

9/15

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
de Empleo Público Vasco

Bilbao, 26 junio de 2015



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 11 de mayo de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Administración Pública y Justicia, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

“El objeto de la norma es la ordenación, definición del régimen jurídico y desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público vasco”. En la misma se define el empleo público vasco como el conjunto de puestos de trabajo desde los que se prestan servicios profesionales retribuidos en cualquiera de las Administraciones Públicas, instituciones y órganos recogidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Por su parte, la regulación de la función pública vasca y la determinación del régimen jurídico del personal que la integra quedan definidas por las disposiciones contenidas en esta Ley y por las disposiciones reglamentarias que la desarrollen.

De manera inmediata fue enviada copia del mismo a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. Los días 4, 15 y 23 de junio de 2015 la Comisión de Desarrollo Social celebra reuniones de trabajo, hasta formular proyecto de dictamen que se eleva al Pleno de 26 de junio de 2015 donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco consta de una Exposición de Motivos, 205 artículos distribuidos en un Título Preliminar, catorce Títulos específicos, treinta y cuatro disposiciones adicionales, veintidós disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y un Anexo.

En la **Exposición de Motivos** se menciona que en virtud de la competencia atribuida a la CAPV por el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco se dicta la Ley 6/1989, de

6 de julio, de la Función Pública Vasca, que establece el marco normativo que posibilita en las diferentes Administraciones Públicas vascas (en adelante AA.PP.VV) la puesta en marcha de un modelo que diera cobertura a las políticas de empleo público de cada una de ellas.

Así por una parte, el concepto de “*sector público vasco*” fue insertándose paulatinamente en algunas leyes de la CAPV; y, por otra, la propia Ley 6/1989 abogó por su aplicación a todas las AA.PP.VV. e, incluso, por la extensión de buena parte de sus previsiones al personal laboral.

La construcción de este modelo de función pública se fue realizando gradualmente y, especialmente, a partir de 1993 a través del desarrollo reglamentario de la Ley de 1989 y de los principios de actuación en materia de empleo público sustentados en el conocido como Informe CORAME. Se constituía así un modelo que pretendía consolidar un marco común para las AA.PP.VV. pero con el respeto a la autonomía de las Administraciones incluidas en el ámbito de la Ley, como la Administración Local o Foral o la Universidad del País Vasco.

El Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco entronca directamente con ese largo proceso de racionalización y modernización de la función pública. Algunos de los elementos del modelo vigente siguen teniendo un papel relevante en el nuevo marco normativo, sin embargo, también se proponen una serie de cambios sustantivos en algunos elementos nucleares del sistema como consecuencia del contexto normativo que articula el empleo público en estos últimos años, sobre todo en aspectos tales como dirección pública profesional, la ordenación y estructura del empleo público, la carrera profesional, la evaluación del desempeño y el sistema retributivo.

Se menciona asimismo que la Ley contiene amplios márgenes para que cada una de las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito puedan tomar decisiones que, respetando el margen de la negociación colectiva en el empleo público y los elementos comunes definidos en la Ley, resuelvan las problemáticas particulares de cada una de ellas sin dejar por ello de, en su conjunto, articular un modelo común de empleo público. Por ello, la Ley es sumamente respetuosa con la autonomía foral y local, la autonomía universitaria, así como con las potestades normativas y de organización propia de cada gobierno territorial; y provee de una serie de instrumentos a través de los cuales se podrá cooperar e, incluso, demandar asistencia técnica o encomendar la gestión a otra institución. Para hacer efectiva tal cooperación y asistencia, la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi y, el Instituto Vasco de Administración Pública, se transforman en piezas sustanciales del modelo propuesto.

El **Título Preliminar** recoge las **disposiciones generales**. Y, dentro de éstas, al margen del objeto de la Ley y de los principios de actuación y gestión informadores de la misma, sobresale el ámbito de aplicación. La Ley se aplica al personal funcionario, laboral y eventual, en los términos recogidos en la propia Ley, siempre que tal personal se encuentre al servicio de alguna de las Administraciones Públicas, instituciones u órganos que componen el Sector Público Vasco.

El **Título I** tiene por objeto la regulación de los **órganos del empleo público vasco** y de sus propias competencias. Se subdivide en tres Capítulos.

El Capítulo I se ocupa de los “órganos comunes del empleo público”, siendo el punto más relevante la creación de la **Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi**. Se configura como un órgano técnico de coordinación, intercambio de información, consulta y cooperación de los tres niveles territoriales de Gobierno y de la Universidad del País Vasco, así como de impulso en el proceso de integración de sus estructuras de personal. También tendrá una posición relevante el **Consejo Vasco de la Función Pública** como órgano en el

que representantes de la Administración y representantes de los empleados públicos analizarán y propondrán soluciones ante los problemas más relevantes en el empleo público.

