AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 4 de febrero de 2020, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 2/2020, relativa al **anteproyecto de Ley de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi** (**Ref.: DNCG_LEY_135904/17_02**).

Tras su deliberación, ha emitido por mayoría el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Eskubi Juaristi.

PRESIDENTE:
D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:
D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:
Dª Mª Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Luis Mª Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
Dª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:
D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

DICTAMEN Nº 22/2020

ÍNDICE

ANTECEDENTES 2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO 4
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN 6
CONSIDERACIONES 6
I El proceso de elaboración 6
II Examen de los ámbitos competenciales 13
A) Marco constitucional y estatutario 13
B) La reserva de Ley establecida en el artículo 103.3 CE. 17
C) La normativa básica 18
III Características del sistema normativo en el que se inserta el anteproyecto 19

IV Examen del contenido del anteproyecto 23
A) Novedades respecto de la LCUES 23
B) Observaciones al articulado 31
Artículo 2 31
Artículo 4 32
Artículo 5 32
Artículo 15 32
Disposición transitoria única 33
Disposición derogatoria única 33
C) Observaciones de técnica normativa 33
CONCLUSIÓN 33

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 26 diciembre de 2019 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, con registro de entrada del día 2 de enero de 2020, se somete a consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de Ley de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2. La solicitud de dictamen se acompaña del expediente de elaboración de la norma, integrado por los siguientes documentos:

   a) Orden de 7 de julio de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.

   b) Resolución de 18 de diciembre de 2017 del Viceconsejero de Función Pública, por la que se somete a consulta pública la elaboración del anteproyecto.

   c) Memoria económica del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 17 de julio de 2019.

   d) Memoria explicativa, suscrita por el Director de Función Pública, de 17 de julio de 2019.

   e) Orden de 17 de julio de 2019 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley.

   f) Texto de la primera versión del anteproyecto.

g) Informe de impacto de género, de 24 de julio de 2019.

h) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 30 de julio de 2019.

i) Resolución de 23 de julio de 2019 del Viceconsejero de Función Pública, por la que se somete a información pública el anteproyecto (BOPV de 31 de julio de 2019).

j) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA), de 31 de julio de 2019.

k) Alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía, de 19 de agosto de 2019.

l) Alegaciones del Departamento de Cultura y Política Lingüística, de 23 de agosto de 2019.

m) Alegaciones de SATSE-Sindicato de Enfermería de Euskadi, de 27 de agosto de 2019.

n) Alegaciones del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, de 29 de agosto de 2019.

o) Alegaciones del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, Navarra y País Vasco, de 29 de agosto de 2019.

p) Alegaciones del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, de 3 de septiembre de 2019.

q) Alegaciones del Departamento de Medio Ambiente, Planificación y Vivienda, de 1 de octubre de 2019.

r) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de 3 de octubre de 2019.

s) Informe jurídico de la Dirección de Función Pública, de 6 de noviembre de 2019.

t) Primera memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 19 de noviembre de 2019.

u) Informe de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 3 de diciembre de 2019.

v) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico (OCE), de 3 de diciembre de 2018.

w) Segunda memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 18 de diciembre de 2019.

x) Certificación del Secretario del Consejo Vasco de la Función Pública, de 19 de noviembre de 2019.

3. En fecha posterior, con registro de entrada del día 20 de enero de 2020, se ha incorporado al expediente la documentación siguiente:

a) Comunicación de la Dirección de Función Pública, en relación a las alegaciones presentadas por centrales sindicales y personas interesadas.

b) Certificado de la Secretaría de la Mesa General de Negociación Colectiva.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

4. El anteproyecto de ley consta de un índice, una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 19 artículos, divididos en dos capítulos, y una parte final en la que figuran cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, así como un anexo.

5. En la exposición de motivos se hace hincapié en la importancia de organizar y estructurar al personal empleado público para lograr una Administración racional y eficaz que responda a las necesidades de la ciudadanía.

6. El anteproyecto dirige su regulación al personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, señalando los antecedentes legales obrantes en materia de función pública (Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca —LFPV—, y Ley 1/2004, de 25 de febrero, de ordenación de los cuerpos y escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos —LCUES—).

7. Justifica la necesidad surgida por el transcurso del tiempo de adaptarse a los grupos y subgrupos establecidos en el Estatuto básico del empleado público; a las nuevas titulaciones creadas; o a fin de actualizar los perfiles profesionales de determinados puestos de trabajo.

8. Se hace mención de conceptos que se heredan (cuerpos generales y de cuerpos especiales, con creación de escalas dentro de los mismos), o que resultan novedosos en su regulación (campos de estudio). Se destaca igualmente la incorporación al texto de los procesos de consolidación de empleo temporal de las administraciones públicas

vascas, cuyo ámbito de aplicación se extiende al de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.

9. La parte dispositiva principal, se estructura así:

- Capítulo I, Disposiciones generales: Artículo 1. – Objeto; Artículo 2. – Ámbito de aplicación; Artículo 3. – Cuerpos y escalas ; Artículo 4. – Especialidades de los cuerpos y escalas; Artículo 5. – Regulación de las especialidades; Artículo 6.- Agrupación profesional de personal de apoyo; Artículo 7. – Adscripción de los puestos de trabajo a los cuerpos, a las escalas y a la agrupación profesional de personal de apoyo;

- Capítulo II, Cuerpos y escalas: Artículo 8. – Clases de cuerpos; Artículo 9-. Cuerpos generales; Artículo 10. – Cuerpos especiales; Artículo 11. – Funciones de los cuerpos generales; Artículo 12. – Funciones de los cuerpos especiales; Artículo 13. – Escalas de los cuerpos generales; Artículo 14. – Escalas de los cuerpos especiales; Artículo 15.- Requisitos de titulación de acceso a los cuerpos y a las escalas; Artículo 16.- Relaciones de puestos de trabajo; Artículo 17.- Escalas preferentes y escalas secundarias; Artículo 18.- Requisitos y efectos de la integración en los nuevos cuerpos y escalas; Artículo 19.- Procedimiento de integración.

10. La parte final, se compone de:

- Disposiciones adicionales: Primera. – Proceso especial de consolidación de empleo en las Administraciones públicas vascas; Segunda. – Consolidación de empleo en Grupos de Clasificación con altos porcentajes de interinidad en las Administraciones públicas vascas; Tercera. – Adecuación de las relaciones de puestos de trabajo; Cuarta. – Integración de bolsas de empleo temporal.

- Disposición transitoria.

- Disposición derogatoria.

- Disposiciones finales: Primera. – Desarrollo normativo; Segunda. – Entrada en vigor.

- Anexo: correspondencia entre los cuerpos y las escalas de la Ley 1/2004, de 25 de febrero, y los nuevos cuerpos y escalas.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

11. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los "anteproyectos de ley", sin que el sometido a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.

CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

12. Como viene reiterando esta Comisión de forma constante, si el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser examinado, como es común a todo procedimiento, atendiendo a su dimensión material, tal criterio se impone en el caso de los anteproyectos de ley ya que, sobre la base de la sustancial distinción entre la potestad legislativa y la reglamentaria ["el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera `de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)´ (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre) salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—"], el examen del procedimiento, en estos casos, se aborda, no para indagar la concurrencia de posibles defectos que pudieran afectar a la validez de la disposición, sino como uno de los instrumentos para conocer la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su sustento en un adecuado fundamento objetivo y su utilidad (con el concreto contenido propuesto) para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.

13. En efecto, dado que los anteproyectos de ley sólo en los indicados casos excepcionales pueden ver comprometida su validez —siempre, además, que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (Sentencia del Tribunal Constitucional —STC— 108/1986)—, el examen de la forma de elaboración en el seno del ejecutivo permite formarse a la Comisión su juicio sobre el acierto jurídico de la regulación proyectada a través de la valoración de su racionalidad (la utilidad del concreto texto jurídico elaborado para alcanzar los objetivos propuestos), examen para el que el procedimiento encierra datos insustituibles, tales como las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, las opciones barajadas, las opiniones de los destinatarios de la norma y las expresadas en los informes (preceptivos y facultativos) emitidos y, en definitiva, las razones que avalan el contenido y estructura del texto final. Conocer la reflexión que ha precedido al texto sirve, así, para formar el juicio de adecuación entre los objetivos que persigue el dictado de la futura norma legal y el contenido propuesto para esta.

