



## **INFORME 17/2015 RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL PAÍS VASCO**

### **I. COMPETENCIA**

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación con el artículo 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos y el artículo 16.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Administración Pública y Justicia.

El mismo se centra exclusivamente en aquellas cuestiones que de forma expresa o derivada afectan a la materia de función pública, quedando el resto de los asuntos no sometidos a la consideración de esta dirección.

### **II. OBJETIVO Y FINALIDAD**

La presente disposición tiene por objeto establecer y regular un nuevo modelo combinado de formación profesional, en donde los ámbitos que se definen son:

1. El ámbito de la Formación Profesional Integrada
2. El ámbito del Aprendizaje en Innovación Aplicada
3. El ámbito del Aprendizaje en Emprendimiento Activo

Dentro de los objetivos propuestos podemos mencionar: impulsar la formación profesional integrada definida en la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo largo de la vida, con el de los aprendizajes en innovación aplicada y emprendimiento activo; Regular la Red Vasca de Centros de formación profesional especializados en el modelo combinado de formación, Innovación y Emprendimiento; impulsar el desarrollo de la formación dual en régimen de alternancia que incluya tanto la formación profesional inicial como las especializaciones necesarias demandadas por el tejido productivo en general y de los sectores prioritarios de conocimiento en particular; Regular un Marco Vasco de Cualificaciones y Especializaciones Profesionales; La internacionalización del sistema vasco de formación profesional; garantizar la presencia normalizada de la lengua vasca en el sistema de formación profesional; impulsar el desarrollo de la investigación sobre formación profesional y por último, la obligación de evaluar de forma periódica el sistema de formación profesional.

### **III. LEGALIDAD**

Para la emisión del presente informe se ha de tener en cuenta la normativa vigente y en consecuencia, la adecuación a la misma del proyecto presentado; en concreto:

- la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV)

- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- El anteproyecto de ley de Empleo Público Vasco
- Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 1/1993 de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca

#### IV. CONTENIDO

Se crea el órgano Superior de Coordinación de la Formación Profesional, como órgano de carácter interdepartamental.

Se crea un órgano ejecutivo competente para la Dirección, planificación y administración de la formación profesional que se creará en el departamento en el que se ubiquen las competencias en materia de Formación Profesional y que será responsable de la dirección política y de la administración de actuaciones en materia de formación profesional, asumiendo la responsabilidad de hacer el diseño, desarrollo, ordenación y planificación general sectorial y territorial de todas las políticas públicas en materia de formación profesional en su conjunto.

Se prevé la creación, modificación o supresión de organismos técnicos y de asesoramiento en Formación Profesional.

Se prevé la creación de un organismo evaluador

Se prevé una provisión especial de puestos.

##### **1.- Órgano Superior de Formación Profesional, como órgano de carácter interdepartamental**

a.- Si se plantea como un órgano colegiado:

Con relación a la enumeración de las funciones del órgano colegiado es preciso destacar que se hace referencia al establecimiento de las políticas generales en materia de formación profesional. Un órgano colegiado no puede ejercer funciones ejecutivas, sino de asesoramiento y propuesta por lo que es pertinente modificar la expresión *establecer* por la de *proponer*.

La administración expresamente le excluye de su estructura jerárquica y la condición de miembro de dichos órganos de coordinación no conlleva el derecho a percibir una retribución por tal concepto sino únicamente las dietas e indemnizaciones que, con arreglo a lo establecido en el Decreto 16/1993, de 2 de febrero y demás normativa vigente, corresponda a sus miembros. Es conveniente que también se aclare en el texto que no se retribuirán los trabajos que se deban realizar en consideración a su condición de miembro del órgano colegiado (v. gr. informes, dictámenes, actas,...).

El órgano colegiado será atendido en sus necesidades de recursos materiales y humanos por el personal del Departamento al que se adscriba.

b.- Si se plantea como un órgano ejecutivo que asuma funciones del Departamento de Educación y del Departamento de Empleo, así como del organismo autónomo Lanbide:

El artículo 11 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula los requisitos para la creación de un nuevo órgano:

*"Artículo 11. Creación de órganos administrativos*

*1.- Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización:*

*2.- La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica*

*b) Delimitación de sus funciones y competencias*

*c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento*

*3.- No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos."*

De la ley se desprende que las funciones que coincidan con otras unidades administrativas o con otras entidades institucionales deben regularse en una sola lo que conllevará, o bien a la supresión del órgano duplicado o bien a la modificación de las funciones de éste, con la correspondiente modificación del Decreto de estructura orgánica.