El Capítulo II detalla los órganos competentes en materia de empleo público de la CAPV, así como un largo listado de competencias que pueden ejercer los mismos. Los órganos superiores son aquellos que diseñan y ejecutan la política de personal, y entre ellos destaca el papel atribuido al Gobierno Vasco en la dirección del modelo pero, sobre todo, la posición de centralidad que se otorga al departamento competente en materia de empleo público.

El Capítulo III tiene por objeto prever una serie de reglas genéricas y abiertas referidas a los órganos competentes en materia de empleo público de las entidades forales y locales que se asienta en el reconocimiento del principio de autonomía foral y local.

El **Título II** se ocupa del **personal al servicio de las AA.PP.VV.**, estructurándose en dos Capítulos. El Capítulo I tiene por objeto la enumeración de las clases de personal y el tratamiento específico del personal funcionario de carrera, funcionario interino y del personal laboral. El personal de confianza y asesoramiento especial, aun siendo considerado clase de personal, se regula de forma diferenciada en el Capítulo II.

El **Título III** versa sobre la **Dirección Pública Profesional** definida como el conjunto de puestos de trabajo que cada Administración Pública determina de tal naturaleza en uso de sus potestades de auto-organización. Define un conjunto de reglas a las que deberá sujetarse toda Administración Pública que inserte en su seno la dirección pública profesional.

El **Título IV** regula la **Ordenación y Estructura del Empleo Público** en dos amplios Capítulos.

El Capítulo I regula los **instrumentos de ordenación y planificación** del empleo público como pueden ser las agrupaciones de puestos de trabajo, conocidas como Áreas Funcionales y los análisis de las funciones y características de los distintos puestos de trabajo.

Los **instrumentos de planificación** del empleo público reciben un tratamiento específico. Entre ellos, junto a los **Planes de Ordenación del empleo público vasco**, se prevé una modalidad específica de **Planes de Optimización de gestión de plantillas**, cuyos contenidos concretan algunas de las previsiones recogidas en los primeros. Asimismo, se prevén la **Oferta de Empleo Público**, las **Plantillas presupuestarias** y el **Registro de Personal** como instrumentos de planificación del empleo público de las AA.PP.VV.

Una atención especial cabe prestar a la regulación que se lleva a cabo de la **evaluación del desempeño** que puede permitir a las distintas Administraciones configurar dicho elemento como instrumento de mejora de la gestión y de desarrollo profesional del personal empleado público.

El Capítulo II se ocupa de la estructura del empleo público. Las innovaciones obedecen principalmente a la nueva configuración de los Cuerpos y Escalas de la Administración Pública vasca. Pero también se incorporan elementos variables en su aplicación por las distintas Administraciones Públicas como pueden ser las Subescalas, Opciones y Especialidades. Es por ello por lo que se articula una delegación legislativa que se realiza en el Gobierno Vasco para aprobar el sistema de equivalencias entre las estructuras funcionariales autonómicas, forales y locales.

El **Título V** regula la **adquisición y pérdida de la condición de personal funcionario**. Se estructura en dos Capítulos. El Capítulo I está dedicado a establecer una serie de reglas sobre

la adquisición y pérdida de la condición de funcionario/a, así como, más tangencialmente, de personal laboral fijo al servicio de las AA.PP.VV. El Capítulo II está dedicado a los principios y requisitos de acceso al empleo.

El **Título VI**, sobre **selección y formación del personal empleado en el Sector Público vasco**, consta de tres Capítulos. El Capítulo I se ocupa de los procesos y sistemas de selección del personal empleado público. Los órganos de selección del empleo público vasco se recogen en el Capítulo II. La formación en el empleo público es objeto de tratamiento en el Capítulo III. El papel que cumple el **Instituto Vasco de Administración Pública** en el diseño, organización y gestión de los diferentes programas formativos del personal empleado público y del personal directivo público profesional, se configura como fundamental.

La regulación de la **carrera profesional** se lleva a cabo en el **Título VII** pero, asimismo, la comprensión final del modelo exige tener en cuenta una serie de disposiciones transitorias que se recogen al final del texto.

Se establecen las bases para que las distintas AA.PP.VV. puedan diseñar modelos de carrera profesional basados en la progresión profesional del personal funcionario. El dato distintivo es que la carrera profesional no solo tiene una dimensión subjetiva, esto es, como derecho del personal funcionario, sino que también la Ley pone énfasis en su dimensión objetiva; es decir, como un instrumento de gestión para hacer más eficiente el funcionamiento y la prestación de servicios de las Administraciones Públicas.

