



## SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 5 de diciembre de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 170/2018, relativa al **anteproyecto de Ley de empleo público vasco (Ref.: DNCG\_LEY\_135523/17\_02)**.

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

«

## DICTAMEN N° 180/2018

### ANTECEDENTES

1. Por Orden de 4 de octubre de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno (con registro de entrada del día 5 de octubre), se somete a consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de Ley de empleo público vasco.
2. La solicitud de dictamen se acompaña del expediente de elaboración del texto, integrado por los siguientes documentos:
  - a) Orden de 15 de mayo de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.

#### **PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

#### **VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

#### **VOCALES:**

D. Luis M<sup>º</sup> Eskubi Juaristi.  
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.  
D. Imanol Zubizarreta Arteche.  
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.  
D. Iñaki Calonge Crespo.  
D.<sup>a</sup> Miren Izaskun Iriarte Irureta.

#### **SECRETARIO:**

D. Jesús M<sup>º</sup> Alonso Quilchano.



- b) Informe de impacto en función del género, suscrito por el Director de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 10 de octubre de 2017.
- c) Memoria de cargas administrativas, suscrita por el Director de Función Pública, de 10 de octubre de 2017.
- d) Memoria a efectos del control económico-normativo del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 10 de octubre de 2017.
- e) Memoria explicativa, suscrita por el Director de Función Pública, de 10 de octubre de 2017.
- f) Orden de 10 de octubre de 2017, del Consejo de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley.
- g) Resolución de 6 de noviembre de 2017, del Viceconsejero de Función Pública, del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se somete a consulta pública la elaboración del anteproyecto.
- h) Escritos de alegaciones derivados del trámite de consulta pública de: EUSTAT, Departamento de Salud, DACIMA, Autoridad Vasca de la Competencia, UEMA-Udalergi Euskaldunen Mankomunitatea, SATSE-Sindicato de Enfermería de Euskadi, ELA, Emakunde, Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, LAB, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, CCOO, Diputación Foral Álava, EUDEL, UGT-Euskadi.
- i) Resolución de 12 de enero de 2018, del Viceconsejero de Función Pública, por la que se somete a información pública el anteproyecto (BOPV de 22 de enero de 2018).
- j) Informe jurídico de la Dirección de Función Pública, de 12 de enero de 2018.
- k) Escritos de alegaciones derivados del trámite de información pública de: Osakidetza, SATSE-Sindicato de Enfermería de Euskadi, Colegio Oficial de Enfermería de Gipuzkoa y la UPV-EHU.
- l) Primera memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 13 de julio de 2015.
- m) Escritos de alegaciones, derivados del trámite de información pública, de: Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco, doña María José Lodeiro Rico, Colegio Oficial de Físicos, don Ihintz Urkiri Lazkano, Colegio Oficial Químicos, ELKARTEAN-



Confederación Coordinadora de personas con discapacidad física de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Colegio Oficial de Farmacéuticos de Gipuzkoa.

- n) Segunda memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 23 de enero de 2018.
- o) Escritos de alegaciones derivados del trámite de información pública de: Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi y Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales.
- p) Texto de la segunda versión del anteproyecto (de 12 de junio de 2018).
- q) Informe de la Dirección de Función Pública, de 17 de julio de 2018, por el que se considera que el anteproyecto no debe ser informado por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- r) Informe de la Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 17 de julio de 2018, por el que se considera que el anteproyecto no debe ser informado por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- s) Informe del Consejo de Relaciones Laborales (CRL), de 27 de julio de 2018.
- t) Informe del Consejo Económico y Social Vasco (CES), de 26 de julio de 2018.
- u) Certificado de la Secretaría de la Mesa General de Negociación Colectiva, de 14 de septiembre de 2018.
- v) Informe de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía, de 17 de septiembre de 2018.
- w) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico (OCE), de 19 de septiembre de 2018.
- x) certificación del Secretario del Consejo Vasco de la Función Pública, de 4 de octubre de 2018.
- y) Texto de la tercera versión del anteproyecto (de 4 de octubre de 2018).
- z) Tercera memoria sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 4 de octubre de 2018.



## DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de Ley de empleo público vasco consta de una exposición de motivos, doscientos artículos encuadrados en un título preliminar y catorce títulos, muchos de ellos divididos a su vez en capítulos; treinta y tres disposiciones adicionales, veinte disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cinco disposiciones finales y un anexo de tres artículos.
4. La exposición de motivos comienza relatando los antecedentes históricos que ha tenido la regulación de la función pública en el País Vasco, haciendo hincapié en el proceso de modernización que se emprendió en la década de los noventa del siglo pasado, a partir de instrumentos de racionalización específicos en materia de empleo público, dando lugar a desarrollos normativos, que se enclavaron, fundamentalmente, en la propia Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos, lo que propició un modelo común que pudiera servir a las peculiaridades de las restantes administraciones públicas o Universidad del País Vasco.
5. Conforme a este modelo asentado, pero que partía de una legislación básica que presentaba limitaciones, el anteproyecto se propone llevar a cabo una serie de modificaciones que posibilita el nuevo contexto normativo, que acoge una concepción más abierta del empleo público, proporcionando mayores márgenes de configuración normativa propia, sobre todo en los aspectos estructurales o que comportan una dimensión más objetiva; sin menoscabo de que algunos instrumentos legales anteriores deban continuar siendo regulados, por el tiempo que requiera la completa implantación de los que les deban sustituir.
6. El incremento de la calidad en la prestación del empleo público es uno de los objetivos de la nueva ley, que se somete al logro de un incremento en el grado de profesionalización y a una responsabilidad por la gestión de los resultados.
7. El anteproyecto pretende continuar respetando la autonomía de cada Administración pública a fin de que, mediante el ejercicio de su potestad normativa y organizativa, sean las mismas las que adapten los instrumentos legales que dispone el anteproyecto a la peculiaridad o problemática particular de cada una.
8. El anteproyecto contempla, asimismo, los medios necesarios para hacer efectiva la cooperación entre las distintas administraciones públicas vascas y la asistencia técnica a las mismas.
9. A continuación se harán explícitas con cierto detalle las razones que justifican la ordenación contenida en sus diferentes títulos, capítulos y disposiciones adicionales, transitorias, finales y anexo.



10. El título preliminar, titulado “Disposiciones Generales”, se compone de siete artículos. El artículo 1 define el objeto de la ley, el artículo 2 sienta los principios informadores del empleo público, el artículo 3 delimita el ámbito de aplicación, el artículo 4 se ocupa del personal de la Administración foral y local, el artículo 5, de otro personal con normativa específica, el artículo 6, del personal laboral, el artículo 7 configura un ámbito de aplicación específico.
11. El título I, titulado “Órganos del empleo público vasco y sus competencias”, se compone a su vez de tres capítulos. El capítulo I, “órganos comunes del empleo público”, incluye el artículo 8 en el que se relacionan los órganos comunes, el artículo 9, del Gobierno Vasco como órgano común, el artículo 10 crea la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi, los artículos 11 y 12 establecen la composición y atribuciones de dicha comisión, respectivamente, el artículo 13, se ocupa del Consejo Vasco del Empleo Público, en su nueva denominación y los artículos 14 y 15 establecen la composición y atribuciones de dicho consejo. El capítulo II detalla los “Órganos del empleo público de la Administración General e Institucional de Euskadi y sus competencias”, para establecer en el artículo 16 una división entre órganos superiores y órganos competentes en materia de empleo público. Sobre los órganos superiores versa la sección primera, dedicándose el artículo 17 al Gobierno Vasco y el artículo 18, al departamento competente en materia de empleo público. Los otros órganos competentes son objeto de la sección segunda y así el artículo 19 se refiere a los departamentos del Gobierno Vasco, el artículo 20 a la Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el artículo 21 al departamento competente en materia de hacienda, el artículo 22 al Instituto Vasco de Administración Pública y el artículo 23 a la Inspección General de Personal y Servicios. El capítulo III tiene por objeto prever una serie de reglas sobre los “Órganos competentes en materia de empleo público del resto de administraciones públicas vascas”, ocupándose el artículo 24 de los órganos competentes de las administraciones forales, locales y Universidad del País Vasco, y el artículo 25 de las del resto de administraciones públicas.
12. El título II lleva por rubrica “Personal al servicio de las administraciones públicas vascas”, estructurándose de dos capítulos. El capítulo I, “Personal al servicio de las administraciones públicas vascas. personal funcionario y personal laboral”, enumera en el artículo 26 las clases de personal, el artículo 27 define la condición de funcionario de carrera, el artículo 28 se ocupa del funcionario interino y el artículo 29 del personal laboral. El capítulo II está dedicado al “Personal de confianza y asesoramiento especial”, estableciendo en el artículo 30 el régimen del personal eventual.
13. El título III aborda “La función directiva y el estatuto del personal directivo profesional en las administraciones públicas vascas” en dos capítulos. El capítulo I, “Dirección pública profesional