14. El ordenamiento autonómico cuenta con un valioso instrumento para llevar a cabo el análisis del *iter* procedimental de las disposiciones de carácter general: la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), que extiende a la elaboración de los anteproyectos de ley la metodología empleada para elaborar el resto de proyectos de disposiciones generales con la finalidad de facilitar, en primer término, el ejercicio por el Gobierno de su competencia para aprobar los proyectos de ley y, en segundo término, como destaca la parte expositiva de dicha LPEDG, para "facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone".

15. Hay que significar que algunos trámites iniciales del procedimiento de elaboración del anteproyecto que se informa se sustanciaron bajo la vigencia, aún plena, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), contemplando trámites que no dejaban de resultar novedosos respecto al ejercicio de la iniciativa legislativa —singularmente los artículos 129, principios de buena regulación; 132, planificación normativa; y 133, participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos; preceptos que se declaraban formalmente de carácter básico—.

16. Interrumpido el procedimiento de elaboración durante un margen de tiempo considerable, el procedimiento se reanudó y prosiguió ya tras el dictado de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que había determinado la anulación por inconstitucionales de preceptos de carácter básico; en concreto los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC.

17. Siguiendo con el proceso de elaboración desarrollado, consta el dictado de las órdenes del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno de inicio y aprobación previa. La primera, de acuerdo con su finalidad, identifica las razones de la iniciativa, su objeto y finalidad, contenido, viabilidad jurídica y material, sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, la incidencia presupuestaria y relaciona los trámites e informes cuya cumplimentación se estima pertinente, así como el método de redacción lingüística (artículo 5.1 LPEDG). La segunda consiste en la aprobación por el consejero del texto articulado (artículo 7.1 LPEDG), en el que queda fijada la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 26.8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].

18. Mediante Resolución de 18 de diciembre de 2017 del Viceconsejero de Función Pública se había sometido a consulta pública la iniciativa de elaboración del anteproyecto, por un plazo de veinte días, en orden a recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, en cumplimiento del artículo 133 de la LPAC,

insertándose en el tablón de anuncios de la Sede electrónica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, en *Legegunea* y en el portal de participación de internet de Gobierno Abierto *Irekia*.

19. La memoria económica destaca las características y los antecedentes legales del modelo de estructura de función pública desarrollado en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV); modelo que en el marco de la vigente ley básica en la materia —constituida en estos momentos por el Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLEBEP)—, requiere una adaptación, a fin de, entre otros objetivos, dar lugar a la creación de escalas, habilitar reglamentariamente para la creación de especialidades, adecuar las bolsas de empleo temporal; con el fin último de adecuarse con la innovación a las necesidades objetivas que surjan, sirviendo de palanca de desarrollo económico-social y de servicio a la ciudadanía.

20. Señala que la integración del personal en la nueva estructura no derivará gasto presupuestario, ni financiero, sin que afecte a la hacienda general. Relaciona las medidas que se contemplan para la implantación del anteproyecto (adscripción de los puestos a la nueva estructura, aprobación de las relaciones de puestos de trabajo —RPT—, regulación de especialidades). Contempla deducciones de gastos previsibles, menciona el programa económico-presupuestario afectado, la mejora en la calidad institucional esperable, sin preverse, por el ámbito, gastos para otras administraciones públicas ni costes directos para los particulares, y suponiendo una inversión rentabilizable a corto y medio plazo para la economía general mediante una Administración pública más eficaz y eficiente.

21. La memoria explicativa reproduce de forma muy similar el mismo contenido en diferentes apartados referidos a la motivación y alternativas del anteproyecto; sus objetivos y contenido, en el que recoge de forma sintética la estructura sistemática del mismo.

22. El análisis jurídico aborda aspectos competenciales, con remisión a la reserva de ley existente en la materia; los impactos normativos que implicaría su aprobación; la no necesidad por el ámbito de recurrir a la participación de otras administraciones públicas; la señalada falta de impacto económico y presupuestario; recuerda la incorporación del informe por razón de género; y señala finalmente un impacto positivo en diversos aspectos (social, igualdad, no discriminación, accesibilidad, empleo, transparencia, y gestión económica y eficiente).

23. Se ha elaborado el informe de evaluación previa del impacto en función del género que establece el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, que, tras la descripciones generales sobre departamentos y normas

implicados, objetivos generales y de promoción de la igualdad extraíbles del anteproyecto, se extiende, con datos de 1 de julio de 2017, contenidos en un anexo, sobre los porcentajes ponderados de ambos géneros presentes en la estructura funcionarial, en función de diversos factores (edad, grupo de titulación, retribución, participación en las negociaciones.

24. Se señala que en el anteproyecto no se hallan impedimentos para una progreso en materia de igualdad; se hace hincapié en el porcentaje de presencia de géneros en el equipo gestor y elaborador del texto; se recalca en que, respondiendo la actuación a criterios objetivos, no se contemplan objetivos ni medidas específicas de promoción de la igualdad; terminando como reflexión general expresando: "al depender el acceso a la condición de funcionario/a de carrera de la titulación exigida para el cuerpo y escala por el que se accede, puede ocurrir que como consecuencia de la proporción de mujeres y hombres que cursan determinados estudios, sea mayor la proporción de hombres que participen en el proceso selectivo y, haya más posibilidades de que accedan a la condición de funcionario/a de carrera más hombres que mujeres, manteniendo la subrepresentación de las mujeres en determinados cuerpos. De ser así se mantendrían las desigualdades de género en cuanto a las normas sociales y valores, sobre todo a nivel educativo; sin embargo, el cambio que debería producirse excede del ámbito que nos ocupa.".

25. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha emitido su informe, en el que, entre otras cuestiones, constata el cumplimiento de lo establecido tanto en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, de establecimiento del régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, como en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, en el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden.

26. Entre los escritos de conformidad o de alegaciones y propuestas que se derivaron figuran los de las entidades y agentes siguientes: DACIMA, Departamento de Hacienda y Economía, Departamento de Cultura y Política Lingüística, SATSE-Sindicato de Enfermería de Euskadi, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, Navarra y País Vasco, Departamento de Turismo, Comercio y Consumo y Departamento de Medio Ambiente, Planificación y Vivienda.

27. En la comunicación de la Dirección de Función Pública recibida con posterioridad, a que se ha hecho referencia antes, figuran transcritas las alegaciones presentadas por parte de diversas centrales sindicales y personas interesadas en relación con el texto del anteproyecto; documento que contiene de forma correlativa las consideraciones que merecieron las mismas por parte del centro promotor.

28. La documentación agrupa por temas las alegaciones recibidas y respuestas proporcionadas (sobre escalas facultativas —subgrupo A1— y técnicas —subgrupo A2—; funciones de las escalas; campos de estudio y titulaciones; configuración de las escalas; profesiones reguladas).

29. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha intervenido en este mismo momento procedimental, emitiendo el informe contemplado en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en el que, tras dar cuenta de los aspectos informados por el departamento de la iniciativa, valora positivamente los datos aportados y estima correcta la descripción del anteproyecto, considerando que sus principios coadyuvan a los objetivos que persigue la igualdad.

30. Considera no obstante de interés continuar recogiendo datos que permitan realizar el diagnóstico que prevé el Diagnóstico del I Plan para la igualdad de mujeres y hombres de la Administración General y sus organismos autónomos. Propone, a fin de garantizar la especialización de las personas trabajadoras, añadir la especialidad en igualdad para los puestos de Técnico/a en materia de igualdad de mujeres y hombres.

