

Llei 1/2019, del 17 de gener, de la funció pública

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius
- Títol I. Disposicions generals
 - Capítol primer. Disposicions generals
 - Article 1. Objecte de la Llei

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 17 de gener del 2019 ha aprovat la següent:

Llei 1/2019, del 17 de gener, de la funció pública

Exposició de motius

La [Llei de la funció pública, del 15 de desembre del 2000](#), representa una fita de cabdal importància en el procés de modernització de les administracions públiques del Principat d'Andorra que es va produir com a conseqüència de la [Constitució](#). En el moment en què aquella Llei va ser aprovada, el personal de l'Administració general era majoritàriament contractual, i coexistia amb personal funcionari regit per normes molt variades, fragmentàries i disperses; la [Llei](#) va normalitzar aquella situació en establir un règim del personal al servei de l'Administració complet i coherent, i va dotar l'Administració general d'un instrument modern per a la gestió dels seus recursos humans. D'altra banda, i amb la voluntat d'homogeneïtzar, en la mesura del possible, el règim del personal al servei de les administracions públiques, la [Llei](#) fixava les bases d'un règim general de la funció pública, aplicable també al personal de l'Administració de justícia i al personal dels comuns, bases que es van concretar posteriorment en la [Llei 9/2004, del 27 de maig, de la funció pública de l'Administració de justícia](#), en el primer cas, i en les ordinacions comunals de funció pública, en el segon. La [Llei](#) va optar per deixar fora del seu àmbit el personal de les entitats parapúbliques o organismes autònoms, que, des de llavors, es regeix per la legislació laboral, complementada pels respectius reglaments interns.

Malgrat l'aparició d'algunes ombres en l'aplicació, les prescripcions de la [Llei de la funció pública](#) no havien estat modificades fins a una data molt recent. Certament, la [Llei 31/2008, del 18 de desembre, de mesures de reactivació econòmica](#), ja n'havia matisat o complementat algunes disposicions i, posteriorment, la [Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal](#), en va alterar o suspendre l'aplicació d'altres, com a mesura de contingència per racionalitzar les despeses de personal i per ajudar a pal·liar els efectes de la greu crisi que, en aquell moment, patia l'economia del Principat, però la primera modificació formal de la [Llei](#) és la que va dur a terme la [Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació i del pla de pensions de la funció pública](#), que, en la [disposició final primera](#), en modifica una desena d'articles i, molt significativament, modifica substancialment el règim del personal al servei de l'Administració pública, en generalitzar el d'agent de l'Administració de caràcter indefinit, és a dir, un règim de naturalesa contractual, mentre que reserva el règim estatutari únicament al personal dels cossos especials de Duana, Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments, Penitenciària, Policia i Banders, i a les funcions d'inspector i interventor. Amb posterioritat, la [Llei](#) va patir encara una modificació de caràcter molt puntual, introduïda per la [disposició final segona de la Llei 2/2017, del 9 de febrer, qualificada de modificació de la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia](#).

La Llei de la funció pública que ara s'aprova constitueix una revisió molt profunda de la [Llei del 15 de desembre del 2000](#), malgrat que en conserva l'estructura i algunes disposicions. La que es pot considerar com a novetat més significativa està justament lligada a la modificació esmentada, que limitava el règim estatutari a una petita part del personal de l'Administració pública, però li dona una solució radicalment contrària: amb aquesta Llei desapareix el personal contractual de l'Administració, i els agents de l'Administració, tant de caràcter indefinit com de caràcter eventual, són substituïts per dos noves figures de caràcter estatutari: els treballadors públics de caràcter indefinit i els treballadors públics interins. El règim dels treballadors públics de caràcter indefinit és, a tots els efectes pràctics, el mateix que el dels funcionaris; la diferència entre uns i altres rau en el fet que aquests darrers ocupen únicament els llocs de treball que impliquen l'exercici d'autoritat o la participació en l'exercici de les prerrogatives de l'Estat, i per això les places d'aquells llocs de treball es reserven als nacionals andorrans, mentre que la resta de places dels llocs de treball de l'Administració són cobertes per treballadors públics que, a falta de candidats andorrans, es poden atribuir a persones d'altres nacionalitats, amb respecte dels compromisos contrats en els convenis internacionals signats pel Principat.

