l'article 30.1.a) de la Llei 30/1984, però hem d'entendre que ha quedat derogat per la nova redacció del permís a l'article 49.c;
- L'article 49.c) introdueix la denominació «permís de paternitat pel naixement, acolliment o adopció d'un fill», però manté la duració de quinze dies i amplia el gaudi del permís al «pare o a l'altre progenitor»;
- Finalment, la disposició transitòria sisena preveu que les administracions públiques «ampliaran de forma progressiva i gradual la durada del permís de paternitat regulat a l'apartat c) de l'article 49 fins a assolir l'objectiu de quatre setmanes d'aquest permís als sis anys d'entrada en vigor d'aquest Estatut».

En canvi, en la normativa de funció pública d'aplicació a la Generalitat de Catalunya, des de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, es preveuen dos permisos diferents per al progenitor o progenitora:

- El primer, regulat en l'article 12 de l'esmentada Llei 8/2006, recull la mateixa denominació i naturalesa que el permís de l'article 30.1.a) de la Llei 30/1984, tal com estava regulat l'any

2006, abans de la modificació introduïda per la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març.

- El segon, denominat per la llei mateixa «permís de paternitat», està regulat en l'article 13 i té una naturalesa, unes condicions i un àmbit subjectiu diferents de l'anterior, i es gaudeix des de l'acabament del permís de maternitat o de la setzena setmana posterior al part o a l'adopció.

El punt setè 5 de l'esmentada Instrucció de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració per a l'aplicació de determinats aspectes de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) a l'Administració de la Generalitat interpreta que el permís de paternitat a què fa referència l'article 49.c) de l'EBEP «queda inclòs dins el permís de paternitat de quatre setmanes consecutives que regula l'article 13 de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, *el qual s'ha de seguir atorgant a partir de la finalització del permís de maternitat* o de la setzena setmana posterior al part, l'adopció o l'acolliment, amb l'especificitat que ja no s'ha de considerar supeditat al fet que l'altre progenitor o progenitora treballi».

Però, recentment, la Llei 5/2007, de 4 de juliol, de mesures fiscals i financeres ha resolt la dificultat entre els dos permisos de paternitat, modificant el contingut de l'article 13 de la Llei 8/2006, sobre el permís de paternitat, adequant-lo a les característiques i condicions del permís de l'EBEP, ja que la modificació obre el període per gaudir del permís: a continuació del permís per naixement del fill (de l'article 12) o també després que finalitzi el permís de maternitat.

### c) L'EBEP no ha derogat en la seva totalitat la Llei articulada de funcionaris civils (LFCE) ni la Llei 30/1984

L'EBEP ha mantingut la vigència de molts preceptes de la LFCE i de la Llei 30/1984 que no han estat derogats expressament per la disposició derogatòria única de l'EBEP, la majoria perquè només afecten l'Administració General de l'Estat, que no disposa d'una llei específica sobre la seva funció pública. Així es mantenen en vigor els articles següents:

- LFCE, art. 23.1, 24.1 i 2, 27.1, 28, 32, 33, 34, 35, 58, 62, 66.1, 67.1, 69.1, 72, 73, 74, 75 i 81;
- Llei 30/1984, art. 13, 14, 15, 18.6, 19.2, 20.1.b, f g i h, 22.3, 27, 28, 29.5, 6 i 7, 29 bis, 30.1 i 4, 34, i la DA 19.

Però en algunes matèries d'aquestes disposicions en principi no derogades, es fa difícil trobar una explicació clara per justificar que no s'hagin derogat o incorporat al text de la nova llei, amb les adaptacions necessàries als temps actuals, sobretot quan és impossible deduir que es refereixen únicament als funcionaris de l'Administració General de l'Estat:

- Llicències per malaltia (LFCE, 69.1)
- Llicències per realitzar estudis relacionades directament amb la funció pública (LFCE art. 72)
- Llicències per a assumptes propis (LFCE, art. 73)
- Subordinació a les necessitats del servei del període de vacances i llicències d'estudis o assumptes propis (LFCE, art. 74)
- Permisos (Llei 30/1984, art. 30.1)
- Reducció de fins a la meitat de la jornada als funcionaris als quals els faltin menys de cinc anys per complir l'edat de jubilació forçosa (Llei 30/1984, art. 30.4)
- Responsabilitat civil i penal dels funcionaris (LFCE, art. 81)
- Full de serveis dels funcionaris (LFCE, art. 28, 32, 35 i 66)
- Jubilació anticipada incentivada (Llei 30/1984, art. 34)
- Reingrés al servei actiu (Llei 30/1984, art. 29 bis)

#### d) Calia haver derogat la Llei 53/1984, de 23 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques

De totes les matèries que inclou l'article 103.3 de la Constitució dintre de la regulació específica de la funció pública, l'EBEP ha evitat, amb tota la intenció, modificar a fons la regulació del sistema d'incompatibilitats dels funcionaris, mantenint en vigor la Llei 53/1984, de 23 de desembre, en la qual ha introduït només tres canvis menors (mitjançant la disposició final tercera).

Aquesta és una de les deficiències més importants de l'EBEP, en no haver abordat una reforma a fons del règim d'incompatibilitats vigent des de fa quasi 23 anys, amb l'objectiu d'adaptar-lo a la

situació actual i, sobretot, a les novetats jurídiques que el mateix Estatut ha introduït en l'ordenament. Només a tall d'exemple, cada vegada és més difícil justificar el principi general d'incompatibilitat de dues ocupacions públiques, amb l'única excepció del professorat universitari, sense tenir en compte si les dues vinculacions amb l'Administració pública són dues jornades reduïdes, la suma de les quals pot no arribar a resultar una jornada completa. El que podríem esperar de l'Estatut Bàsic és que recollís tots els aspectes que la Constitució i la jurisprudència del TC integren dins el règim jurídic dels funcionaris públics, sense cap excepció. De la mateixa manera que l'EBEP ha derogat la LORAP sencera, sobre els òrgans de representació sindical, i ha integrat en el seu cos legal tota la regulació de la representativitat dels funcionaris públics, també s'havien d'haver regulat *ex novo* les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

### **Panorama del desenvolupament normatiu de la funció pública docent a Catalunya**

Ens trobem en un moment de profundes transformacions legals estatals, tant en matèria educativa (la LOE va entrar en vigor el 24 de maig de 2006) com en funció pública (l'EBEP ha entrat en vigor un any després, el 23 de maig de 2007). A Catalunya, a més, hem de prendre en consideració també l'aprovació de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que ha incrementat les competències exclusives i compartides de la Generalitat en educació i en funció pública.

Els mesos immediats seran d'un enorme interès des del punt de vista del desenvolupament, per llei del Parlament, d'aquestes tres lleis aprovades en el breu termini d'un any. Serà la primera vegada, des de la promulgació de la Constitució, que el Parlament de Catalunya tindrà l'oportunitat de regular per llei l'ordenació completa de l'educació no universitària a Catalunya, amb el desenvolupament de les noves competències educatives atribuïdes per l'Estatut d'Autonomia i amb les limitacions de la normativa bàsica de la LOE. Cal preveure que l'avantprojecte de Llei d'educació que aprovarà el Govern al llarg del 2008 inclourà, seguint la tradició de les lleis educatives estatals, un títol referent a la funció pública docent de la Generalitat de Catalunya, que permeti desenvolupar

l'Estatut d'Autonomia, la LOE i les previsions de l'EBEP, que en moltes ocasions remet al posterior desenvolupament de les comunitats autònomes. És molt probable, per tant, que el Parlament aprovi una regulació pròpia de la funció pública docent abans que les Corts Generals promulguin un Estatut Bàsic de la funció pública docent, la qual cosa seria una novetat en el panorama legislatiu de les comunitats autònomes.