31. El informe jurídico de la Dirección de Función Pública se refiere al objeto y finalidad del anteproyecto, fundamentalmente la adaptación al TRLEBEP; entrando en el análisis de su contenido. En él trata de: i) la competencia (organización de la burocracia, con potestad organizativa autonómica, con cita de sentencias del Tribunal Constitucional); ii) capacidad de desarrollo reglamentario (con mención de las previsiones básicas, alcance de la reserva de ley conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, doctrina de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco —TSJPV—, las previsiones novedosas respecto del TRLEBEP); iii) adecuación de las bolsas de empleo temporal; iv) integración del personal en la nueva estructura (no congelación de su estatus, anexo con las equivalencias, requisitos de la integración, grado y fecha de efectos); v) adscripción del personal interino (adscripción en diversas bolsas, modificaciones de nombramientos, cobertura de puestos en las nuevas escalas). Termina proponiendo ciertas modificaciones del texto.

32. La primera memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto da cuenta de la tramitación desarrollada hasta el momento, de la que se extrae que el texto resultó modificado a fin de: prever el desarrollo reglamentario de especialidades, otorgar validez a las titulaciones anteriores y contemplar procedimientos y criterios para la integración en la nueva estructura.

33. Recoge la memoria, por otra parte: "Asimismo, el 12 de noviembre de 2019, el Consejo Vasco de la Función Pública ha informado el Anteproyecto y ha propuesto la inclusión en el mismo de las

disposiciones de consolidación de empleo temporal que formaban parte del proyecto de Ley de Empleo Público Vasco".

34. Emite su informe la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. Tras los aspectos introductorios, entra en el análisis de la competencia material y formal, rango normativo, tramitación (en la que destaca que por no recogerse en el programa anual normativo, debería justificarse la tramitación del anteproyecto) y alternativa regulatoria (se contempló inicialmente obrar por vía modificativa y, al retomarse la iniciativa dos años después, se ha optado, ante las nuevas circunstancias —nueva clasificación del TRLEBEP, nuevas titulaciones creadas—, por operar mediante una regulación nueva como —señala— recomiendan las reglas de la técnica normativa para la alteración extensa).

35. Se adentra después el informe en el análisis del contenido, recogiendo aspectos de la titulación y de la parte expositiva. Realiza a continuación consideraciones más detenidas sobre los artículos que lo componen.

36. Destacan entre las mismas el distinto ámbito de regulación que contempla en general el anteproyecto, con respecto a las previsiones introducidas con posterioridad mediante las disposiciones adicionales primera y segunda. Considera más sustantivas las novedades del capítulo II, con la creación generalizada de escalas en ambas clases de cuerpos, tanto generales como especiales, o con la incorporación de conceptos novedosos (campos de estudio).

37. Con respecto a la parte final del anteproyecto, indica que las dos disposiciones adicionales primera y segunda figuran en el proyecto de Ley de empleo público vasco, que se encuentra en la fase última de tramitación en el Parlamento Vasco, remitiéndose a esos efectos al Dictamen 180/2018 de esta Comisión Jurídica Asesora, sin perjuicio de desmenuzar los requisitos y características que reúnen ambos procesos.

38. Finaliza recomendando ciertas adaptaciones del anteproyecto a las directrices de técnica normativa.

39. El informe de la OCE indica que el anteproyecto carece de incidencia presupuestaria directa e inmediata en los presupuestos de la Administración General de la CAPV en la vertiente del gasto.

40. Consta certificación de la secretaria de la celebración, por cinco veces, de la Mesa General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con inclusión en el orden del día de la Ley de cuerpos y escalas.

41. Figura una certificación del secretario del Consejo Vasco de la Función Pública que da cuenta de haberse emitido informe conforme a lo previsto en el artículo 8.a) de la LFPV, señalando que el anteproyecto resultó informado favorablemente por mayoría (12 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones); emitiéndose voto particular por el Viceconsejero de Función Pública, al que se adhieren once miembros.

42. La memoria procedimental finalmente confeccionada relata la amplia tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto, con la consulta a los departamentos, órganos especializados de la Administración de la CAPV y restantes trámites de consulta pública, audiencia e información pública llevadas a cabo con una diversidad de entidades, recibiendo un múltiple número de alegaciones; señalándose las modificaciones más importantes llevadas a cabo a resultas de ello, que se cifran en: incorporación de las funciones básicas de los respectivos cuerpos generales y especiales, dejando al desarrollo reglamentario las de las especialidades; adaptarse a las titulaciones del TRLEBEP, otorgando validez temporal a las titulaciones anteriores; y prever el procedimiento y los criterios de integración del personal en los nuevos cuerpos y escalas.

43. Hace referencia específica a la incorporación posterior, a iniciativa del Consejo Vasco de la Función Pública, de dos disposiciones adicionales nuevas; recogiendo por último las propuestas sugeridas, admitidas o desestimadas de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

44. La Comisión se hace eco de la incorporación final al texto de las dos disposiciones adicionales — primera: proceso especial de consolidación de empleo en las Administraciones públicas vascas; y segunda: consolidación de empleo en grupos de clasificación con altos porcentajes de interinidad en las administraciones públicas vascas —, hecho que se ha producido muy avanzado y prácticamente finalizado el proceso de elaboración del anteproyecto.

45. Como se indica en determinado informe, las dos disposiciones forman parte del proyecto de Ley de empleo público vasco en tramitación en el Parlamento Vasco.

46. Sin poder señalar que por ese solo hecho la agregación de las dos disposiciones nuevas entrañe un verdadero obstáculo o incompatibilidad para su tramitación conjunta, dada su familiaridad con ambos proyectos, sí se puede prevenir del riesgo de generar una regulación innecesaria, por reproducida.

47. Pero, más conectado con el análisis sobre la tramitación que aquí se trata, se significa que el distinto ámbito de aplicación a que se extienden las dos disposiciones adicionales comentadas, respecto a la regulación principal del anteproyecto, puede acusar cierto

déficit procedimental —siempre relativo, tratándose de una norma de rango de ley— en tanto el espectro de los entes y agentes que han participado en el presente procedimiento puede no llegar a integrar la representación de todos los entes administrativos a que alcanzan las dos disposiciones que se comentan, ya que vienen a afectar también, entre otras, a las administraciones forales y locales.

48. Es también cierto que, en concreto, los citados entes cuentan con representación en el órgano —Consejo Vasco de la Función Pública— que ha promovido la incorporación de las dos disposiciones objeto de comentario (artículo 9 de la LFPV); órgano que, además, al igual que lo hizo con el proyecto de Ley de empleo público vasco, ha terminado por informar favorablemente el anteproyecto, con un cómputo de mayorías muy similar al que se dio en aquel caso.

49. Dando valor a esa forma de participación, aun indirecta, de dichos entes en el presente procedimiento, cabe corroborar y presumir que permanece inalterado el criterio favorable a la tramitación de ambas disposiciones adicionales que manifestaron con plenitud participativa dichas administraciones con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de empleo público vasco.

II EXAMEN DE LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES

A) Marco constitucional y estatutario

50. Recordando lo que se señaló en nuestro Dictamen 12/2003, que informó el anteproyecto de la LCUES, la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta con carácter exclusivo la competencia (art. 10.4 del Estatuto de Autonomía —EAPV—), en materia de "Estatuto de los Funcionarios del País Vasco ..., sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución", precepto este último que reserva al Estado, entre otras cuestiones, el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de la administraciones públicas.

51. Sobre el alcance que la Constitución (CE) reconoce al título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, la STC 76/1983 (FJ 38) señalaba que de dicha previsión: "deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1ª) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2ª) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión 'régimen jurídico' contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de

julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas".

52. Dicha doctrina ha sido reiterada en posteriores pronunciamientos con ocasión de procedimientos sobre diversos extremos que afectan al régimen estatutario de los funcionarios públicos. Así, el Tribunal Constitucional (STC 37/2002, FJ 8) ha dicho, en relación con la distribución competencial, que: "En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18ª CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales".

53. Posteriormente (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8), recordaba que en relación con "el régimen estatutario de los funcionarios públicos" corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18ª CE, "fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1998, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (…), a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto".

54. Respetando dicho marco básico, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponderá su desarrollo legislativo y ejecución, tanto en su vertiente estatutaria como respecto a su potestad organizatoria para ordenar el personal a su servicio.