Una altra de les modificacions essencials de la Llei afecta el règim retributiu: en aquesta matèria s'ha buscat la implementació d'un sistema d'incentius efectiu, que permeti premiar el talent i el compromís, i que sigui compatible amb la sostenibilitat de les despeses de personal. Això comporta canvis en l'aplicació del sistema de gestió de l'acompliment -un dels apartats de la [Llei de funció pública del 2000](#) que havia estat més criticat- i canvis també en el complement d'antiguitat, que passa a generar-se cada cinc anys de servei a l'Administració en lloc de cada tres anys com fins ara.

També la mobilitat dels funcionaris i treballadors públics ha fet objecte de modificacions de relleu; en particular, mitjançant la previsió que el personal que presta servei a l'Administració de justícia i als comuns pugui participar, en peu d'igualtat amb el de l'Administració general, en les convocatòries de mobilitat interna per cobrir les places vacants o de nova creació, que s'efectuen amb caràcter previ a la

convocatòria d'ingrés dirigida als aspirants externs.

Una altra novetat significativa és la regulació de la carrera professional en el si de l'Administració, fins ara relegada a disposicions de rang reglamentari, que ara troba plasmació en el text legal a través de dos mecanismes diferents: la carrera horitzontal i la carrera vertical. De forma estretament lligada amb la carrera, la Llei crea mecanismes per fomentar la formació continuada i el desenvolupament professional, a fi de potenciar l'adquisició de noves capacitats i l'assumpció de noves responsabilitats en un context ràpidament canviant; també introdueix tota una bateria de nous instruments d'ordenació i de gestió del personal, que fins ara s'havien trobat a faltar.

La nova Llei qualifica la seguretat i la salut en el treball de prioritats essencials de la política de personal de l'Administració general i, conformement amb aquesta declaració de principis, destina una nova i extensa secció a regular l'activitat preventiva i de vigilància i protecció, i els drets i deures dels funcionaris i treballadors públics en aquesta matèria.

El règim disciplinari ha experimentat, així mateix, modificacions de relleu; en aquest cas, la redacció del nou text s'ha inspirat llargament en les recents Lleis [2/2017, qualificada de modificació de la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia](#), i [7/2017, del 20 d'abril, del Cos de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments](#), per més que la tipificació concreta de les faltes i de les corresponents sancions està adaptada a les condicions del Cos General; també la regulació del procediment és de nova factura, amb inspiració en aquelles normes i tenint en compte igualment la recent introducció en el [Codi de l'Administració](#) dels principis generals del procediment sancionador, que resulten indiscutiblement aplicables als procediments disciplinaris que s'incoïn als funcionaris i treballadors públics.

Juntament amb les esmentades, altres nombroses modificacions de caràcter menys significatiu, però en absolut intrascendents, perfilen l'abast d'algunes disposicions, milloren la tècnica d'altres i, en general, asseguren la cohesió del nou text de la Llei.

Pel que fa als comuns, aquesta Llei segueix el mateix criteri que [la del 2000](#), i estableix que són directament aplicables al personal de les corporacions locals un petit nombre de les seves disposicions, que en configuren el nucli essencial, però, al marge d'això, deixa àmplia latitud a cada comú per regular el règim estatutari de la seva funció pública pròpia.

La Llei està estructurada en quatre títols, i es desglossa en un total de cent vint-i-un articles, vuit disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria i deu disposicions finals.

El títol I, destinat a les disposicions generals, està dividit en dos capítols: el primer d'ells enuncia els principis generals de la Llei i el seu àmbit d'aplicació, mentre que el segon descriu els tipus de relacions d'ocupació en l'Administració pública (funcionaris, treballadors públics de caràcter indefinit, treballadors públics interins i personal de relació especial). Com ja ha quedat apuntat, totes les relacions són de caràcter estatutari.