La Ley, por otra parte, incorpora las diferentes modalidades de carrera profesional previstas por el legislador básico, pero además incluye la posibilidad de que las Administraciones Públicas no solo prevean la carrera vertical y horizontal, sino además una carrera mixta que combine ambas modalidades.

De esta forma, en el Capítulo I se define la carrera profesional así como las modalidades de carrera profesional del personal funcionario; el Capítulo II regula en qué consiste la carrera profesional vertical y horizontal (desarrollo profesional); el Capítulo III versa sobre los grados de desarrollo profesional horizontal y Capítulo IV versa sobre la promoción interna del personal funcionario y laboral fijo (vertical y horizontal):

El **Título VIII** tiene por objeto los **procedimientos de provisión de puestos de trabajo**, entre los cuales se regulan los diferentes supuestos de **movilidad**. Establece, en primer lugar, las diferentes modalidades de provisión de puestos de trabajo entre las que **destacan el concurso y la libre designación**.

El **sistema retributivo** se define en el **Título IX**. La Ley ha pretendido resaltar más su aspecto de instrumento de gestión que el de derecho del personal empleado público. Se establecen una serie de complementos retributivos que se podrán o no aplicar según el modelo de empleo público que definitivamente se implante y, sobre todo, que adquieren pleno sentido a partir de la puesta en marcha del nuevo modelo de carrera profesional que lleve a cabo, en su caso, cada Administración Pública.

Las **situaciones administrativas del personal funcionario** son objeto de regulación en el **Título X**. Una de las principales novedades es la regulación de la situación administrativa del personal directivo público profesional en entes instrumentales del sector público.

La Ley regula, también, todo el régimen de situaciones administrativas derivado de la aplicación de Planes de Ordenación del empleo público o de Planes de Optimización de Plantillas especialmente con la reasignación de efectivos.

Finaliza este Título con una mención expresa a las situaciones administrativas en las que puede encontrarse el personal funcionario interino y a la posibilidad de que los respectivos Convenios Colectivos puedan contemplar la aplicación de las situaciones administrativas previstas al personal empleado público laboral.

El **Título XI** tiene por objeto la regulación de los **derechos y deberes del personal empleado público**; no obstante, dado que se trata de un ámbito que por lo común es objeto de un particular desarrollo y concreción a través de los diferentes instrumentos de negociación colectiva, la Ley lleva a cabo una regulación de mínimos. **Incluye** el tratamiento del **Código ético** así como el **régimen de incompatibilidades** del personal empleado público.

El **Título XII** versa sobre la **responsabilidad disciplinaria del personal empleado público** (infracciones y sanciones). Las infracciones disciplinarias se clasifican como muy graves, graves y leves, permitiendo que las AA.PP.VV. puedan desarrollar reglamentariamente la aplicación de los criterios que permiten la tipificación de los hechos susceptibles de ser calificados como falta.

El **Título XIII** se ocupa de la **normalización lingüística** en el empleo público vasco.

El **Título XIV** se dedica a la **regulación de la negociación colectiva en el empleo público vasco**. La Ley establece lo que serían las peculiaridades propias que la negociación colectiva presenta en las AA.PP.VV., pero además desarrolla y concreta algunas de las previsiones recogidas por el legislador básico en una serie de ámbitos estrechamente ligados con los procesos de negociación colectiva.

Finalmente la Ley prevé un amplio número de **disposiciones** adicionales y transitorias, así como una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Las **Disposiciones Adicionales**, hasta un total de treinta y cuatro, regulan, entre otros, aspectos tales como los criterios de integración en Cuerpos y Escalas, medidas de acción positiva en el acceso al empleo público de determinados colectivos, determinadas especificidades relacionadas con el personal directivo público profesional, los planes de igualdad o la prórroga en el servicio activo. Entre las Disposiciones Adicionales, se encuentra la destinada a regularizar la situación del personal laboral temporal por tiempo indefinido no fijo, en cumplimiento de sentencia judicial.

Las **Disposiciones Transitorias** pretenden dar solución a muchos problemas derivados de la transición del modelo anterior de función pública al nuevo, tales como las relativas a la entrada en vigor de la nueva clasificación profesional, o los procedimientos especiales de acceso a los nuevos Grupos y Subgrupos.

Entre las **Disposiciones Finales** destaca la delegación al Gobierno para aprobar un decreto legislativo en el que se determina el sistema de equivalencias de los Cuerpos y Escalas del personal funcionario de las distintas AA.PP.VV.

Por último, la Ley incorpora un **Anexo**, destinado a regular la ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluyendo la creación de las nuevas Escalas de Prevención de Riesgos Laborales, Medio Ambiente, Empleo y Orientación Laboral y Atención de Emergencias.