55. Hecha esta aproximación a la distribución competencial, habrá de delimitarse el alcance de la expresión "régimen estatutario de los funcionarios públicos", pues es este el concepto sobre el que opera la reseñada distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, amén de que, aunque lo analizaremos a continuación, en este marco constitucional ha de hacerse referencia a la reserva legal que establece el artículo 103.3 CE para regular "el estatuto de los funcionarios públicos".

56. En relación con el significado de dicha expresión, empleada en los artículos 149.1.18ª y 103.3 CE, así como en el artículo 10.4 EAPV, el Tribunal Constitucional señaló en su STC 37/2002, de 14 de febrero, F. 8) –recordada por la STC 113/2010, F. 3-: "en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud del artículo 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las

situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas" [SSTC 99/1987, de 11 de junio, F. 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, F. 19]".

57. Preciso es tener presente que estamos en un ámbito en que la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas implica una amplia capacidad de determinación sobre la función pública propia, extremo que tempranamente reconoció el Tribunal Constitucional.

58. Así, en su STC 54/1982 (FJ 2), si bien en relación con la normativa vigente en el momento en que se publicó la norma recurrida, recordaba que: "De la consideración de esta legislación, y de la que regula el régimen de los funcionarios públicos del Estado, se deduce que la ordenación de los funcionarios en Cuerpos no es un principio organizativo que se imponga con carácter excluyente a todas las Administraciones públicas, pues junto a la existencia de Cuerpos está también el criterio vigente en el régimen de las Corporaciones locales de organizar a sus funcionarios no pertenecientes a Cuerpos Nacionales en grupos, subgrupos, clases y categorías. Si esto es así no puede decirse que el Decreto 346/1981 de la Generalidad infrinja principios básicos cuando para sus funcionarios establece una ordenación en categorías".

59. Añadía la citada STC 54/1982 (FJ 3) que: "Si, como hemos afirmado, la Generalidad puede crear categorías de funcionarios al servicio de su Administración, también entendemos que tiene competencia para determinar las funciones que corresponden a cada una de dichas categorías, siempre que las referidas funciones equivalgan o sean homologables, en sus líneas generales, con las atribuidas a Cuerpos o categorías análogas de funcionarios de la Administración del Estado o de las Corporaciones locales, tal y como se deducen de la legislación estatal vigente. Tales funciones no tienen por qué ser necesarias y exclusivamente idénticas a las atribuidas a dichos Cuerpos o categorías similares".

60. Se reitera esta doctrina sobre la capacidad de configuración legislativa del personal de las comunidades autónomas en la STC 57/1990 (FJ 2): "Ahora bien, estas consideraciones iniciales deben completarse con otra relativa al margen de actuación con que las Administraciones Públicas cuentan a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras. Este Tribunal, de manera más o menos explícita, ha señalado en numerosas resoluciones que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas [SSTC 7/1984 (RTC 1984\7) 99/1984 (RTC 1984\99), 148/1986 (RTC 1986\148), entre otras]. Pues bien, como complemento y proyección de esa discrecionalidad, hay que tener presente que las Administraciones Públicas deben disfrutar, asimismo, de un margen de actuación suficientemente amplio a la hora de concretar organizativamente esos status. Ello queda puesto de manifiesto en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razones de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y

retributivos (AATC 1268/1987 y 1053/1988, entre otros). No cabe duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en los que, entre otros extremos, hay que acomodar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status, prestaban sus servicios en otro Ente".

61. También más adelante reitera su doctrina (STC 110/2004, FJ 4 a):

> Ahora bien, igualmente oportuno es reiterar «que, según se ha observado en la STC 128/1994, de 5 de mayo (RTC 1994, 128): «el principio de igualdad, que vincula al legislador, no impide que éste establezca diferencias de trato, siempre que encuentren una justificación objetiva y razonable» valorada en atención a las finalidades que se persiguen por la Ley y a la adecuación de medios afines entre aquéllas y éstas (STC 22/1981 [RTC 1981, 22]). Y ha tenido ocasión de reiterar, también, que esta libertad de implantación de diferencias de trato se aprecia con mayor intensidad aún en relación con estructuras de creación legal, donde la norma, que las crea, puede apreciar diferencias relevantes fundadas en el régimen abstracto diseñado por ella misma (STC 7/1984 [RTC 1984, 7], F. 2, por todas)» (STC 80/2003, de 28 de abril [RTC 2003, 80], F. 3). Ninguna duda cabe de que esta última consideración es relevante en la cuestión que ahora nos ocupa, dado que, como hemos señalado en otras ocasiones, «el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las Administraciones públicas (SSTC 7/1984 [RTC 1984, 7], 99/1984 [RTC 1984, 99], 148/1986 [RTC 1986, 148], entre otras)» (STC 57/1990, de 25 de marzo [RTC 1990, 57], F. 2).
>
> Podemos señalar, a modo de conclusión parcial de lo señalado hasta el momento, que la «discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984 [RTC 1984, 7] , 68/1989 [RTC 1989, 68] , 77/1990 [RTC 1990, 77] y 48/1992 [RTC 1992, 48])» (STC 293/1993, de 18 de octubre [RTC 1993, 293] , F. 3).
>
> Las Administraciones públicas disfrutan, así, «de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (STC 57/1990)» (STC 293/1993, de 18 de octubre [RTC 1993, 293], F. 3). «En el caso de las Comunidades Autónomas,

que es el supuesto que ahora interesa, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los arts. 147.2 c), 148.1.1 CE y los concordantes de los Estatutos de Autonomía» (STC 156/1999, de 13 de julio [RTC 1999, 156], F. 4).

62. De la doctrina sentada en la anterior STC 1/2003 (FJ 8) o en las recientes SSTC 55/2018, (FJ 4) y 132/2018 (FJ 4), referidas al análisis de la LPAC y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), respectivamente, se infiere la necesidad de interpretar el contenido de las bases en esta materia en el sentido más favorable posible a la capacidad autonómica de autoorganización pues "la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados".

B) La reserva de ley establecida en el artículo 103.3 CE.

63. Hecha la aproximación anterior a la distribución competencial en la materia de función pública y a la delimitación del concepto del "régimen estatutario de los funcionarios públicos", es necesario precisar el alcance de la reserva legal establecido en el artículo 103.3 CE.

64. La citada operación fue realizada, en relación con diversos extremos impugnados de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en adelante, Ley 30/1984), en la STC 99/1987. Con carácter general, el Tribunal Constitucional realizaba la siguiente observación (FJ 3.a.): "Al respecto, se debe comenzar por observar que en el art. 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el "Estatuto de los funcionarios públicos". Esta materia queda, así sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos caso, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa".

65. En definitiva, reconocida la colaboración reglamentaria para desarrollar y complementar una previa determinación legal, de lo que se trata es de que no existan remisiones incondicionales o carentes de límites ciertos y estrictos, sino que estas remisiones "sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de

las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley", de tal modo que no se llegue a "una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir" (FJ 3.a, *in fine*, de la STC 99/1987).

66. En relación con la concreta creación de cuerpos y escalas, y ante diversas remisiones al Gobierno que se contenían en la redacción original del artículo 27 de la Ley 30/1984, unas para habilitarle a convocar pruebas de ingreso en los distintos cuerpos y escalas, y otras para unificar y declarar a extinguir los mismos, la STC 99/1987 (FJ 3.c.) señalaba que la decisión "sobre la convocatoria de pruebas y concursos para el ingreso en Cuerpos o Escalas administrativas o para el traslado de quienes sean ya funcionarios entra, sin duda, en la función ejecutiva y de dirección de la Administración del Estado que al Gobierno le cumple (art. 97 de la Constitución), en el bien entendido de que estas autorizaciones legislativas para la convocatoria de pruebas y concursos unitarios no podrán afectar, so pena de contrariar la ratio misma de las previsiones que se consideran, sino a Cuerpos homogéneos, que muestren afinidades bastantes como para justificar la adopción por el Gobierno de las medidas aquí contempladas".

67. Por el contrario, en relación con la habilitación al Gobierno para unificar y extinguir cuerpos y escalas, el Tribunal Constitucional entendía que dicha habilitación era inconstitucional, al realizarse la misma sin una predeterminación legislativa suficiente para evitar que resida en el Gobierno una potestad incondicionada, sin límites o con límites imprecisos, para alterar la estructura de los cuerpos y escalas, pues son medidas que afectan al "régimen estatutario de los funcionarios públicos", materia protegida por el principio de reserva legal.