El títol II té per objecte desenvolupar el règim de la funció pública en l'Administració general. Aquest és, amb molta diferència, el títol més extens de la Llei, i està dividit en vuit capítols, amb el contingut següent:

El capítol primer enumera els òrgans de l'Administració general competents en matèria de personal. Les funcions que la [Llei del 2000](#) atribuïa a la Secretaria d'Estat de Funció Pública s'atribueixen ara al ministeri competent en matèria de funció pública. Es manté la Comissió Consultiva de Funció Pública, que passa a denominar-se Comissió de Personal, amb una composició més àmplia, però sense alterar la seva naturalesa d'òrgan de consulta i de participació ni les seves funcions, i s'hi afegeix un nou òrgan de caràcter tècnic: el Comitè Tècnic d'Organització i Gestió, amb funcions de proposta de les mesures que comportin alteracions de l'estructura de llocs de treball de l'Administració general, i d'informe preceptiu de les propostes de mobilitat del personal, quan aquesta mobilitat es dugui a terme sense la conformitat del funcionari o treballador públic afectat, i també de les propostes que impliquin modificació en les dotacions de les places pressupostades.

El capítol segon estableix el sistema de classificació i ordenació dels recursos humans, i consta de tres seccions. La secció primera defineix el sistema de classificació dels llocs de treball de l'Administració pública, i ho fa de manera diferent, i més simple, que la [Llei del 2000](#): hi ha una primera divisió entre el Cos General i els Cossos Especials i, dins de cada cos, tots els llocs de treball es defineixen per la seva adscripció a una determinada família professional i a un nivell de classificació; aquesta doble adscripció és necessària i suficient per definir tots els llocs de treball de l'Administració general. Destaca igualment el canvi de denominació del Cos Especial d'Ensenyament, que passa a denominar-se Cos Especial d'Educació. La secció segona introdueix els nous instruments que han de servir per racionalitzar i millorar l'ordenació i la gestió dels recursos humans de l'Administració general: el pla estratègic de recursos humans; el pla d'ordenació i racionalització dels recursos humans; l'inventari de famílies professionals; les agrupacions de perfils competencials; el mapa de llocs de treball; el manual descriptiu de llocs de treball, i l'oferta d'ocupació pública. Finalment, la secció tercera converteix el que fins ara era el Registre de la Funció Pública en el Registre de personal de l'Administració general, regula els principis generals de la seva gestió i funcionament, garanteix que es farà de manera respectuosa amb els drets a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge que proclama [l'article 14 de la Constitució](#), i estableix els altres drets dels titulars de cadascun dels expedients personals inscrits en aquest Registre.

El capítol tercer, relatiu al sistema d'accés a la Funció Pública, està dividit en tres seccions. La secció primera regula el sistema de provisió de places i hi introdueix una novetat significativa: el concurs de mobilitat interna per a les places dels llocs de treball de l'Administració general s'obre als funcionaris i treballadors públics de l'Administració de justícia, dels comuns, del Consell General i dels organismes adscrits al Consell General. Aquesta és una mesura que amplia l'horitzó de possibilitats de treball d'uns i altres, i que fomenta la mobilitat entre les administracions públiques del Principat. Així mateix, s'hi introdueix la previsió que els candidats que superin el procés de selecció i que no obtinguin la plaça quedaran en situació de reserva durant un termini de dotze mesos. La secció segona regula la provisió de les places dels llocs de treball de director en termes essencialment similars als de la [Llei del 2000](#), amb la particularitat que suprimeix el

complement de reconeixement de la funció directiva que la dita Llei atribuïa als directors en el moment del cessament, si havien ocupat la plaça durant un termini de més de cinc anys. La supressió obeeix als mateixos criteris que han inspirat la revisió de la política retributiva, que s'esmenten més endavant. La secció tercera és de nova factura i incorpora les regles sobre igualtat d'oportunitats que s'havien anat creant per via reglamentària, donant-hi rang legal i una sistematització més acabada.