Los grandes apartados del articulado de esta norma son:

TÍTULO PRELIMINAR - DISPOSICIONES GENERALES (arts. 1-7)

TÍTULO I. - ÓRGANOS DEL EMPLEO PÚBLICO VASCO Y SUS COMPETENCIAS (arts. 8-25)

CAPÍTULO I.- Órganos comunes del empleo público vasco.

CAPÍTULO II.- Órganos del empleo público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus competencias.

CAPÍTULO III. - Órganos competentes en materia de empleo público del resto de AA.PP.VV.

TÍTULO II. - PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP.VV. (arts. 26-30)

CAPÍTULO I. - Personal al servicio de las AA.PP.VV. Personal Funcionario y Personal Laboral.

CAPÍTULO II. - Personal de confianza y asesoramiento especial.

TÍTULO III. - LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL ESTATUTO DEL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS AA.PP.VV. (arts. 31-39)

CAPÍTULO I. - Dirección Pública profesional y organización.

CAPÍTULO II. - Procedimiento de designación y régimen jurídico del personal directivo público profesional.

TÍTULO IV. - ORDENACIÓN Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO (arts. 40-63)

CAPÍTULO I.- La ordenación del empleo en el sector público vasco

CAPÍTULO II. - La estructura del empleo público vasco.

TÍTULO V. - ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PERSONAL FUNCIONARIO (arts. 64-76)

CAPÍTULO I.- Adquisición y pérdida de la relación de servicio.

CAPÍTULO II.- Principios y requisitos de acceso al empleo en el sector público vasco.

TÍTULO VI. - SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE PERSONAL EMPLEADO EN EL SECTOR PÚBLICO VASCO (arts. 77-85)

CAPÍTULO I.- Procesos y sistemas de selección de personal empleado en el Sector público vasco.

CAPÍTULO II.- Órganos de selección en el empleo público.

CAPÍTULO III.- Formación en el empleo público vasco. El Instituto Vasco de Administración Pública

TÍTULO VII. - LA CARRERA PROFESIONAL (arts. 86-94)

CAPÍTULO I.- Concepto y modalidades de carrera profesional en las AA.PP.VV.

CAPÍTULO II- Carrera profesional vertical y horizontal

CAPÍTULO III- Carrera profesional horizontal. Grados de desarrollo profesional

CAPÍTULO IV.- Promoción interna.

TÍTULO VIII. - PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD (arts. 95-120)

CAPÍTULO I.- Modalidades de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario.

CAPÍTULO II.- Concurso

CAPÍTULO III.- Libre designación

CAPÍTULO IV.- Órganos técnicos de provisión de puestos de trabajo.

CAPÍTULO V.- Otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

CAPÍTULO VI.- Movilidad del personal empleado público.

TÍTULO IX. - SISTEMA RETRIBUTIVO EN EL EMPLEO PÚBLICO VASCO (arts. 121-138)

TÍTULO X. - SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL PERSONAL FUNCIONARIO EN LAS AA.PP.VV. (arts. 139-163)

TÍTULO XI.- DERECHOS, DEBERES, CÓDIGO DE CONDUCTA E INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL EMPLEADO PÚBLICO VASCO (arts. 164-177)

CAPÍTULO I.- Derechos del personal empleado público vasco. Permisos, vacaciones y régimen de jornada laboral

CAPÍTULO II.- Código Ético y deberes del personal empleado público vasco

CAPÍTULO III.- Responsabilidad y régimen de incompatibilidades

TÍTULO XII.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO (arts. 178-192)

CAPÍTULO I.- Disposiciones generales y principios del régimen disciplinario.

CAPÍTULO II.- Infracciones disciplinarias

CAPÍTULO IV.- Procedimiento disciplinario

TÍTULO XIII.- DE LA NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA (arts. 193-196)

TÍTULO XIV.- DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LAS AA.PP.VV. (arts. 197-205)

DISPOSICIONES ADICIONALES (34)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (22)

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

DISPOSICIONES FINALES (4)

ANEXO.-ORDENACIÓN PROFESIONAL DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL E INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (7 arts.)

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción

En los últimos años se han producido novedades normativas significativas en el entramado jurídico regulador de lo público, tanto en el ámbito estatal como en el de nuestra Comunidad Autónoma.

La principal novedad en el contexto estatal vino determinada por la aprobación del nuevo marco normativo básico en la materia: la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Este nuevo marco, aparte de redefinir la “*institución objeto de regulación*” al sustituir al que lo era con anterioridad (“*...la función pública*”) por la de “*empleado público*”, establece una concepción ciertamente abierta de las bases estatales en la materia y permite unos márgenes de configuración normativa bastante amplios a favor de las Comunidades Autónomas.