Aquesta llei hauria de recollir en el seu articulat, entre d'altres, algunes de les innovacions que l'EBEP ha introduït en la regulació dels funcionaris públics:

1. *Els cossos docents*: Al segle XXI resulta molt difícil justificar l'actual classificació dels funcionaris docents en diferents cossos, a tots els quals s'atribueixen les mateixes funcions docents, que imparteixen docència en el mateix nivell educatiu i que, de vegades, formen part d'un mateix departament didàctic d'un IES (per exemple, al departament de Tecnologia estan integrats en un mateix centre de secundària funcionaris de quatre cossos docents: catedràtics d'ensenyament secundari, professors d'ensenyament secundari, professors tècnics de formació professional i mestres, i tots imparteixen els mateixos continguts curriculars de l'assignatura de Tecnologia de l'ESO, amb les mateixes funcions docents i responsabilitats, però cada cos té assignades unes retribucions bàsiques i complementàries diferents, ja que se'ls atribueixen diferents grups i nivells de complement de destinació, respectivament, A 26, A 24, B 24 i B 21, aquest darrer amb un complement d'equiparació al nivell 24).

La futura Llei de funció pública docent hauria de superar, en l'estructuració dels funcionaris docents, l'actual divisió en cossos més propers a les agrupacions, basades només en l'escalafó de la burocràcia clàssica –que fa temps que ha demostrat la seva inoperància i ineficiència en l'exercici de la docència–, unificant i reduint el nombre de cossos docents, o fins i tot recorrent a «altres sistemes d'agrupació dels funcionaris, diferents dels cossos, que incorporin competències, capacitats i coneixements comuns acreditats mitjançant un procés selectiu» i que facilitin l'organització de les tasques docents als centres, tal com preveu l'article 75 de l'EBEP.

2. *El director del centre*: Amb la finalitat de professionalitzar la figura del director del centre, la llei l'hauria de considerar com a personal directiu, dintre d'aquesta nova condició creada per l'EBEP (article 13). Fa temps que és evident per a molts estudiosos de la funció pública que el director del centre –per al bon desenvolupament d'unes tasques que comporten un alt grau de complexitat– necessita comptar amb un marc de responsabilitats gerencials que li permeti dirigir el centre, sota un sistema de control i de rendició de comptes, amb un règim de premis i de sancions associats a l'avaluació del rendiment directiu.
3. *Els llocs de treball*: També cal superar l'actual rigidesa de les plantilles docents, en les quals pràcticament l'únic requisit que intervé en la definició dels llocs de treball és l'especialitat docent, obtinguda en el moment de l'ingrés en el cos corresponent, i no hi apareixen altres característiques que permetin definir els perfils professionals que han de reunir els ocupants dels diferents llocs i que garanteixin la idoneïtat del funcionari docent per desenvolupar les tasques assignades al lloc de treball, idoneïtat en termes de «competències, capacitats i coneixements» (EBEP, article 75.1), moltes vegades adquirits pel funcionari docent amb posterioritat a la superació de les proves de les oposicions.

En la definició dels llocs de treball haurà de tenir un paper molt més important que en l'actualitat el director del centre, una vegada se li reconegui la condició de directiu públic professional, entre altres motius perquè l'avaluació i el control de resultats en relació amb els objectius que se li hagin fixat estaran directament condicionats per la plantilla de personal docent. A cap gerent d'una organització no se li poden exigir resultats si no se li ha permès, no solament intervenir i «fer propostes» en relació amb la plantilla que en depèn, sinó, sobretot, «ser el màxim responsable en la definició dels equips docents i, fins i tot, en la contractació del professorat del centre».

4. *Les especialitats docents*: Finalment, la futura llei hauria d'ampliar els diferents orígens que justifiquen la idoneïtat d'un professor en l'exercici de la seva tasca professional, afegint a les actuals especialitats docents que intervenen en els procediments de

selecció i de mobilitat, altres fonts possibles de la competència docent, com poden ser la formació inicial universitària, la formació permanent directament lligada al lloc de treball ocupat, i la mateixa pràctica docent i laboral, degudament controlades i avaluades, que permetin acreditar la capacitat, els coneixements i, en definitiva, la competència docent.

---

**ALBERTO DEL POZO ORTIZ** és subdirector general de Gestió de Personal Docent.  
Departament d'Educació.