Dependiendo de las funciones finalmente asumidas por cada una de las unidades administrativas el personal afectado será adscrito a uno u otro dependiendo de las funciones del puesto que ocupa.

**2.- Los Centros Públicos se configuren como entidades con capacidad de auto gestionarse**

En el artículo 27.1 se propone que la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco desarrollará los mecanismos que refuercen la autonomía en la organización y gestión de los centros públicos, de forma que se configuren como entidades con capacidad de auto gestionarse, vinculadas a su entorno, capaces de desarrollar diferentes actividades y proyectos con flexibilidad, agilidad, fiabilidad y eficiencia.

La autonomía de la que dispondrá éste centro deberá respetar la ley 6/1989, de 6 de julio de la Función Pública Vasca y, en concreto, las competencias propias del Departamento competente en materia de función pública que se desglosan en el

artículo 6 de la misma ley, de las cuales se han atribuido al Departamento de Educación en lo que se refiere al personal docente:

- i) *establecer las bases, programas y contenido de las pruebas selectivas para el acceso a la condición de funcionario de carrera o laboral fijo, convocarlas, designar a los tribunales calificadores de las mismas y nombrar y dar posesión, o en su caso, contratar a quienes las hayan superado*
- j) *convocar y resolver los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios*
- k) *declarar las situaciones administrativas de los funcionarios y conceder su reingreso al servicio activo*
- l) *resolver la extinción de los contratos del personal laboral fijo por causas objetivas o por despido disciplinario y su suspensión en los casos que proceda*
- m) *conferir comisiones de servicios y adscribir provisionalmente al desempeño de un puesto de trabajo.*
- n) *Reconocer la adquisición y cambio de grados personales y, a efectos de trienios, los servicios previos prestados en la Administración*
- o) *Asignar las cuantías individualizadas en concepto de complemento de productividad y conceder gratificaciones por servicios extraordinarios, de conformidad con los criterios de distribución aprobados por el Gobierno*
- p) *Designar y cesar a los funcionarios interinos*

Permanecen como funciones propias del Departamento competente en materia de Función Pública y no atribuibles a los Departamentos u Organismos Autónomos, las competencias mencionadas cuando no hagan referencia al personal docente o sanitario y las que se relacionan a continuación:

- a) *Elaborar proyectos de normas generales en materia de función pública e informar, con carácter preceptivo, los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales en los aspectos que afecten a materias de función pública*
- b) *Promover, coordinar y, en su caso, ejecutar medidas e iniciativas tendentes a mejorar el rendimiento en el servicio y la promoción del personal.*
- c) *Desarrollar, impulsar, coordinar y controlar la política en materia de función pública en la Administración de la Comunidad Autónoma, conforme a las directrices establecidas por el Gobierno*
- d) *Proponer anualmente al Gobierno la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios y condiciones salariales del resto del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma*
- e) *Proponer al Gobierno la estructura de puestos más adecuada para cada Departamento y Organismo Autónomo. Elaborar las relaciones de puestos de trabajo y proponer al Gobierno su aprobación, salvo en el caso de desconcentración previsto en el artículo 5.2 de esta Ley. Acordar las readscripciones de puestos de trabajo y las de funcionarios previstas, respectivamente, en los artículos 18.2 y 50.6 de esta ley que supongan cambio de Departamento. Elaborar y aprobar la oferta de empleo público. Elaborar, a iniciativa propia o de los Departamentos afectados, los programas de racionalización de recursos humanos y aprobarlos, salvo que se circunscriban a un solo Departamento.*
- f) *Establecer las normas de funcionamiento del registro de personal*



- g) *Ejercer la inspección general en materia de personal y cuidar del cumplimiento de las normas de general aplicación en materia de función pública.*
- h) *Determinar la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma en la negociación con los representantes de los funcionarios y del personal laboral, y ostentarla ante los órganos competentes en materia de función pública de las demás administraciones.*

