



INFORME 014/2022, DE 29 DE MARZO, DE LA DIRECCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

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 7.1.e) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, 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 18.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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.- ANTECEDENTES Y OBJETO

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Social Europea, las recomendaciones de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017 y la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, establecen el derecho a una ayuda a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes: ayuda de vivienda; prestaciones de renta mínima adecuada; el acceso a bienes y servicios de capacitación; prestaciones de un régimen de seguridad social; medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo.

El Sistema Vasco de rentas garantizadas surge al final de la III Legislatura con la aprobación por el Gobierno Vasco de un Plan Integral de Lucha contra la pobreza. La primera ley autonómica en la materia es la ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción. Este recorrido culmina con la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de ingresos (RGI), la prestación complementaria de la vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES) y en la modificación operada en la misma ley 4/2011, de 24 de noviembre, que sitúa la gestión de la garantía de ingresos en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Se mantiene la necesidad de preservar y mejorar el modelo puesto en marcha en Euskadi tras la crisis de los años 80, garantizando su legitimidad social y su sostenibilidad económica en los próximos años.

El objeto del anteproyecto de ley que se informa es regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión, que se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos.



III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

1. Funciones reservadas a personal funcionario

En el título IV se reconoce la potestad de Inspección y la potestad sancionadora y, en el mismo, se atribuye a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo el ejercicio de la potestad de inspección. Los inspectores y las inspectoras de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo estarán adscritos al órgano que, por los Estatutos, tenga atribuido el ejercicio de la potestad inspectora

Las funciones que son propias del personal funcionario fueron clarificadas por la Ley 23/1998, de 28 de julio, propiciada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que declaraba que la Constitución en su articulado-103.3 y 149.1.18 – había optado por un régimen estatutario con carácter general para los servidores públicos y que es la propia ley la que debe determinar las excepciones.

El tipo de personal de esta Administración se encuentra regulado, en primer lugar, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicho personal, en el artículo 9, se define como personal funcionario y a él se le reserva expresamente el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, en los términos que la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

Al hilo del último inciso, señalar que la ley de desarrollo de esta Comunidad Autónoma es la ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca y, el artículo 19 de la misma, establece que los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas vascas serán desempeñados, con carácter general, por personal funcionario y, expresamente, regula las excepciones en las que podrá reservarse el puesto de trabajo a personal laboral fijo. En todo caso, estará reservado a personal funcionario los puestos que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica. Del anteproyecto que se informa son claramente funciones reservadas a personal funcionario las del inspección y control.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario.

Se echa en falta un artículo que expresamente mencione el sometimiento del procedimiento sancionador a la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a la ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Dichas funciones deberán ser desempeñadas por personal funcionario.

2. Órganos Colegiados

La ejecución del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión precisa de la cooperación y coordinación de las administraciones públicas y del resto de los sectores sociales. Dicha colaboración se materializa a través de dos vías: por un lado, de la Comisión Interinstitucional para la inclusión y, por el otro, mediante el Consejo Vasco para la inclusión.

La Comisión Interinstitucional para la inclusión está formada por personal alto cargo de esta Administración, por los y las diputados forales competentes en materia de inclusión y por las personas que ostenten la condición de alcalde o alcaldesa, concejal o concejala, de la administración local.

El Consejo Vasco para la inclusión es un órgano de carácter consultivo y de participación en el que están representadas las Administraciones Públicas Vascas, las organizaciones sindicales y organizaciones patronales de carácter intersectorial más representativas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, organizaciones de personas usuarias, del tercer sector social de Euskadi que intervengan en materia de inclusión y las de profesionales que trabajen en el campo de la inclusión social. Dicha participación no supone incluir a dicho personal en la nómina de la Administración.

Las funciones asignadas son muy similares, cada cual, dentro de su área, a las que se les atribuye a los Consejos de Administración de los otros organismos autónomos, en las que desempeñan una participación técnica en los mismos y, en la regulación de todos estos Consejos. La condición de miembro del Consejo o de la Comisión, no conlleva el derecho a percibir retribución alguna por tal concepto.

La composición, designación de sus miembros, régimen y funcionamiento se determinarán reglamentariamente. Los órganos colegiados en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales, o representaciones de distintas Administraciones Públicas, podrán completar sus propias normas de funcionamiento, potestad reconocida en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El personal de apoyo técnico y administrativo para la Comisión y el Consejo es el personal adscrito a la dirección competente en materia de empleo e inclusión.

El Consejo Interdepartamental existente en la ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la Inclusión Social, no es recogido en el anteproyecto de ley que se informa, por lo que quedaría suprimido desde la entrada en vigor de la nueva ley.

3. Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión

a. Naturaleza Jurídica del órgano que se crea

En la propuesta presentada se crea, como órgano administrativo especializado, el órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión. Además, se hace referencia, igualmente: a las funciones; el nombramiento; toma de posesión y cese del titular del órgano mencionado, otorgándole un trato peculiar basado en la inamovilidad y la incompatibilidad, para favorecer su independencia y el ejercicio de sus funciones con plena autonomía.

La creación de este órgano ha sido valorada negativamente por la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, en su informe de organización de 28 de mayo de 2021. Nos sometemos al informe emitido por la mencionada Dirección.

Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto de crear un órgano se echa en falta la concreción de la sede. La determinación de las sedes tiene una importancia política reconocida por el propio ordenamiento jurídico. De este modo se refleja en el artículo 147.2 c) de la Constitución, que literalmente remite al Estatuto de Autonomía para la concreción de tal ubicación, lo que impide deslegalizarla, no ya a favor de un departamento, sino ni siquiera del Gobierno.

b. Estatuto personal del titular del órgano

El anteproyecto de ley del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión establece que el/la titular del órgano tendrá la consideración de alto cargo y estará sometido a la legislación reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos.

El artículo 29 de la ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, establece: "Son altos cargos de la Administración los Vice-Consejeros y los Directores que se designarán por Decreto y están vinculados a la Comunidad Autónoma por una relación de servicio. Dicha relación se inicia con el Decreto de nombramiento y finaliza por cese o dimisión que produce sus efectos a partir de la fecha de publicación del Decreto correspondiente."

La Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los cargos públicos recoge, dentro de su ámbito de aplicación, a los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco contemplados en el artículo 29 de la ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y asimilados a los mismos en su norma de creación o en su nombramiento.

El artículo segundo de la citada norma, Ley 1/2014, diferencia claramente a los altos cargos de los restantes cargos públicos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que sus funciones no son las propias de los niveles superiores de mando características de los altos cargos.

El Anteproyecto de Ley concreta los requisitos que deben reunir los posibles candidatos: "Art. 143.2- El titular o la titular se nombrara de entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de quince años de ejercicio profesional en materias de análisis y evaluación de políticas de inclusión."

No se exige la condición de personal funcionario de carrera ni se hace referencia a requisitos de titulación.

Al establecer el estatuto personal del titular del órgano, si tuviera la condición de personal funcionario de carrera se le declararía en situación administrativa de servicios especiales en el cuerpo de origen. Dicha definición encuentra encaje en el artículo 64.1.n) de la ley 6/1989, de 6 de julio, de función pública vasca.

La creación de este tipo de figuras propugna un ejercicio basado en la plena autonomía jerárquica y funcional, precisamente, por el tipo de funciones a desempeñar.

Nada se concreta sobre si su remuneración será mediante una única retribución y por un solo concepto y que su devengo y actualización, así como el resarcimiento

de cuantos gastos se vea obligado a realizar por razón del servicio o por traslado de residencia, si se realizarán en las mismas condiciones que rigen para los altos cargos de la Administración.

Nada se concreta con relación al régimen de incompatibilidades, ni se hace mención alguna al régimen de protección social que le correspondería.

El órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión iniciará su actividad al día siguiente de la publicación del nombramiento de la persona titular.

Recogido la propuesta que se plantea en la norma, se procede a analizar las funciones y se observa que concurren elementos diferenciadores evidentes con respecto a los altos cargos; señalando, como el más característico, que la persona titular del órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión carece de carácter político. Como consecuencia, existen limitaciones a la hora de su selección ya que se exige que cumpla una serie de requisitos previos; esto es, el Gobierno, en este caso, ejerce una potestad reglada, puesto que ni puede designar libremente en función de la confianza política que le merezca una persona, ni puede mantenerla indefinidamente en el cargo.

La persona titular del órgano de Evaluación, Investigación e Innovación, no ejerce ningún tipo de representación política sino, exclusivamente, funciones de asesoramiento profesional. Por tanto, la persona titular del órgano reiterado no es alto cargo sino un cargo público.

c. Personal adscrito al órgano de evaluación, investigación e innovación

En relación con lo anterior, el artículo 147 del anteproyecto que se informa declara el compromiso de la Administración de garantizar la operatividad real y efectiva y, en consecuencia, la propia subsistencia de este órgano, cuando afirma que ésta pondrá a su disposición del Órgano de nueva creación los medios personales y materiales que precise para su adecuado funcionamiento.

En la memoria económica que consta en el expediente, tras analizar las funciones del órgano evaluador se estima, a futuro, la necesidad de un responsable del órgano; dos plazas de perfil técnico; 1 plaza de perfil administrativo; el uso de servicios profesionales y para realizar una auditoría avanzada.

