

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO.*****Tramitagune DNCG LEY_9132/2014_02***

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3^a del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME**I. OBJETO.**

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende la ordenación, definición del régimen jurídico y desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público vasco.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

La Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, recoge la ordenación y regulación de la función pública vasca y del régimen jurídico del personal que la integra y constituye el marco normativo a partir del cual se ha venido construyendo la institución de función pública en las diferentes administraciones públicas vascas, habiendo permanecido en vigor más de veinticinco años y contribuido a la consolidación de la función pública vasca como una institución al servicio de los respectivos niveles de gobierno y de la ciudadanía.

Según la instancia promotora de la actuación, el impacto que el paso del tiempo ha tenido sobre la antigua institución de la función pública y los innumerables cambios que se han producido en el entorno de las administraciones públicas durante estas dos últimas décadas y, particularmente, desde 2007 con la entrada en escena de un nuevo marco normativo básico en la materia a partir de la publicación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, determinan la necesidad de abordar una nueva Ley centrada en la organización y regulación del sistema de empleo público vasco, basado en la definición de puesto de trabajo y en la regulación del régimen jurídico del personal que lo integra.

El borrador que ahora se tramita se corresponde con un anteproyecto de ley que figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa se asigna al Departamento de Administración Pública y Justicia, del Calendario Legislativo para la Legislatura 2012-2016 (Anexo I), aprobado por Consejo de Gobierno el 25 de junio de 2013, con la denominación de "Ley de Empleo Público", cuya elaboración estaba prevista en un principio para el segundo semestre de 2014.

En el anexo II –*Documento de fichas informativas*– del citado acuerdo de 25/06/2013, se recoge lo siguiente:

b) Objeto de la regulación propuesta con indicación de los sectores sociales que, en su caso, resulten afectados:

b.1) Objeto principal de la regulación:

- Ordenar y definir el régimen jurídico del empleo público de Euskadi, dentro de los márgenes de configuración previstos en la legislación básica y de acuerdo con las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Constitución.
- Desarrollar instrumentos de gestión del empleo público aplicables a las Administraciones Públicas vascas.

b.2.) Otros objetivos:

- Llevar a cabo un proceso de racionalización y modernización de las Administraciones públicas vascas.
- Adaptar la normativa autonómica al nuevo marco normativo básico establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, especialmente en todos los aspectos relativos a las cuestiones estructurales o que tienen una dimensión objetiva en las relaciones de empleo público, tales como la dirección pública profesional, la ordenación y estructura del empleo público, la evaluación del desempeño, el sistema de provisión de puestos de trabajo y el sistema retributivo.

- Definir un modelo propio de empleado público.
- Establecer un marco normativo común en materia de empleo público aplicable a los diferentes niveles territoriales de gobierno, respetuoso con la autonomía foral y local, así como con las potestades normativas y de organización propias de cada gobierno territorial.
- Sentar las bases para que el empleo público vasco camine hacia un proceso de paulatina aproximación, sin perjuicio de las peculiaridades propias de cada nivel de gobierno.
- Implantar un sistema de evaluación del desempeño, constituyendo un importante instrumento de mejora de la gestión y de comprobación del desarrollo profesional del personal empleado público en el desempeño de sus tareas y en la conducta profesional en su respectivo puesto de trabajo.

b.3.) Sectores sociales implicados:

- Administración de la Comunidad Autónoma.
- Administraciones forales y locales.
- Entes instrumentales, consultivos y participativos de las Administraciones Públicas.
- Parlamento Vasco y Juntas Generales.
- Universidad del País Vasco.
- Ciudadanía en general.

c) Estimación de la incidencia financiera:

Se determinará en la fase de estudio.

d) Fecha aproximada de su presentación ante el Consejo de Gobierno y posterior remisión al Parlamento Vasco:

Segundo semestre de 2014.

En el citado contexto y al objeto de dar cumplimiento al compromiso y previsión recogidos en el calendario legislativo de referencia, se ha incoado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina a través de la aplicación informática de tramitación de disposiciones de carácter general, la documentación integrante del mismo, solicitando la materialización de su actuación de control económico normativo previo.

III. ANÁLISIS.

A) De la incidencia organizativa.

La incidencia de la actuación proyectada en este aspecto supone la configuración de un dispositivo organizativo preciso para su operatividad que comporta, por un lado, la creación de nuevos órganos –*que no implica la de nuevas entidades con personalidad propia diferenciada*–, y por otro la modificación y/o reestructuración de otros actualmente existentes.

En el apartado de **modificación y/o reestructuración**, figuran:

1º.- el Instituto Vasco de Administración Pública –IVAP- (art. 22) al que se le asignan nuevas funciones en materia de empleo público (selección y formación – art. 85-) y de normalización lingüística (artículo 195), que requerirá una nueva actuación gubernativa sobre la regulación de la estructura y funciones del Instituto (*actualmente recogida en el Decreto 241/2003, de 14 de octubre*). Se le adscribe, además, el **Órgano permanente de selección de la Administración de la CAE** (art. 83.4) cuya creación se prevé.