Esta amplitud de márgenes de configuración es especialmente importante en aquellos aspectos que tienen una dimensión objetiva en las relaciones de empleo público, tales como las concernientes a la dirección pública profesional, la ordenación y estructura del empleo público, la carrera profesional, la evaluación del desempeño y el sistema retributivo.

Las novedades más significativas en nuestro contexto autonómico tienen que ver con el recientemente retirado Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, el Proyecto de Ley Municipal y el Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco, objeto de este Dictamen.

El Anteproyecto de Ley Empleo Público Vasco tiene por objeto, tal y como se dispone en el artículo 1, “*la ordenación, definición del régimen jurídico y desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público vasco*”, definiéndose “*el empleo público vasco como el conjunto de puestos de trabajo desde los que se prestan servicios profesionales retribuidos en cualquiera de las Administraciones Públicas, instituciones y órganos recogidos en el ámbito de aplicación de esta Ley*”, estableciéndose, asimismo, que “*la regulación de la función pública vasca y la determinación del régimen jurídico del personal que la integra quedan definidas por las disposiciones contenidas en esta Ley y por las disposiciones reglamentarias que la desarrollen.*”

En relación a su justificación y contenido, queremos emitir las siguientes consideraciones generales y específicas.

1. Justificación y valoración general de la norma

La norma que se nos consulta entronca directamente con el largo proceso de racionalización y modernización de la función pública que se ha venido realizando gradualmente y, especialmente, a partir de 1993¹, y cuyo objetivo es constituir un modelo que pretende consolidar un marco común para las para las AA.PP.VV. pero con el respeto a la autonomía de las administraciones locales, forales y a la Universidad del País Vasco.

Sin embargo, en nuestra opinión el presente Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco no responde a tal objetivo de constitución de un modelo integral de Función Pública Vasca y

1. A través del desarrollo reglamentario de la Ley de 1989 y de los principios de actuación en materia de empleo público sustentados en el conocido como Informe CORAME.

dotar al mismo de racionalidad y eficiencia, ya que carece de la entidad de una norma capaz de configurar tal modelo.

Entendemos que el Gobierno Vasco está renunciando a su papel como Institución Común de la CAPV, y con ello, a configurar un modelo integral de Función Pública Vasca que racionalice y uniformice la gestión de lo público. Desde nuestra óptica, el Ejecutivo está realizando una interpretación excesivamente amplia y complaciente del principio de autonomía de las Administraciones Locales y Forales, y sería deseable que se exploraran todas las posibilidades para avanzar hacia un modelo integral, dentro del marco legal de nuestra Comunidad.

Así, por ejemplo, en lo que se refiere a las retribuciones, el artículo 124.2 establece que *“las AA.PP.VV., de acuerdo con el modelo concreto de empleo público que adopten, podrán establecer la estructura de sus retribuciones complementarias...”*. En nuestra opinión, sería más adecuado que la estructura de las retribuciones complementarias fuese común, sin perjuicio de su aplicación en cada Administración, no tanto en virtud de su propio “modelo de empleo público”, como de su propia realidad (tamaño, normativa propia y/o supletoria específicamente aplicable, facultades normativas y de auto-organización).

Lo mismo sucede con el ámbito de la negociación colectiva. Consideramos que es necesaria una Mesa que cubra los ámbitos de negociación que son comunes a todas las Administraciones Públicas y que permita avanzar hacia el citado modelo integral, racional y eficiente de Administración Vasca, ya que éste exige mecanismos transversales de ingreso, promoción, movilidad, de carrera, de ordenación y estructura del empleo público, de planificación, etc., así como los que permiten alcanzar el máximo grado de homogeneización de las condiciones de trabajo (retributivas y funcionales), que no sólo son compatibles con el respeto a la autonomía foral y local, sino que se constituyen en elementos esenciales de un Servicio Público universal, igual y eficiente.

En definitiva, esta norma se limita a una regulación del estatuto jurídico del personal a su servicio de manera parcial e insuficiente, con lo que encontrará serias dificultades a la hora de acometer la deseable homogeneización de las condiciones de trabajo de todos los empleados públicos y, con ello, la posibilidad de superar agravios comparativos y diferencias salariales y funcionales entre distintas administraciones. Y ello porque, entre otras razones, renuncia a regular con carácter universal mecanismos tan necesarios como la Movilidad Inter-administraciones, la Homogeneización de los procesos de acceso/promoción/movilidad, los Planes de Igualdad, la Euskaldunización, la Formación, etc.