La creación de puestos deberá cumplir lo establecido en el artículo 13, de plantillas presupuestarias, de la ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022, en el que, con carácter general, se exige que la creación de nuevas dotaciones de personal requerirá la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias de manera que no represente superior coste anual bruto.

No obstante, el apartado 4 de ese mismo artículo 13, prevé que el Consejo de Gobierno pueda autorizar la creación de nuevas dotaciones de personal en el supuesto de modificaciones en la relación de puestos de trabajo derivadas de la efectiva realización de traspasos de competencias, la creación de nuevos órganos y servicios, la asunción de la gestión directa de servicios externalizados o subcontratados, la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural, la promulgación de normas con rango de ley o la aprobación por el gobierno de planes, programas y actuaciones significativas de carácter no coyuntural, siempre que cuenten con la adecuada financiación y, previo informe favorable del órgano

competente en materia de función pública, en el que se haga constar la imposibilidad de atender las nuevas necesidades con la readscripción de puestos de trabajo, la reasignación de efectivos u otras medidas de racionalización y ordenación de recursos humanos.

En todo caso, la creación de nuevas dotaciones de personal conlleva iniciar el procedimiento establecido (Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos) que incorporará los informes preceptivos de la Viceconsejería de función Pública de análisis específico de dimensionamiento de las necesidades de recursos humanos.

En el artículo 145 se recogen las funciones del Órgano. La previsión realizada por el Departamento es que exista un máximo apoyo inicial mediante el uso de servicios profesionales y para realizar una auditoría avanzada, que vaya paulatinamente disminuyendo con la formación y el aprendizaje del personal de Lanbide. Deberá respetarse el procedimiento establecido para la creación de puestos, la normativa vigente en materia de contratación pública y los criterios de buenas prácticas en la contratación de servicios.

Todo lo anterior acarrearía la modificación de la relación de puestos de trabajo de acuerdo al procedimiento establecido al efecto.

4. Funciones Lanbide

Las funciones del Organismo Autónomo se modifican en el anteproyecto de ley que se informa lo que conllevará una modificación de los Estatutos de Lanbide. Supondrá también la modificación del decreto de estructura del Departamento de Trabajo y Empleo.

5. Optimización de personal

El Departamento desglosa en la memoria económica a efectos de control-normativo, elaborada en julio de 2021, dentro de los datos actualmente disponibles, las previsiones de gastos de personal, basado en las nuevas funciones o el aumento previsto de las existentes.

Los gastos asociados a recursos humanos son los enlazados con la transferencia de gestión del IMV y la función inspectora, para la ejecución de los cuáles se valora tanto la creación de nuevos puestos como la modificación de la monografía de los puestos de trabajo, si bien el dimensionamiento concreto queda pospuesto a la determinación y acuerdo del Plan Anual de asistencia, inspección y control.

Como ya hemos mencionado al comentar el personal adscrito al órgano de evaluación, investigación e innovación en materia de inclusión, la creación de puestos deberá respetar lo establecido en el artículo 13, de plantillas presupuestarias, de la ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022.

En todo caso, la creación de nuevas dotaciones de personal conlleva iniciar el procedimiento establecido en el Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se

regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

Conclusión

1. Con relación al órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de inclusión nos remitimos al informe de organización de 28 de mayo de 2021 de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
2. Las funciones del Organismo Autónomo se modifican en el anteproyecto de ley que se informa, lo que conllevará una modificación de los Estatutos de Lanbide.
3. Con relación a la previsión de personal, hecha a futuro, la creación de puestos deberá cumplir lo establecido en el artículo 13, de plantillas presupuestarias, de la ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022.

En todo caso, la creación de nuevas dotaciones de personal conlleva iniciar el procedimiento establecido (Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos) que incorporará los informes preceptivos de la Viceconsejería de función Pública de análisis específico de dimensionamiento de las necesidades de recursos humanos y que será el que determine el número de plazas que se cree.

Cuando se hace referencia al uso de servicios profesionales y de auditoría avanzada es de aplicación la normativa reguladora en materia de contratación pública y el Acuerdo de Consejo de gobierno sobre criterios para la externalización de servicios

4. La persona titular del órgano, no es alto cargo, sin perjuicio de que le resulte de aplicación tanto la ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los cargos públicos, como la normativa sobre retribuciones, régimen de incompatibilidades y régimen de protección social de los altos cargos.

Este es el informe que se emite con las observaciones realizadas y se somete a cualquier otro mejor fundamentado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz a 29 de marzo de 2022

Fdo.: Carmen Miralles Jordá
Asesora Jurídica

VºBº
Fdo.: Juan María Barasorda Goicoechea
DIRECTOR DE FUNCIÓN PÚBLICA