y ordenación”, define en el artículo 31 en qué consiste la dirección pública profesional, el artículo 32 identifica los puestos del personal directivo público profesional, el artículo 33 las funciones, el artículo 34 señala los requisitos de los puestos de trabajo de naturaleza directiva, el artículo 35 exige la elaboración de monografías de puestos directivos y el artículo 36 su inclusión en instrumentos de ordenación de puestos de trabajo de naturaleza directiva. El capítulo II regula el “Procedimiento de designación y régimen jurídico del personal directivo público profesional”. El artículo 37 señala que su cobertura se realizará mediante el sistema de acreditación de competencias profesionales en convocatoria pública, el artículo 38 prescribe que estarán sujetos a responsabilidad por la gestión mediante la evaluación de los resultados, y el artículo 39 establece su régimen jurídico.

14. El título IV regula la “Ordenación y estructura del empleo público” en dos capítulos que trascurren del artículo 40 al artículo 62.
15. El capítulo I, “La ordenación del empleo público en el sector público vasco”, comienza en su sección primera con los instrumentos de ordenación del empleo público de las administraciones públicas vascas. El artículo 40 precisa el concepto de puesto de trabajo, el artículo 41 contempla la asignación provisional de funciones, el artículo 42 prevé la posible agrupación de puestos en áreas funcionales, el artículo 43 distingue las diferentes clases de puestos de trabajo, el artículo 44 reserva los puestos en general al personal funcionario público con las excepciones que expresamente contempla, el artículo 45 se ocupa de las relaciones de puestos de trabajo, el artículo 46 del contenido de las relaciones de puestos de trabajo, el artículo 47 de los instrumentos complementarios de ordenación del empleo público. Ya en la sección segunda, dedicada a los instrumentos de planificación del empleo público, el artículo 48 se dedica a la planificación del empleo público, los artículos 49 establece el contenido y características de los planes de ordenación del empleo público, el artículo 50 de las readscripciones de dotaciones de puestos de trabajo, el artículo 51 aborda las plantillas presupuestarias, el artículo 52 contempla la oferta de empleo público, el artículo 53 del registro de personal y gestión integrada de recursos humanos. La sección tercera contempla otros instrumentos para la ordenación y planificación del empleo público, con el artículo 54 dedicado a la evaluación del desempeño y el artículo 55 a los análisis de los puestos de trabajo.
16. El capítulo II versa sobre “La estructura del empleo público”. En él su artículo 56 agrupa al personal funcionario en grupos de clasificación y determina las condiciones generales para la creación, modificación o supresión por ley de cuerpos y escalas, el artículo 57 prevé la existencia de cuerpos y otras agrupaciones inferiores de funcionarios en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en las administraciones forales, locales y Universidad del País Vasco. Las agrupaciones de



nivel inferior, escalas y subescalas, opciones y especialidades, se regulan en los artículos 58, 59 y 60, respectivamente. El artículo 61 trata de la adscripción de los puestos de trabajo a cuerpos, escala y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación. El artículo 62 concluye el capítulo señalando que el personal laboral se clasificará de conformidad con lo previsto en la legislación laboral.