El capítol quart regula, també en tres seccions, l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari o de treballador públic, i les situacions administratives. La secció primera es destina a l'adquisició d'aquella condició, i en detalla els tràmits successius, fins al nomenament definitiu i l'acceptació, per jurament o promesa, de les obligacions inherents al lloc de treball. La secció segona es destina a les situacions administratives, amb poques novetats. La secció tercera regula les causes de pèrdua de la condició de funcionari o treballador públic, en termes molt semblants als de la [Llei del 2000](#), però hi incorpora la jubilació, que aquella Llei havia conceptuat, de forma poc adequada, com a situació administrativa; igualment, per motius de precisió lingüística, s'ha modificat el terme acomiadament pel de separació del servei.

El capítol cinquè s'ocupa de la formació, la carrera i l'avaluació de l'acompliment, i està dividit en tres seccions homònimes. La primera proclama el compromís de l'Administració de facilitar eines al seu personal per actualitzar els seus coneixements, i estableix l'instrument privilegiat per fer-ho, que és el Pla de formació. La segona defineix les bases de la carrera professional, en dos vessants diferents: la carrera horitzontal, que és l'ascens o progressió en un escalat de graus dintre del mateix lloc de treball, que permet la progressió en la banda retributiva corresponent al lloc de treball, i la carrera vertical, que és el conjunt d'oportunitats d'ascens en l'estructura de llocs de treball de l'Administració que s'ofereix al personal a través dels sistemes de promoció interna. La secció tercera redefineix el procés d'avaluació de l'acompliment, que deixa d'estar vinculat directament a un complement retributiu, com era el cas fins ara, i passa a ser un instrument més polièdric, amb efectes en la carrera professional, en els plans de formació, en els processos de mobilitat, en el sistema retributiu i també en el sistema disciplinari, en el cas d'avaluacions negatives.

El capítol sisè té per objecte els mecanismes de la mobilitat del personal i en crea un de nou, l'adscripció temporal, que s'afegeix als tres que ja existien: la reubicació, el trasllat i la comissió de serveis. L'adscripció temporal és de caràcter obligatori, igual que la reubicació i, en ambdós casos, la Llei requereix un informe preceptiu del Comitè Tècnic d'Organització i Gestió, quan el funcionari o treballador públic afectat no hi doni la seva conformitat.

El capítol setè es destina als drets i les obligacions dels funcionaris i treballadors públics. La secció primera conté el catàleg de drets en termes molt semblants als de la [Llei del 2000](#), mereix especial esment la introducció del dret a la protecció efectiva davant de situacions d'assetjament, que no hi era reconegut expressament. La secció segona, relativa a la jornada i l'horari de treball, introdueix, com a novetat, la possibilitat de treballar a temps parcial, i també el dret a la reducció parcial de jornada dels funcionaris i treballadors públics indefinits, a partir dels seixanta-un anys d'edat, i sempre que acumulin un mínim de vint-i-cinc anys de servei. La secció tercera conté el catàleg de deures i obligacions, que també s'inspira llargament en la [Llei del 2000](#), però amb una redacció més precisa i estricta en alguns apartats, com el relatiu al deure de reserva en relació amb les informacions de caràcter personal adquirides per raó de la funció o el càrrec, i amb un especial èmfasi en el dret a la formació; així mateix, s'hi afegeix un nou règim d'incompatibilitats adaptat a la possibilitat de treballar a temps parcial, a aquells que perceben un salari inferior al 120% del salari mínim interprofessional i aquells treballadors públics interins que tinguin un contracte amb una durada inferior a un any, que introdueix la Llei. Finalment, la secció quarta, relativa al règim retributiu, presenta novetats significatives, ja que l'estructura retributiva ha estat revisada. Així, desapareix el complement de millora, que ha estat substituït pel complement de carrera, mentre que el complement d'antiguitat passa a configurar-se com un règim de quinquennis, en lloc del de triennis fins ara vigent. Aquests canvis estan motivats per la recerca d'un sistema d'incentius que permeti recompensar el talent, l'esforç i el compromís amb el treball, així com per la voluntat de garantir la sostenibilitat econòmica de la despesa de l'Administració pública. En aquest sentit, la viabilitat financera i econòmica del nou sistema d'incentius i de carrera professional és cabdal a efectes que es pugui mantenir al llarg del temps.