Para completar el cuadro de competencias y, de este modo, dejar definido de un modo más exacto cuales son las atribuciones reales del concepto de autonomía de gestión de este Centro, es pertinente reflejar las que la ley de función pública atribuye al Gobierno Vasco y, entre las que mencionamos: Determinar los niveles mínimos y máximos que corresponden a cada grupo de titulación, establecer la política general de personal en la administración de la comunidad autónoma, establecer las instrucciones y directrices a que deberán atenerse los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma en las negociaciones sobre las condiciones de trabajo con los representantes de los funcionarios y, en su caso, dar validez a los acuerdos alcanzados, establecer anualmente las normas directrices para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios y condiciones salariales del resto del personal al servicio de la Administración de la comunidad Autónoma.

Expresamente se excluye la competencia de los Centros en lo relativo: a las relaciones de puestos de trabajo, a la readscripción de puestos y de personal y a lo relativo a programas de racionalización de recursos humanos.

Una vez analizadas las competencias que no detecta dicho centro podemos concluir que disfrutará de la misma autonomía de organización y de gestión de los recursos humanos y materiales que el resto de los centros públicos educativos del Departamento de Educación.

La Dirección de Función Pública considera que debe excluirse o matizarse en el texto la redacción propuesta en el artículo 27.1, por no ser de su ámbito de competencia.

### **3. Estructura**

Los centros de titularidad pública solo pueden estar adscritos a la administración general con las mismas condiciones que está un centro público docente. El personal de la Administración puede ser personal funcionario de carrera o personal laboral. Se plantea a continuación cuál es el tipo de personal de ese Instituto.

La decisión de cuando un puesto está reservado a un tipo u otro de personal y a quien compete dicha decisión es una cuestión que ya fue solventada por el Tribunal Constitucional en sentencia 99/1987 de 11 de junio, que declaraba inconstitucional el artículo 15 de la ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública porque delegaba, en el Ministro o Consejero competente en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, la decisión de determinar qué puestos se reservaban a funcionarios de carrera y qué puestos se podían cubrir por personal laboral, lo que equivalía a hacer intercambiables el régimen funcional o laboral. De este modo no había límites para que, indistintamente, en las relaciones de puestos de trabajo se previera que ciertos puestos fueran cubiertos o bien por personal en régimen laboral o como puestos de funcionarios.

La ley 6/89 de 6 de julio de la función Pública Vasca en cuyo artículo 19 se establece:

- "1. *Los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas vascas serán desempeñados, con carácter general, por funcionarios.*
2. **Únicamente podrán reservarse a personal laboral fijo:**
  - b) *Los puestos de carácter docente adscritos a centros de enseñanza o formación no dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.*
  - e) **Los puestos adscritos a órganos especiales de gestión, Organismos Autónomos forales y locales y Organismos Autónomos mercantiles de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica-financiera por la Administración de la que aquellos dependan, en cuyo caso se reservarán a funcionarios."**

Por tanto, en dichos centros existirán puestos de trabajo reservados a personal funcionario con carácter general, que deberán ser objeto de inclusión bien en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General bien en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración Educativa, y al personal que los desempeñe le resultará de aplicación el régimen de personal establecido en la Ley de función pública, en la ley 2/1993 de cuerpos docentes y en la normativa de desarrollo.

La posibilidad de establecer convenios de colaboración o constituir nodos de red especializados constituidos por centros agrupados voluntariamente entre los diferentes centros ya se prevé en el artículo 68 de la ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, en donde se declara que reglamentariamente el Gobierno establecerá las condiciones para que estas relaciones de colaboración puedan producirse.

Estos centros tendrán la misma autonomía que gocen el resto de los centros docentes, no pudiendo ni en el Departamento de Educación ni el de Empleo atribuirles competencias que sobrepasen las suyas propias determinadas por Ley.

Como ya hemos mencionado con anterioridad, la competencia para aprobar la RPT del personal de Administración General corresponde al Gobierno Vasco y La Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos docentes de enseñanza no universitaria de la C.A.P.V. regula, en el capítulo I de su título II, dedicado a la estructura y organización de la función pública docente, la figura de las relaciones de puestos de trabajo, señalando con respecto a ella los principios básicos, así como los cauces procedimentales que deben observarse en su elaboración.