Y, en relación a todas estas materias, instamos al Ejecutivo a que acometa cuanto antes el desarrollo reglamentario previsto en la propia norma, desarrollo que también debería ser de aplicación general, sin perjuicio de las competencias que al respecto tienen los distintos niveles de la Administración.

2. Su ámbito de aplicación

Se menciona en el artículo 3 del anteproyecto que *“la presente Ley es de aplicación al personal al servicio del Sector Público Vasco”* y que, a los efectos de la esta Ley, componen el sector público vasco *“la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, su Administración Institucional y los demás entes instrumentales con personalidad jurídica propia, dependientes de aquella”*, para reproducir en el resto de niveles administrativos la misma fórmula.

La cuestión que cabe plantearse es si se incluyen bajo dichos “entes instrumentales” las fundaciones y las sociedades mercantiles con mayoría de capital público creadas por esas administraciones públicas territoriales, o se está pensando en otro tipo de criterio, como disponer de la mayoría accionarial. Resulta necesario que se aclare en términos jurídicos el concepto de “dependiente”.

En principio, del artículo 7 cabe inferir, a *sensu contrario*, que no se incluyen en el Sector Público Vasco las fundaciones y las sociedades mercantiles con mayoría de capital público creadas por las administraciones públicas territoriales².

En este sentido, queremos manifestar que, en aras a la seguridad jurídica, el Sector Público Vasco debe ser un concepto unívoco, y no uno que varíe en función de cada Ley, tal y como viene ocurriendo³.

3. La preservación del ámbito de la negociación colectiva

El Anteproyecto de Ley que se nos consulta incorpora en su artículo 197 apartados c) y d), por un lado, el *principio de obligatoriedad*⁴ según el cual las AA.PP. negociarán en todo caso las materias incluidas en la normativa básica del empleado público; y por otro, el *principio de la buena fe negociada* según el cual ambas partes negociarán bajo el principio de buena fe y se proporcionarán mutuamente toda la información que precisen relativa a la negociación.

No obstante lo anterior, se detectan en el Anteproyecto una serie de preceptos que no sólo contradicen aquellos principios, sino que revelan rasgos de cierta unilateralidad y discrecionalidad en la gestión de los recursos humanos, que soslayan los controles parlamentario y sindical y son contrarios a las declaraciones de responsables políticos según las cuales el “factor humano” de las AA.PP. constituye un elemento esencial de cualquier modelo de Administración Pública que se pretenda racional, eficiente y democrático.

En este sentido, en cumplimiento y desarrollo de ese principio de “obligatoriedad”, la primera función que debe cumplir esta Ley es la especificación de las materias objeto de negociación, y no sólo porque es necesario en desarrollo del art. 37 del EBEP y conveniente desde la mera técnica legislativa, sino también porque es la forma de garantizar la participación sindical en las cuestiones que afectan al empleo público.

4. La Función Directiva y el Estatuto del Directivo Profesional de las AA.PP.VV.

El EBEP regula, en su artículo 13, el personal directivo profesional, autorizando a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas a desarrollar su régimen jurídico específico y los criterios para determinar su condición.

2. Este precepto indica que “al personal que preste servicios en entidades del sector público autonómico, foral, local o de la Universidad del País Vasco, no incluido en el ámbito de aplicación del artículo 3 de esta ley, en las que las AA.PP.VV. en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, se le aplicarán los principios de acceso recogidos en el artículo 71, los deberes y código de conducta, el régimen jurídico relativo al personal laboral de alta dirección, los instrumentos de ordenación del empleo público vasco previstos en los artículos 45, 46, 47, 53 y 55, las previsiones que afectan al personal de colectivos desaventajados a que hace referencia la Disposición Adicional Decimoquinta, y el Título XIII, sobre normalización lingüística, de la presente Ley.”

3. Vid. en este sentido, el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, el artículo 2 de la Ley 30/1992, así como con el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

4. Obliga desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y, por tanto, con anterioridad a la elaboración del Anteproyecto.

En relación a esta figura, largamente desarrollada en el Título III de este Anteproyecto (artículos. 31 a 39), queremos señalar que si bien podemos intuir en ella una gran potencialidad, la misma nos suscita cierta inquietud y el régimen jurídico definido en el Anteproyecto entendemos que no resulta ser el más adecuado.

En nuestra opinión, la figura debe orientarse a la profesionalización del personal público. En este sentido, los puestos de trabajo de naturaleza directiva se deberían reservar, con carácter general, a personal funcionario o laboral fijo de las Administraciones Públicas Vascas y establecer sólo como excepción y motivadamente, en atención a las características específicas de las funciones a realizar y si no se dispone de personal funcionario o laboral fijo con la competencia necesaria, la posibilidad de contratar a personal ajeno. Por otro lado, consideramos también oportuno que el nombramiento sea por un período limitado de tiempo y no coincidente con las legislaturas.