C) La normativa básica

68. Por último, hemos de indicar que el régimen básico a que nos hemos referido, a los efectos que aquí nos interesan, está contenido en la actualidad en el TRLEBEP, cuyo antecedente, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público (EBEP), había derogado los preceptos declarados de carácter básico en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

69. Se ha llegado a señalar que el EBEP y, como consecuencia, el TRLEBEP, concede comparativamente un margen mayor a la legislación autonómica, tal como se expresaba en la parte expositiva del EBEP —"Quiere eso decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de

los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional"— y como prescribe el artículo 6 del TRLEBEP —"Leyes de Función Pública: En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas."—.

70. Dicha competencia tiene el límite, a los efectos de agrupar a los funcionarios en los cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que agrupen a funcionarios, del respeto en todo caso a los grupos establecidos en el artículo 76 del TRLEBEP. Esto es, constituye el mínimo común denominador estructural o, si se quiere, principio organizativo básico, la agrupación de los funcionarios en grupos, en función del nivel de titulación exigido para su ingreso.

III CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA EL ANTEPROYECTO

71. El objeto del anteproyecto sometido a nuestra consideración es la regulación de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

72. Como es sabido, el modelo de ordenación de la función pública actualmente en vigor es el resultado de la yuxtaposición de dos sistemas de origen y contenido muy distintos: el de carrera, tradicional en Europa, y el de puestos, de origen norteamericano. Dicho modelo utiliza los dos elementos característicos de ambos sistemas: el cuerpo y las relaciones de puestos de trabajo, si bien cada uno de dichos elementos tiene su propio ámbito y función.

73. Así, el cuerpo es el elemento organizativo de naturaleza personal (los funcionarios se agrupan por cuerpos en razón del nivel de titulación exigido para el acceso a los mismos y el carácter homogéneo de las funciones a realizar) y tiene una importancia capital en el acceso (artículo 39 y siguientes LFPV), mientras que el puesto de trabajo, de naturaleza estructural o interna (atiende a las necesidades del servicio), tiene esa importancia en la provisión (artículo 13 y siguientes de la LFPV).

74. En la configuración concreta de cada sistema administrativo el peso relativo de ambos elementos está en función de factores diversos y, en primer lugar, de la situación de partida. Obviamente, no es lo mismo que los componentes del sistema de puestos se inserten en el marco de una estructura corporativa de larga tradición y muy consolidada, como es la del Estado, que, como es el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma, se hayan incorporado simultáneamente en el diseño organizativo de la función pública cuando, además, se había producido un desarrollo estimable del citado sistema de puestos de trabajo.

75. En definitiva, a la hora de crear cuerpos (así como el número de efectivos y las características de la formación exigible a sus integrantes) es ineludible tener en cuenta el peso relativo que estos hayan adquirido pues, si la estructura corporativa se encuentra configurada de forma cerrada y fuertemente compartimentada, de modo que la carrera se encuentra absolutamente predeterminada por la dinámica de los cuerpos, el papel de los puestos será claramente accesorio. Si, por el contrario, las relaciones de puestos constituyen el eje del sistema, de modo que el cuerpo sea fundamentalmente un instrumento al servicio de la racionalización de los procesos selectivos, que limita, sólo lo necesario e imprescindible, las características de la actividad a desarrollar, la estructura corporativa se modula significativamente.

76. En la primera hipótesis, lo normal es que las nuevas necesidades funcionales se traduzcan en la diversidad o multiplicación de cuerpos y escalas, mientras que, en la segunda, se optará, generalmente, por cuerpos que delimiten colectivos profesionales amplios. El acierto en la conjugación de ambos elementos dependerá de que se ponderen adecuadamente las características del entorno institucional y funcional de cada Administración y de las necesidades objetivas a las que tenga que acomodar su misión servicial de los intereses generales.

77. En nuestro caso, el legislador vasco ha optado claramente por la última técnica organizativa mencionada. Así se deduce de la tipología de cuerpos que creaba la disposición adicional 1ª de la LFPV —derogada y sustituida por la LECUES— y se corrobora con la nota de interdepartamentalidad (artículo 41 LFPV) y el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo (artículo 42 LFPV, con la moderación introducida en la nueva redacción dada por la Ley 16/1997, de 7 de noviembre).

78. Por otra parte, hemos de recordar que el artículo 40.1 de la LFPV establece que la creación, modificación o supresión de cuerpos y escalas se realizará por ley del Parlamento Vasco, la cual deberá determinar la denominación, la titulación exigida para el ingreso, la definición de las funciones y la determinación, en su caso, de los criterios de desarrollo.

79. Dicho mandato, en relación con la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como hemos señalado, se plasmó primero en la disposición adicional primera de la LFPV, mediante la que se crearon ocho cuerpos, y con posterioridad en la LECUES, que continúa recogiendo la misma estructura.

80. A cinco de ellos —el Cuerpo Superior de Administración, el Cuerpo de Gestión Administrativa, el Cuerpo Administrativo, el Cuerpo Auxiliar Administrativo y el Cuerpo Subalterno, que se corresponden con los cinco grupos de titulación establecidos en el

artículo 43 de la LFPV— se les encomendó el desempeño de las funciones comunes a la actividad administrativa.

81. A los otros tres cuerpos se les asignó el desempeño de tareas o funciones específicas: los Cuerpos Superior Facultativo; el de Técnicos de Grado Medio y el de Ayudantes Técnicos, correspondientes a los niveles de titulación de los Grupos A, B y C.

82. Esta primera división de funciones, las comunes y las facultativas o especiales, seguía la clásica distinción contenida en el Texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, para los cuerpos de funcionarios del Estado (artículos 3 —derogado—, 23 y 24), si bien la configuración concreta de los cuerpos contenida en la disposición adicional primera de la LFPV, y actualmente en la LCUES, se asemeja más a la función pública local.

83. Efectivamente, en la Administración local (para los funcionarios propios de las corporaciones locales) existe una Escala de Administración General, con cuatro subescalas, y una Escala de Administración Especial, con dos subescalas, la Técnica y la de Servicios Especiales (artículo 167 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo, 781/1986, de 18 de abril —TRRL—).

84. A los funcionarios de la Escala de Administración General les corresponde el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

85. A la Subescala Técnica de Administración Especial pertenecen los funcionarios que desarrollan tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales y dichos funcionarios se dividen en técnicos superiores, medios y auxiliares en atención al carácter y nivel del título exigido (artículo 170 TRRL), y cada clase podrá comprender distintas ramas y especialidades.

86. Se debe tener en cuenta que la clasificación de los funcionarios se corresponde hoy con la que se prevé en el artículo 76 del TRLEBEP, sin perjuicio de que, con arreglo a su disposición transitoria tercera —"1. Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto"—, se admita la validez transitoria de la prevista en la normativa autonómica vigente a la fecha del dictado del EBEP —en nuestro caso, la del artículo 43 LFPV—, para lo que incorpora una relación de equivalencias entre los grupos de clasificación — "2. Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, se integrarán en los Grupos de

clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias…"—. La previsión de validez temporal se incorpora de forma expresa también al anteproyecto (disposición transitoria única).

87. Además de la regulación correspondiente a los cuerpos señalados —clases (artículo 9), cuerpos generales (artículo 10), cuerpos especiales (artículo 11)—, la LCUES previó la creación de escalas dentro de los cuerpos especiales (artículo 4: "cuando las funciones exijan una cualificación profesional cuyo desempeño no se corresponda con una única titulación académica, sino que abarque contenidos susceptibles de ser desempeñados por un conjunto agrupado de titulaciones académicas"), además de las denominadas opciones de los cuerpos especiales (artículo 5: "se corresponden con la titulación oficial exigida para el acceso a las plazas de los mismos que requieran de conocimientos propios y específicos de una única y concreta formación académica").