La creación de nodos de red especializados en la Red Vasca de Centros especializados debe ajustarse en su competencia y procedimiento a la ley de Función Pública Vasca y a la Ley 1/1993 de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca.

#### **4. Provisión de puestos del órgano Superior de Coordinación**

Cuáles sean los órganos colegiados mencionados en el artículo 15, que en principio es solo el órgano superior de coordinación de la Formación Profesional



podemos entender que son aquellos que se encuentran clasificados en los decretos de estructura de los respectivos departamentos.

En la disposición adicional primera apartado 2 se obliga a establecer procedimientos específicos para la provisión de dichos puestos distintos a procedimientos contemplados con carácter general para la provisión del personal docente.

Con relación a la enumeración de las funciones de los órganos colegiados es preciso destacar dos de ellas es necesario reflejar el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, en donde expresamente se reserva en exclusividad, para su ejercicio por personal funcionario de carrera, *aquellas funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.*

Existe una concreción, avalada por la doctrina y la jurisprudencia sobre cuáles son exactamente estas funciones:

Funciones a incluir por ser manifestación del ejercicio de autoridad:

- Funciones sancionadoras
- De autorización
- Funciones inspectoras
- **Funciones de control**
- Funciones de fiscalización
- La instrucción y elaboración de propuestas de resolución de los procedimientos administrativos
- La emanación de órdenes de policía
- Las funciones relativas a la elaboración de normas

Funciones a incluir dentro del concepto de salvaguarda de intereses generales del Estado o de la Administración:

- Dación de fe pública
- Gestión de los registros administrativos
- Recaudación
- Asesoramiento legal preceptivo
- Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria
- Funciones de contabilidad.

A mayor abundamiento, tanto en la propuesta del anteproyecto de ley de empleo público vasco como en la ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, se recogen las funciones reservadas en exclusividad al personal funcionario de carrera y se concretan las funciones que pueden reservarse a personal laboral:

*"art. 19.2.e) únicamente podrán reservarse a personal laboral*

*Los puestos adscritos a órganos especiales de gestión, organismos autónomos forales y locales y organismos autónomos mercantiles de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, función pública, inspección, **control** o fiscalización de la gestión económica-financiera por la Administración de la que aquellos dependan, **en cuyo caso se reservarán a funcionarios"***



Las Relaciones de Puestos de Trabajo posibilitan establecer conocimientos específicos para los puestos y se regulan que se recogerán los méritos que se consideren pertinentes a valorar según las funciones a desempeñar. Por lo tanto, la normativa vigente ya permite que, para cada puesto, se determinen los méritos y pruebas pertinentes para una provisión adecuada a las funciones del puesto.

En relación con la provisión de puestos, la disposición adicional segunda debe recordar que el artículo 5 de la ley 2/1993 de cuerpos docentes concreta los requisitos de los puestos de trabajo. El término requisito presupone que su obligado cumplimiento para la provisión del puesto y, sólo se pueden exigir como requisitos, los así previsto en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Cuando se considere que un conocimiento o destreza es imprescindible para el desempeño de un puesto de trabajo debe reflejarse expresamente ese requisito en la Relación de puestos de Trabajo.

En las convocatorias de concurso se incluirá el baremo de méritos que podrán elevar la puntuación de las personas participantes en el proceso pero no excluirlas del mismo por no aportar algún o algunos de los méritos que se bareman.

Adicionalmente, esta Dirección de Función Pública comparte los contenidos del informe emitido por la Dirección de Gestión de Personal y del emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación en lo que se refiere al régimen jurídico del personal adscrito a dichos centros. Así mismo, y en conclusión, se sugiere adecuar el contenido de la Ley a las consideraciones contenidas en el presente informe.

Este es el informe que se emite y que se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho

En Vitoria-Gasteiz, a 29 de julio de 2015

Fdo.: Asier Undabarrena  
Asesor Jurídico

VO BO



Fdo.: Juan Maria Barasorda Goicoechea  
EL DIRECTOR DE FUNCIÓN PÚBLICA

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y JUSTICIA  
Dirección de Función Pública