5. La consolidación del empleo temporal

Valoramos como una anomalía difícilmente justificable los elevados niveles de temporalidad en el empleo público, que se prolongan a lo largo de muchos años.

En consecuencia, además de la posibilidad de convocar con carácter excepcional un proceso especial de consolidación de empleo público (véanse las disposiciones transitorias correspondientes), esta norma debería comprometer la negociación con la representación del personal, en el marco de un Plan de Empleo, de convocatorias de consolidación del empleo temporal que ocupe plazas estructurales, incluidos aquellos programas que, superado un determinado período de tiempo, se revelen como una necesidad estructural.

6. El impacto económico de la norma

La Memoria Económica que acompaña el Anteproyecto de Ley no aporta estimación alguna sobre su posible impacto en los recursos públicos vascos.

Por ese motivo, consideramos que pueden resultar poco justificadas aquellas afirmaciones incorporadas en la Exposición de Motivos que sostienen que la nueva regulación va a tener un impacto positivo en una gestión eficaz y eficiente.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 12. Atribuciones de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi

Consideramos que entre las atribuciones de esta Comisión, debe incluirse la de informar a las organizaciones sindicales más representativas en el Sector Público Vasco de todos los asuntos relacionados con el empleo público.

Artículo 15. Composición del Consejo Vasco de la Función Pública

Valoramos positivamente que el Anteproyecto de Ley incluya al Consejo Vasco de la Función Pública como Órgano Común de las AA.PP.VV., y en relación con el mismo, estimamos necesario que garantice la participación paritaria de la representación del personal en el mismo.

Artículo 55. La evaluación del desempeño

A efectos de promover una mayor implicación de la representación del personal, las AA.PP.VV deberán crear órganos colegiados de evaluación para analizar los resultados de las evaluaciones del desempeño efectuadas, en los que participarán las organizaciones sindicales que formen parte de la mesa de negociación correspondiente al ámbito del personal objeto de evaluación.

Artículo 86. La carrera profesional. Concepto

Se propone una adición en el punto 5 y una modificación en el 7:

*“5. Serán objeto de negociación **colectiva** las normas que fijen los criterios generales en materia de carrera profesional.*

...

*7. La carrera profesional y la promoción interna del personal laboral al servicio de las AA.PP.VV. se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en ~~el Estatuto de los Trabajadores~~ **la legislación laboral** y se articulará de conformidad con lo que se disponga en los correspondientes convenios colectivos, que se adecuarán, atendiendo a la naturaleza de la relación, a los principios generales establecidos en esta Ley...”*

La modificación en el punto 7 se explica porque el término “legislación laboral” es más correcto dado que, por ejemplo, aparte del Estatuto de los Trabajadores, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la normativa laboral internacional, significativamente, los tratados de la OIT ratificados por España. Así como el contenido de las directivas europeas se transpone al ordenamiento español, no ocurre lo mismo con los tratados internacionales que pueden complementar la ley nacional sin que la letra de ésta recoja los contenidos de aquellos.

Artículo 121. Principios del sistema retributivo

Nos preocupa que la “sostenibilidad de las retribuciones en el marco de los recursos públicos disponibles” se pueda constituir en una cláusula general habilitante que provoque una disminución del poder adquisitivo del personal que, además, si se proyecta en el marco de una crisis, amplifica el efecto de la misma. Esto vulnera el derecho a la negociación colectiva, en particular cuando, como ha ocurrido en el período de crisis actual, las medidas tomadas han significado la suspensión de la aplicación de Acuerdos y Convenios.

Por ello, se propone la incorporación a la Ley de una Disposición Adicional que comprometa a las AA:PP.VV a actuar homogéneamente en la negociación con la representación del personal empleado público para evitar el menoscabo que ha habido de los principios de la negociación colectiva.

Artículo 165. Derechos individuales ejercidos colectivamente

Se propone la siguiente modificación:

*“Los empleados públicos vascos tendrán los siguientes derechos individuales ejercidos colectivamente **de ejercicio individual o colectivo**:*

a) ...”

Y ello porque el artículo 15 de la Ley 7/2007, de 12 abril (EBEP) se titula “*Derechos individuales ejercidos colectivamente*” y recoge que “*Los empleados públicos tienen los siguientes derechos individuales que se ejercen de forma colectiva: a) A la libertad sindical*”.

Sin embargo, en el artículo 165 de este Anteproyecto (como en el EBEP citado) se recogen derechos de ejercicio colectivo (negociación colectiva, planteamiento de conflictos colectivos...), pero también derechos de ejercicio individual o colectivo. Así, por ejemplo, la libertad sindical tiene una dimensión colectiva (derecho a crear sindicatos) pero también individual (derecho a afiliarse o a no afiliarse a un sindicato).