2º.- Consejo Vasco de la Función Pública (Artículos 13, 14 y 15). Aunque borradores anteriores del anteproyecto eliminaban este órgano actualmente existente, el último de ellos opta por su mantenimiento, incluyendo entre sus miembros, como novedad, a un representante de la UPV.

En lo que se refiere a la **creación de nuevos órganos**, el texto remitido contempla la creación de los siguientes, por orden de aparición en su articulado:

1º.- Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi (Arts. 10, 11 y 12), que se configura como un órgano técnico, de consulta y coordinación de las políticas de recursos humanos entre todas las administraciones públicas vascas, adscrito al departamento competente en materia de empleo público de la Comunidad Autónoma de Euskadi; se compone de doce miembros (*5 en representación de la CAE, 3 de las diputaciones forales, 3 de las entidades locales y 1 de la UPV*)

Entre sus funciones se recoge [art. 12 j)] la de impulsar la creación de otro órgano, el Observatorio del Empleo Público Vasco, sobre el que nada más se dice en la Ley en relación con su composición y cometido.

2º.- Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Artículo 20). Se configura como un órgano técnico, de coordinación e información que se adscribe al departamento competente en materia de empleo público de la CAE, para la coordinación de la ordenación, gestión y negociación colectiva del personal del conjunto de la Administración de la CAE.

3º.- Inspección General de Personal y Servicios (art. 23) Aunque está incluida junto con otros órganos en la sección segunda del capítulo II del Título I, que establece los “órganos” del empleo público, no se crea como órgano específico para el cumplimiento de tal función, sino que se define la función inspectora y se delimitan los cometidos que comprende su ejercicio, que se atribuyen al departamento competente en materia de empleo público.

4º.- Registro de Personal (art. 54), se prevé su existencia en la Administración de la CAE, las Diputaciones Forales, las Administraciones locales y la Universidad del País Vasco.

En el ámbito de la Administración de la CAE, ya existe y fue objeto de regulación en el Decreto 75/1983, de 28 de febrero, por el que se crea un registro de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los entes públicos que de ella dependan (y contemplado en la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca -art. 34-).

5º.- Órganos permanentes de selección (artículo 83): se prevé que se podrán crear por las administraciones públicas vascas, determinándose que se creará en el ámbito de la Administración General e Institucional de la CAE y de su sector público. Dicho órgano, designado por el departamento competente en función pública, será adscrito al IVAP.

6º.- Órganos técnicos de provisión de puestos (art. 105) cuya composición se adecuará a los principios de imparcialidad, objetividad, profesionalidad y especialización.

7º.- Órganos técnicos de negociación colectiva (artículos 199) prevé que las administraciones públicas puedan crearlos para que las represente en el proceso de negociación colectiva.

8º.- Mesa General de Negociación (artículo 201): prevé su creación en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y en cada una de las Administraciones Forales y Entidades Locales y en la UPV; Mesas Sectoriales: contempla su posible creación por acuerdo de las mesas generales de negociación; y Mesa Marco de Negociación de las Administraciones Públicas Vascas (artículo 202): contempla su posible constitución por acuerdo de las Administraciones Públicas Vascas.

Si bien el proyecto examinado comporta determinadas alteraciones en la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de alguno de los sujetos de su Administración Institucional [IVAP] las previsiones recogidas al respecto en el expediente no contienen estimación alguna sobre la posible existencia de nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales para su correcto funcionamiento.

B) De la incidencia económico-presupuestaria

En relación con los **aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero** que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –TRLPOHGPV- (*el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi*), puede concluirse que la afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, resulta inapreciable y puede entenderse ausente.

Únicamente debemos hacer referencia a una nueva previsión que en artículo 52 del texto se realiza a las plantillas presupuestarias. En el punto 5 de este artículo se establece que “*La plantilla presupuestaria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi será aprobada por el Consejo de Gobierno, debiendo ser publicada en el Boletín Oficial del País Vasco*”.

Dicha previsión no resulta del todo coherente con lo establecido en el punto 1 del mismo artículo 52 que establece con claridad que son los presupuestos de las administraciones públicas vascas los que determinan sus plantillas presupuestarias. Y si bien es cierto que es el Consejo de Gobierno el que aprueba inicialmente la plantilla presupuestaria de la Administración de la CAE junto con el proyecto de ley de presupuestos, dicha plantilla presupuestaria forma parte de los mismos presupuestos con lo que compete al Parlamento su aprobación definitiva. Así está previsto también en la vigente Ley de Función Pública Vasca, siendo la propia Ley de Presupuestos de la CAE de cada ejercicio la que establece en qué casos y cómo puede modificarse la plantilla inicialmente aprobada por el Parlamento. En consecuencia, no es coherente y resulta equívoco que el transrito artículo 52.5 prevea la aprobación de la plantilla por el Consejo de Gobierno. Tampoco se comprende la exigencia de que tal plantilla se publique en el BOPV. En consecuencia, **procede eliminar el apartado 5 del artículo 52.**

En cuanto a su **incidencia económica presupuestaria**, ha de ser examinada tanto desde la vertiente del gasto, como desde la del ingreso:

a) Vertiente del gasto:

El artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que "*En el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general*".