El capítol vuitè, que regula el règim disciplinari, és tot ell de nova factura. En aquest cas, s'ha fet un esforç important de concreció en la tipificació de les faltes disciplinàries, necessària per raó de la "coloració penal" del dret administratiu sancionador que han posat en relleu la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia i del Tribunal Constitucional. Així mateix, es perfila el concepte d'autor definint l'autoria per omissió i equiparant-hi el cooperador necessari, i es tipifiquen com a faltes autònomes la conducta de l'encobridor i la del cooperador no necessari. També hi ha novetats en el catàleg de sancions, que introdueix, juntament amb les tradicionals de separació temporal o definitiva del servei, les de penalització a l'efecte de carrera, promoció i mobilitat voluntària; de destitució del càrrec de comandament, amb adaptació de l'estructura retributiva al nou lloc de treball, i de prohibició d'ocupar llocs de comandament durant un període determinat; es mantenen les amonestacions verbal i escrita per les faltes lleus.

El títol III regula, en dos capítols, el règim dels treballadors públics interins i el del personal de relació especial. El capítol primer estableix els supòsits en què resulta admissible el nomenament de personal interí; proclama, com a regla general, que aquest personal s'ha de seleccionar amb procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència, i estableix les excepcions a aquesta regla, justificades per raons d'urgència que hauran de quedar acreditades en l'expedient; també prescriu que la contractació com a personal interí no atorga cap dret preferent per a l'accés a la condició de funcionari o treballador públic indefinit, però que el temps de servei prestat, i l'experiència i la formació adquirides, sí que poden ser valorats com a mèrits en el concurs selectiu d'ingrés. El capítol segon es destina al personal de relació especial, i no planteja canvis notables: es tracta de personal que presta, amb caràcter temporal i de confiança, serveis d'assessoria o d'assistència personal a un *numerus clausus* d'alts càrrecs; és nomenat i cessat lliurement per aquests càrrecs, i cessa, en tot cas, quan ho faci el titular del càrrec que l'ha nomenat, sense que l'extinció de la relació generi, en cap cas, dret a indemnització.

El títol IV, i darrer, de la Llei, té per objecte el règim de la funció pública dels comuns i es limita, pràcticament, a determinar quins són els articles d'aplicació directa i a prescriure que, per a la resta, els comuns han de regular el règim estatutari de la seva funció pública pròpia i han de determinar les competències dels seus òrgans en matèria de personal.

Per acabar, vuit disposicions addicionals estableixen mesures per facilitar l'aplicació de la nova Llei; per donar solució a determinades situacions especials, i per resoldre qüestions lligades a l'aplicació de la Llei a les administracions comunals.

Clouen la Llei set disposicions transitòries, una derogatòria i deu disposicions finals, que serveixen a les finalitats pròpies d'aquesta classe de normes.

En darrera instància aquesta Llei també incorpora set annexos que fan referència a les taules retributives anuals del Cos General, el Cos d'Educació, el Cos de Banders, el Cos de Duana, el Cos Penitenciari, el Cos de Policia i el Cos de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments.

Títol I. Disposicions generals

Capítol primer. Disposicions generals

Article 1. *Objecte de la Llei*

Aquesta Llei té per objecte establir i regular el règim de la funció pública, entès com el que regula les relacions d'ocupació de l'Administració amb el seu personal, i els instruments per a la seva gestió.

Registreu-vos a LesLleis.com per
accedir al contingut complet d'aquesta pàgina.

[Registre gratuït](#) [Subscripció](#) [Ja Estic Registrat](#)