88. El listado concreto de las escalas de los cuerpos especiales se estableció de forma expresa en la propia LCUES (artículo 14), muy similarmente a como figuran previstas en cuerpos especiales de otras administraciones y, en concreto, del Estado (archiveros, bibliotecarios y documentalistas; estadísticos; sistemas y tecnologías de la información; etc.).

89. No se dejaron de contemplar también en la LECUS las funciones correspondientes a las diferentes escalas (artículo 16), de forma equiparable a las existentes en esas otras administraciones, respondiendo a un criterio racionalizador de la organización de la burocracia.

90. La LECUS estableció, por otra parte, la posibilidad de crear especialidades (artículo 6: "Cuando el contenido técnico y particularizado de determinados puestos de trabajo exija como requisito para su desempeño una mayor especialización de las funciones de los cuerpos y escalas podrán crearse especialidades"), previendo su regulación reglamentaria —para su creación, modificación, unificación y supresión— sujeta a determinados criterios (artículo 7), precepto en el que se contemplan así mismo distintas formas de acreditar la especialidad.

91. En relación con estas especialidades, cumple decir que la Ley 7/2016, de 2 de junio, ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, estableció en su artículo 17.3 y 4 reglas para la acreditación de la especialidad de letrados y letradas del Gobierno Vasco, tanto de carácter ordinario como de las restantes vías de acreditación de las especialidades que se contemplan en la LCUES. Contempló además dicha Ley 7/2016, en su disposición adicional única, un supuesto extraordinario, reconducible al procedimiento objetivo del artículo 7.3.d) de la LCUES.

92. La Ley 7/2016 ha sido objeto de desarrollo por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, de regulación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que entre sus artículos 51, 52 y 53

contempla, respectivamente, la propia creación de la especialidad —"Se crea la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco, del Cuerpo Superior Facultativo A-2, opción Licenciado en Derecho"—; aspectos de su acreditación y reconocimiento; y mandato de adaptación de los correspondientes puestos de trabajo. Finalmente, en la disposición adicional tercera emplazaba al centro directivo competente a la realización de las ofertas individualizadas a fin de dar cumplimiento a la disposición adicional tercera de la Ley 7/2016.

IV EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Novedades respecto de la LCUES

93. La presente iniciativa viene a sustituir la finalidad meramente ordenadora y racionalizadora de los cuerpos y escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos que cumplía la LCUES, por una vocación de regular los cuerpos y las escalas del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi; lo que cualitativamente implica mayor compromiso de densidad normativa, comenzando por posibilitar la adaptación de la estructura organizativa de la Administración de la CAPV a la regulación del TRLEBEP, en especial de su artículo 76.

94. Desde este punto de vista, se mantienen en el anteproyecto los conceptos de cuerpos y escalas, desapareciendo sin embargo el de opciones que figura previsto en la LCUES a fin de corresponderse con la titulación oficial exigida para el acceso a las plazas de los mismos que requieran de conocimientos propios y específicos de una única y concreta formación académica.

95. Perviviendo el citado concepto de la opción en las estructuras vigentes, no resulta extraño, por tanto, que el anteproyecto la contemple, en concreto, en aquellos preceptos que se dirigen a regular los requisitos y efectos (artículo 18) y el procedimiento (artículo 19) de la integración de los funcionarios en los nuevos cuerpos y escalas.

96. Curiosamente sobre una similar característica de la opción que se suprime, construye el anteproyecto una de las bases de existencia de la escala: "cuando las funciones que se desempeñen requieran la posesión de una titulación oficial determinada" (artículo 3.3)

97. Al contrario que en la LCUES, en el anteproyecto se contemplan escalas tanto en los cuerpos especiales —únicos en que se preveían hasta ahora— como en los cuerpos generales.

98. Las escalas futuras tendrán, por otra parte, una doble finalidad: agrupar funciones que pueden ser desempeñadas por profesionales con titulaciones de diversos campos de estudio, por una parte; y, por otro lado, para agrupar las funciones propias de una titulación oficial concreta (exposición de motivos).

99. Esta noción de "campos de estudio" reaparece en diversos preceptos de la parte dispositiva: referido en un caso a la segunda de las razones que justificarían la existencia de las escalas (artículo 3.3); y, en otro, en relación con los requisitos de titulación de acceso a los cuerpos y escalas, cuando remite a las relaciones de puestos la concreción de la agrupación de títulos de acceso a las escalas de cuerpos especiales (artículo 15.3).

100. El artículo 4 contempla el supuesto que posibilita crear especialidades; haciéndolo de forma prácticamente coincidente con el correspondiente precepto de la LCUES (artículo 6), salvo la sustitución de los términos "mayor especialización" por los de "mayor individualización".

101. En tanto, el contraste del artículo 5 con el correspondiente de la LCUES (artículo 7) manifiesta una apreciable retracción normativa —artículo 7.2 y 3 LCUES— ya que, si bien recoge algunas previsiones del artículo 40.1 LFPV más bien referidas a la creación, modificación o supresión de cuerpos y escalas — denominación, funciones, procedimientos de acreditación y pérdida—, omite establecer "La determinación de los criterios de desarrollo reglamentario de aquellas cuestiones que, por razón de la especialidad de las funciones de los mismos, requieran un tratamiento específico" [artículo 40.1.d) LFPV].

102. El artículo 6, referido a la agrupación profesional de personal de apoyo, al que se le dispensa de estar en posesión de titulaciones del sistema educativo, resulta otra novedad del anteproyecto, que tiene soporte en la disposición adicional sexta del TRLEBEP.

103. Es en los preceptos que se integran en el capítulo II del anteproyecto donde se presentan las novedades más importantes.

104. Así como las funciones básicas, tanto de los cuerpos generales (artículo 11) como de los cuerpos especiales (artículo 12) se recogen expresamente en el anteproyecto, se remite a decreto del Gobierno Vasco el desarrollo de las funciones que corresponderán a las escalas de los cuerpos especiales; en tanto que las funciones de las escalas de los cuerpos generales se hacen coincidir, identificándolas, con las funciones básicas de los cuerpos en las que se agrupan (artículo 13. B).

105. Los artículos 9 y 10 resultan vitales a los efectos de realizar la adaptación de los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del EBEP, como son los de la LCUES, en

los grupos de clasificación profesional de funcionarios que se prevén en el artículo 76 del TRLEBEP.

106. En los artículos 11 y 12 se recogen de forma coincidente con la regulación actual, pero ahora por separado, las funciones básicas de los respectivos cuerpos generales y especiales, destacando únicamente la sustitución del grupo de subalterno por la agrupación profesional de personal de apoyo.

107. En los artículos 13 y 14 se aglutinan, respectivamente, las escalas de los cuerpos generales y especiales, haciendo ahora un número total de cincuenta y cinco escalas, frente a las dieciséis con que se cuentan en la actualidad.

108. En el artículo 15 se recogen los requisitos de titulación requeridos para el acceso a los cuerpos y escalas, conforme prescribe el artículo 76 del TRLEBEP. Se percibe su adaptación a los nuevos programas de estudios universitarios introducidos a partir del denominado Plan de Bolonia, aunque hasta su completo despliegue sigan siendo válidos los títulos oficiales vigentes en la actualidad; lo que se garantiza mediante la repetida disposición transitoria única.

109. Con algún punto de semejanza con el artículo 8 de la LCUES, el artículo 16 hace referencia a las relaciones de puestos de trabajo a los efectos de concretar los puestos cuya provisión se reserva a los cuerpos y escalas. Se establece también que en la misma relación de puestos se determine la escala preferente a efectos de realizar las convocatorias de pruebas selectivas.

110. El artículo 17 contempla las escalas denominadas preferente y secundaria, que son necesarias, según se indica, para proceder, respectivamente, al acceso al empleo público y provisión con carácter definitivo; o solo para la provisión de los puestos de trabajo.

111. Se indica que dichas escalas deberán determinarse así mismo en las relaciones de puestos de trabajo.

112. El artículo 18 trata de los requisitos y efectos de la integración en los nuevos cuerpos y escalas, estableciendo reglas que no figuraron en la vigente LCUES cuando prescribió, en su parte final, disposiciones referentes a la integración del personal funcionario preexistente.