Artículo 193. Perfiles lingüísticos y planes de normalización del uso del euskera

El apartado 7 de este artículo dispone que el Gobierno Vasco, a propuesta del Departamento competente en materia de normalización lingüística, determinará reglamentariamente los supuestos en los que, con carácter excepcional y por razones objetivamente apreciables, el titular de un puesto de trabajo pueda ser eximido del cumplimiento del perfil asignado al mismo.

Consideramos que la edad de la persona titular del puesto debería mencionarse expresamente como uno de los elementos a tener en cuenta entre los citados supuestos.

Artículo 194. El euskera en los procesos selectivos y de provisión

Preocupa a este Consejo el bloqueo que, de facto, se produce hoy y puede producirse a futuro en el desarrollo de la carrera profesional de aquellas personas empleadas públicas que, por razones ajenas a su propia voluntad, no logren acreditar el perfil lingüístico requerido para su puesto de trabajo.

Por tal razón, consideramos que, al igual que en el artículo 193 se contempla la posibilidad por parte del Gobierno de eximir a determinados titulares de puestos de trabajo, con carácter excepcional y por razones objetivamente apreciables, de la acreditación del perfil lingüístico de su puesto de trabajo, las mismas razones de excepcionalidad han de ser tenidas en cuenta en los procesos de provisión y promoción de puestos por concurso. De lo contrario, por la vía de hecho, llega a producirse una conculcación de las posibilidades de acceso a la movilidad y promoción dentro del conjunto de las Administraciones Públicas de la CAPV.

Disposición Adicional Decimonovena. Servicios Auxiliares de la Administración de Seguridad

Solicitamos la modificación de esta disposición como se indica:

“Los puestos de trabajo de los Servicios Auxiliares de la Administración de Seguridad, podrán ser clasificados como reservados a personal laboral, ***siempre que no participen en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales***”.

Y ello porque:

- El artículo 11 del EBEP, tras definir el “personal laboral” introduce, en su apartado 2, un mandato imperativo para todas las AA.PP., según el cual los criterios para la determinación de los puestos de trabajo reservados a personal laboral en las Leyes de Función Pública que se dicten en su desarrollo se harán: “...*respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2*”.

Y el artículo 9.2. del EBEP reserva el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la

salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las AA.PP., con carácter exclusivo “...a los funcionarios públicos”.

- El artículo 44.1 del Anteproyecto establece que los puestos de trabajo de las AA.PP.VV. serán desempeñados, con carácter general, por personal funcionario público. Y el apartado 2, a continuación, dispone que “*con carácter general, en las AA.PP.VV. quedarán reservadas a personal funcionario aquellas funciones, incluidas las directivas, cuyo ejercicio implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales de cada Administración Pública*”, para enumerar a continuación una serie de funciones reservadas a personal funcionario.

Después, el apartado 3 de este mismo artículo exceptúa lo dispuesto en el 2, “*siempre que se justifique de manera fehaciente que en dichos puestos no se ejercen potestades públicas*”, y el apartado 4 señala los ámbitos a que se circunscribe el desempeño de puestos por personal laboral.

De conformidad con lo anterior, resulta totalmente injustificada la excepción a la regla general que introduce esta disposición adicional, y la asignación del personal del Servicio de Seguridad, sin excepción, del régimen laboral, incluido aquél que, de acuerdo con las funciones asignadas a sus puestos ha de participar, inevitablemente, y de manera directa o indirecta, en el ejercicio de potestades públicas.

En nuestra opinión no concurre circunstancia alguna que justifique una medida tan excepcional, incluida la supuesta “especial naturaleza” del Servicio, ya que ello es impropio de un sistema democrático.

Y, en relación al antes mencionado art 44.3, proponemos completar su texto como se indica a continuación, a fin de ajustarlo tanto al apartado segundo de ese mismo artículo 44 como al art. 9.2 del EBEP:

*“En todo caso, las Administraciones Públicas Vascas podrán designar personal laboral para el desempeño de puestos de trabajo relacionados con las funciones señaladas en el apartado anterior, siempre que se justifique de manera fehaciente que en dichos puestos no se ejercen potestades públicas **o la salvaguarda de los intereses generales de cada Administración Pública**”.*

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco manifiesta su posición crítica con el Anteproyecto de Ley de Empleo Público en los términos en que se ha planteado. No obstante, considera adecuada su tramitación siempre que se tengan en cuenta las consideraciones que éste órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 26 de junio de 2015

Francisco José Huidobro Burgos

Emilia Málaga Pérez