Por su parte, el artículo 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dispone que "*Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio [fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones] deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el apartado 1 de dicho artículo que puedan ser de aplicación, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura*" y a dichos efectos "...deberá remitirse: a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre; b) Previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital; c) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años...".

Pues bien, la memoria confeccionada a efectos de control económico normativo del proyecto que obra en el expediente, identifica las cuestiones del proyecto que pueden comportar incidencia económica, tanto presupuestaria para los presupuestos generales de la CAE, como aquellas que comportando incidencia en la vertiente del gasto, han de ser financiadas por otras administraciones. Ello no obstante, se limita a identificar tales previsiones y mandatos sin detenerse en realizar una estimación cuantitativa que su implementación puede suponer para los presupuestos de la CAE y del resto de las administraciones públicas concernidas.

Menciona también la memoria económica determinadas medidas que pueden contribuir a "deducciones" de gastos, pero tampoco en este caso evalúa ni

cuantifica monetariamente cuál puede ser el ahorro que su implementación comportará.

La citada memoria económica incluye, por otro lado, un apartado específico denominado "Previsión de los recursos humanos y medios materiales afectados" en el que no obstante su denominación, no realiza estimación alguna al respecto, limitándose a afirmar que *la previsión es que se utilicen los medios materiales y los recursos humanos ya existentes* y, para el caso de que fuera necesario incrementarlos, describe los distintos procedimientos para cubrir las posibles necesidades de personal.

Afirma la memoria que el coste económico deberá concretarse en el desarrollo de cada una de las áreas. Aunque la entrada en vigor de la ley no comporte impacto económico directo en los presupuestos de la CAE, sí que introduce una serie de trascendentales innovaciones cuya implantación tendrá relevante impacto económico que, aun con carácter provisional y estimativo, deberían haberse analizado. Entre otros, los costes estimados de la implantación de la Dirección Pública Profesional, evaluación del desempeño y los cambios en el sistema retributivo, con la creación de retribuciones complementarias ligadas a la carrera profesional y a la evaluación del desempeño.

Lo mismo cabe concluir en relación con el impacto económico que habrán de soportar el resto de las administraciones afectadas.

Por otro lado, y aunque también la memoria recoge un apartado específico para la "*justificación de la necesidad o idoneidad de creación, supresión, modificación o reestructuración del ente y órgano a través de la disposición*", no justifica suficientemente la idoneidad del dispositivo organizativo que la disposición proyectada diseña para la plena operatividad de la regulación que contiene, ni recoge cuantificación siquiera estimativa sobre las posibles necesidades de personal, inversiones o gastos inherentes a su funcionamiento, limitándose a indicar que "*con carácter general se ha establecido que los medios técnicos y personales que atenderán las necesidades de personal de estos órganos garantizando el apoyo personal y técnico a los distintos órganos consultivos que crea, serán los disponibles en el departamento al que se adscriban*".

Si bien dicha ausencia puede considerarse de menor transcendencia en el caso de comisiones y otros órganos técnicos (*la experiencia resultante del funcionamiento de órganos de la misma naturaleza, pone de relieve que su potencial incidencia sobre el presupuesto de gastos resulta ser moderada, y de cobertura asumible con las ordinarias dotaciones que para gastos de funcionamiento de la respectiva instancia administrativa en la que se integran recogen habitualmente las leyes de presupuestos*), no ocurre lo mismo cuando se trata de la creación o modificación de órganos de mayor calado, como resultan ser, en el caso examinado, la modificación que operará la regulación proyectada en el ámbito competencial y funcional del Instituto Vasco de Administración Pública -

IVAP-, así como en el del departamento gubernamental al que dicho instituto se adscribe (*el competente en materia de empleo público –actualmente Departamento de Administración Pública y Justicia*), con la incorporación de la Inspección General de Personal y Servicios a su estructura. Así, ninguna información se facilita sobre si la operatividad de las nuevas funciones atribuidas en uno y otro caso podrá ser asumida con las actuales plantillas de personal o si requerirá de la materialización de inversiones en infraestructura o equipamiento, o de recursos económicos adicionales que pudieran comportar un incremento de gasto. Ha de tenerse en cuenta que la Ley proyectada prevé su entrada en vigor y plena vigencia el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, lo que requiere que el dispositivo operativo referido se encuentre adecuadamente dimensionado en sus recursos humanos y debidamente equipado para el desempeño de las funciones atribuidas, en dicho momento.

Con tales carencias no resulta posible efectuar pronunciamiento alguno sobre la racionalidad económica financiera de la organización propuesta.

b) Vertiente del ingreso

Tampoco en relación con este extremo contiene indicación alguna la memoria de referencia obrante en el expediente, si bien del examen del mismo se desprende la nula incidencia del proyecto examinado.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al Departamento Administración Pública y Justicia, a fin de que se incorpore al expediente tramitado.