113. El artículo 19, del procedimiento de integración, incorpora, por un lado, a la parte dispositiva principal aspectos que en la vigente LCUES se ubican entre las disposiciones adicionales; y por el otro, prioriza en los procedimientos de integración los que permiten manifestar las preferencias del personal afectado.

114. Las dos primeras disposiciones adicionales (primera: proceso especial de consolidación de empleo en las administraciones públicas vascas; y segunda: consolidación de empleo en grupos de clasificación con altos porcentajes de interinidad en las administraciones públicas vascas), comentadas anteriormente en la parte dedicada al proceso de elaboración , fueron objeto del Dictamen 180/2018 (pár. 192 a 214); dictamen que invitaba a tomar en cuenta así mismo las consideraciones recogidas al efecto en el Dictamen 138/2015.

115. Cabe hacer mención entre los aspectos novedosos que se han sucedido desde entonces en torno a materia relacionada con ofertas de empleo público derivadas de acuerdos suscritos por ministerio y sindicatos, el dictado de la Sentencia de 4 noviembre 2019 — JUR 2019\302300— de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 7ª), cuando señala:

> TERCERO.-
>
> La demandante afirma que se discrimina al personal interino de larga duración y al personal indefinido no fijo a quien se ha reconocido esta situación por sentencia judicial cuando se le obliga a concurrir a un procedimiento selectivo de concurso-oposición para el acceso a la condición de fijo o funcionario de carrera, desconociendo los servicios prestados a la Administración y los derechos reconocidos por sentencia judicial. Postula que para los interinos de larga duración se prevea un concurso específico de méritos, sin oposición, y que las plazas del personal indefinido no fijo no sean incluidas en las primeras ofertas públicas de empleo.
>
> La preferencia por el sistema selectivo de oposición y el rechazo a las oposiciones restringidas, salvo supuestos excepcionales, y la prohibición de integración automática de determinados grupos en la función pública, es una constante en la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo.
>
> Según la STC nº 111/2014, de 26 de junio del 2014 (RTC 2014, 111) , citada por la Abogacía del Estado, "la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados (...) Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable..." .

Y el artículo 61.6 del EBEP (RCL 2015, 1695, 1838) señala que "los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso oposición (...) solo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Ninguna base jurídica tiene, por tanto, la pretensión de que al personal interino de larga duración se le exima de someterse a unas pruebas objetivas de evaluación de sus conocimientos.

Tampoco tiene ningún apoyo legal la pretensión de que el personal laboral indefinido, no fijo, al que por sentencia se le haya reconocido esta cualidad, se le garantice un tiempo de permanencia en sus puestos, mediante el mecanismo de no incluirlos en las primeras ofertas públicas de empleo. Este personal se le reconoce únicamente el derecho a permanecer en su puesto de trabajo mientras no sea cubierto por alguno de los sistemas de provisión de puestos de trabajo, pero no se le garantiza un tiempo determinado de permanencia.

116. Como también la Sentencia 212/2019, de 20 febrero (RJ 2019\856) del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección4ª).

117. En dicha sentencia, de interés por cuanto analiza pormenores de una convocatoria realizada al abrigo de un proceso extraordinario de consolidación, recuerda la doctrina constitucional sobre ciertos límites considerables en esta clase de procesos:

Ya la temprana sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989 (RTC 1989, 67) rechazó que la puntuación obtenida en la fase de concurso por los servicios prestados pudiera aplicarse a compensar la falta de capacidad a demostrar en los ejercicios de oposición, afirmando el alto Tribunal que "La convocatoria impugnada consigue así el mismo efecto práctico de concesión de ventajas y privilegios y de restricción de competencia "externa" que perseguía la práctica de pruebas restringidas para el acceso a la función pública, que fue suprimida por la legislación estatal"; y eso es lo que sucede en nuestro caso, en que una interpretación literal del inciso final de la base II.1.1.2, y ajena al contexto constitucional de la convocatoria, conduce a la práctica generalización del aprobado, degradando el peso de la prueba de oposición y primando decisiva y desproporcionadamente la fase de concurso de méritos, lo que por un lado, provocaría una postergación de aspirantes sin experiencia en la propia Administración convocante, y por otro lado, que aprobasen personas para plazas con exigencias de

capacitación imprescindibles que no fueron demostradas en condiciones competitivas y bajo principios objetivos.

118. Con mayor concreción efectúa el análisis de dicha doctrina, relacionándola con las bases de la concreta convocatoria en los siguientes términos:

> La parte demandante razona que la interpretación teleológica está condicionada por el hecho de que nos encontramos ante un proceso selectivo extraordinario de consolidación de empleo que se enmarca dentro de los procesos previstos en la disposición transitoria 4ª del EBEP (RCL 2007, 768) y disposición transitoria 14ª del DL 1/2008 (LG 2008, 255) , dictándose la Orden de convocatoria en ejecución del Acuerdo de 21 de abril de 2008 de mejora del empleo público en el ámbito de la Administración de la Xunta de Galicia, en el que se aclara que ha de ofrecerse la oportunidad a los funcionarios interinos de adquirir la condición de funcionario de carrera a través de los correspondientes procesos selectivos.
>
> Pese a que no se reconoce, realmente con la invocación de las mencionadas disposiciones transitorias del EBEP y DL 1/2008, así como del acuerdo de 21 de abril de 2008, se pretende justificar que la finalidad del proceso selectivo de que ahora se trata es privilegiar a los funcionarios interinos y facilitar la adquisición por su parte de la condición de funcionarios de carrera, pero tal finalidad choca abiertamente con la aplicación de los principios de mérito y capacidad, que expresamente se mencionan asimismo en aquellas disposiciones, en este acuerdo y en las propias bases de la Orden de 18 de julio de 2008.
>
> Los aspirantes en el procedimiento de consolidación, por el hecho de tener experiencia interina, solo cuentan con una expectativa de la valoración de sus servicios, limitándose la disposición transitoria 4ª del EBEP, la concordante ley gallega y la convocatoria, a establecer el derecho de participar y una valoración de los servicios prestados en fase de concurso. E insistiremos en que la disposición transitoria 4ª del EBEB se cuida de establecer en que "Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad" añadiendo que "En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de convocatoria".

De hecho, es lógico que, si se cuenta con experiencia, la misma reciba valoración en la fase de concurso, ámbito en que se agotan las facilidades legales para la obtención de la plaza, ya que en lo que se refiere a las pruebas de demostración de la "capacidad" (distinto del "mérito" que corresponde al concurso) su nivel ha de ser idéntico para todos los aspirantes, con mayor o menor experiencia.

El Tribunal Constitucional subrayó el carácter excepcional y singular de los procedimientos de consolidación (STC 16/1988 (RTC 1988, 16) o STC 27/2012 (RTC 2012, 27)), naturaleza extraordinaria que postula una interpretación restrictiva en aquellas cuestiones que puedan propiciar la extensión, generalización o intensificación de cauce tan singular de acceso a la función pública.

Dicho carácter extraordinario de los procesos de consolidación ha sido destacado en el último párrafo del fundamento de derecho quinto de la mencionada sentencia 27/2012, de 1 de marzo, según el cual:

"...debe realizarse un último apunte fundamental en relación con el principio de igualdad que garantiza el 23.2 CE (RCL 1978, 2836) . En determinados supuestos extraordinarios se ha considerado acorde con la Constitución, que en procesos selectivos de acceso a funciones públicas se establezca un trato de favor en relación a unos participantes respecto de otros. Esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero (RTC 1991, 27)) a pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (SSTC 67/1989, de 18 de abril (RTC 1989, 67) ; 185/1994, de 20 de junio (RTC 1994, 185) ; 12/1999, de 11 de febrero (RTC 1999, 12) ; 83/2000, de 27 de marzo (RTC 2000, 83) , o 107/2003, de 2 de junio (RTC 2003, 107)). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación a otros,

debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE ."

En el caso presente, la interpretación restrictiva que se impone impide entender que la finalidad de la base II.1.1.2 sea la que propugna la parte recurrente de cara a privilegiar a unos participantes frente a otros.

Finalmente haremos hincapié en que no puede alzarse en vinculante el criterio seguido en el primer ejercicio, ni en otras pruebas de otras plazas, cuya legalidad no es objeto de enjuiciamiento en esta litis, aunque debemos recordar que la igualdad juega y "solo puede operar dentro de la legalidad" (SSTC 43/82 y 21/92, entre otras), aclarando la STS de 20 de enero de 2004 que "la igualdad ha de acreditarse dentro de la legalidad, de modo que si la actuación correcta de la Administración es la ahora enjuiciada, según hemos declarado, la invocada como contraria a ella no lo fue y, por consiguiente, no cabe esgrimirla para pedir que se le aplique al recurrente un trato igual". A este respecto, señalaremos que la interpretación de las bases de la convocatoria llevada a cabo por el Tribunal calificador, apartándose del criterio aplicado en el primer ejercicio, resultaba oportuna y obligada, sin necesidad de adoptar el impulso ante el órgano autonómico competente otras posibles medidas encaminadas a la paralización o revisión de la convocatoria en tan singular extremo, por mor del principio de conservación de los actos y no perjudicar a terceros, unido a razones de economía procesal, intereses dignos de protección que llevaban a interpretar la base controvertida de manera que cumpliese la prueba su finalidad demostrativa de la capacidad y selectiva ante la concurrencia.

119. La disposición adicional tercera, adecuación de las relaciones de puestos de trabajo, retorna a la potestad reglamentaria originaria del Gobierno —en lugar de al titular del departamento competente en materia de función pública, como previó la LCUES—, la tarea de adecuar las relaciones de puestos a los nuevos cuerpos y escalas creados.

120. En la disposición adicional cuarta, abordando una problemática no tan acusada probablemente al tiempo del dictado de la LCUES, se dedica a la integración de las bolsas de empleo temporal existentes a la entrada en vigor del anteproyecto a los nuevos cuerpos y escalas creados; tarea que en este caso se confía a la viceconsejería competente en materia de empleo público.

121. Sobre el particular se destaca en la documentación de acompañamiento que la adecuación del personal interino constituye uno de los objetivos específicos del

anteproyecto; y en el informe jurídico de la Dirección de Función Pública se recogen pormenores de esta tarea de adscripción del personal funcionario interino en las bolsas; de modificación del nombramiento del personal funcionario interino a las nuevas escalas; y de cobertura de puestos vacantes de las nuevas escalas con llamamiento en bolsa.

122. La disposición transitoria única garantiza la validez de los títulos oficiales vigentes en la actualidad hasta que se realice el completo despliegue de las titulaciones requeridas para el acceso a los cuerpos y escalas, conforme prescribe el artículo 76 del TRLEBEP.

123. La disposición derogatoria única deroga de forma expresa la LCUES y cualquier otra disposición que se oponga al anteproyecto.

124. El anexo recoge la correspondencia entre los cuerpos y escalas de la LCUES y los nuevos cuerpos y escalas.

B) Observaciones al articulado

Artículo 2

125. Se ha planteado por algún interviniente las dudas que presenta el empleo del término aislado "Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi" como alternativo al hasta ahora empleado en la LCUES, "Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos"; sobre todo cuando el ámbito de aplicación alcanza una dimensión más extensa a resultas de la incorporación de las dos primeras disposiciones adicionales para las que se predica la aplicación del ámbito correspondiente a la LFPV: "Las disposiciones adicionales primera y segunda se aplicarán a las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca" (artículo 2.2).

126. Técnicamente no plantea inconveniente que una norma contemple ámbitos de aplicación distintos para las diferentes prescripciones que se recojan en la misma.

127. Puede por ello hacerse la distinción, máxime cuando permite visualizar anticipadamente el específico ámbito que aplicación que comportan las dos disposiciones con respecto al general del anteproyecto.

128. Con respecto a la utilización del término más adecuado a fin de aglutinar a los entes a los que se pretende alcanzar con la norma, el previsto parece más apropiado, por integrar una esfera mayor de entes que el dispuesto en la LCUES; y, por otra parte, resulta ajustarse al 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 —artículo 7.1—.

Artículo 4

129. Parece más preciso, tratándose de puestos, hablar de "mayor individualización", como hace el artículo 4, con respecto a la posibilidad de crear especialidades; que como se contempla en la LCUES (artículo 6: "mayor especialización"); además de que se evita el pleonasmo.

Artículo 5

130. Conviene ponderar los riesgos que puede comportar la omisión de establecer criterios concretos de desarrollo reglamentario que previene el artículo 40.1.d) de la LFPV —"La determinación de los criterios de desarrollo reglamentario de aquellas cuestiones que, por razón de la especialidad de las funciones de los mismos, requieran un tratamiento específico"— para la regulación de las especialidades.

131. La prevención que se hizo en el Dictamen 12/2003 (pár. 68 y ss.) respondía a que las dudas que generaba la creación de las especialidades pudieran afectar al estatus del funcionario en la carrera administrativa, por lo que terminaba recomendando reformular el contenido del precepto.

132. Es cierto que el anteproyecto recoge para la creación de estas especialidades los mismos aspectos que legalmente se requieren —denominación, funciones, procedimientos de acreditación y pérdida— para la creación de estructuras orgánicas de mayor enjundia, como son los cuerpos y escalas; pero estas estructuras figuran delimitadas convenientemente con mayor densidad normativa a lo largo del anteproyecto, en tanto contiene la regulación de las especialidades en un solo precepto.

Artículo 15

133. El anteproyecto incorpora por medio de este precepto, más clarificadoramente que la LCUES, el requisito de titulación que resulta preciso para el acceso a los distintos cuerpos y escalas; despejando cualquier duda de legalidad originada con las anteriores previsiones legales (disposición adicional primera de la LFPV o artículo 15 de la LCUES).

134. La cuestión de posible vulneración de la reserva de ley e inseguridad jurídica que se planteó tuvo respuesta judicial —Sentencia. 6/2002, de 2 enero (JUR 2002\217507), del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª)— en los siguientes términos: "(…) Lo cierto es que el diseño de cuerpos funcionariales

que se hace en la Disposición Adicional Primera es un diseño acabado de la cuestión, que permite a partir de él la puesta en marcha de la función pública vasca sin necesidad de esperar a nuevas leyes aprobatorias de cuerpos distintos para cada una de las titulaciones dentro de cada uno de los cuerpos A-2, B-2 y C-2 (…) Por lo demás, no se aprecia en dicho sistema legal una deslegalización de la materia contraria al art. 103.3 CE, toda vez que las previsiones normativas en relación con los Cuerpos A-2, B-2 y C-2, cumplen razonablemente la función ordenadora de la función pública que al legislador reserva dicho precepto constitucional, aun cuando se colme la regulación contenida en la LFPV mediante el reenvío a otras disposiciones reguladoras de las titulaciones académicas y profesionales, lo que representa una apertura a las nuevas titulaciones y ramas profesionales que no es sinónimo de inseguridad jurídica.".

Disposición transitoria única

135. Contempla esta disposición que "hasta que no se implanten, con carácter general, los títulos previstos en el artículo 15 de esta Ley, para acceder a los cuerpos y a las escalas creados en la misma, seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales previstos en la disposición adicional primera de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca".

136. Resulta evidente que se trata de un error puesto que la mencionada disposición adicional primera de la LFPV había sido derogada de forma expresa por la LCUES.

Disposición derogatoria única

137. La disposición derogatoria única deroga de forma expresa la LCUES.

138. Debe observarse que la cita o remisión a la LCUES, como norma cabecera en su materia, si no de forma frecuente, se realiza en normas diversas —p. ej.: en las mencionadas Ley 7/2016 y Decreto 144/2017, con la creación de especialidades—; normas que contemplan previsiones tomando en cuenta la regulación, más densa, de la vigente LCUES; lo que no dejará de implicar ciertas distorsiones o vacíos en sus mensajes.

C) Observaciones de técnica normativa

139. Como única observación, se recomienda titular también las disposiciones transitoria y derogatoria únicas, como se hace con el resto de disposiciones del anteproyecto.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 5 de febrero de 2020 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,	Sabino Torre Díez,
Secretario	**Presidente**