17. El título V regula la “Adquisición y pérdida de la condición de empleado público”. El capítulo I, “Adquisición y pérdida de la relación de servicio”, establece en el artículo 63 los requisitos para la adquisición de la condición de personal funcionario de carrera y de personal laboral fijo, y en el artículo 64 las causas de su pérdida. Entre ellas se incluyen las que se regulan sucesivamente en los artículos 65, 66, 67 y 68, esto es, la renuncia, la pérdida de la nacionalidad, la jubilación y la motivada por una pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público. El artículo 69 regula determinados supuestos de rehabilitación. El capítulo II está dedicado a los “Principios y requisitos de acceso al empleo en el sector público vasco”. El artículo 70 lista los principios rectores que informan el acceso al empleo en el sector público vasco, el artículo 71 los requisitos personales para el acceso al empleo público. El artículo 72 posibilita el acceso de personas nacionales de otros estados y el artículo 73 el acceso de funcionarios de organismos internacionales. El artículo 74 ordena en general la selección de personas con discapacidad, y en el artículo 75 se fijan dos sistemas de acceso, uno general y otro específico, para las personas con discapacidad.
18. El título VI, sobre “Selección y formación del personal empleado en el sector público vasco”, se estructura en tres capítulos. Su capítulo I se ocupa de los “Procesos y sistemas de selección del personal empleado en el sector público vasco”. El artículo 76 señala los criterios generales de los sistemas de selección del personal funcionario de carrera y laboral fijo. El artículo 77 los del personal funcionario interino y laboral temporal, el artículo 78 señala los sistemas de selección del personal funcionario de carrera y laboral fijo, el artículo 79 recoge el contenido de las bases de convocatoria, y el artículo 80 se ocupa de los instrumentos de selección. El capítulo II se titula “Órganos de selección en el empleo público vasco”. El artículo 81 establece los principios generales que informan su configuración con una serie de interdicciones en torno a determinados colectivos. El artículo 82 avala la posibilidad de crear órganos permanentes de selección. El capítulo III contempla la “Formación en el empleo público vasco. El Instituto Vasco de Administración Pública”. El artículo 83 se ocupa de la formación y el artículo 84 de las funciones del Instituto Vasco de Administración Pública en esta importante materia.
19. El título VII, “Carrera Profesional”, tiene tres capítulos. El capítulo I, sobre “Concepto y modalidades de carrera profesional en las administraciones públicas vascas”, define en el artículo 85 el concepto y en el artículo 86 relaciona el elenco de modalidades de la carrera profesional. El capítulo II “carrera profesional vertical y horizontal” prevé dos modalidades



de carrera profesional, la vertical y la horizontal, con el desarrollo profesional, cuya regulación se incluye en los artículos 87 y 88 respectivamente. El capítulo III “carrera profesional horizontal. Grados de desarrollo profesional” se dedica al grado de desarrollo profesional de la carrera profesional horizontal como elemento estructural de la misma, definido en el artículo 89 como una secuencia ordenada de grados que podrán ser reconocidos al funcionario de carrera. El artículo 90 se refiere al régimen jurídico de su reconocimiento. El capítulo IV “promoción interna” versa sobre la promoción interna, última modalidad de carrera que, a su vez, se divide a tenor del artículo 91 en sendas submodalidades, la promoción interna vertical, regulada en el artículo 92, y la promoción interna horizontal, regulada en el artículo 93.

20. El título VIII tiene por objeto la “Provisión de puestos de trabajo y movilidad” e incluye seis capítulos que trascurren del artículo 94 al artículo 118.
21. El capítulo I, de “modalidades de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario”, se abre con el artículo 94 que establece los distintos procedimientos de provisión. El artículo 95 contempla la pérdida de adscripción definitiva a un puesto de trabajo, y el artículo 96 se dedica a la provisión y movilidad del personal laboral.
22. El capítulo II, “concurso”, se centra en este sistema, que el artículo 97 califica de procedimiento de provisión ordinario, y el artículo 98 prescribe la información que, al menos, deben contener las convocatorias y la condición del personal posibilitado u obligado a participar. El artículo 99 habilita la celebración de convocatorias unitarias. El artículo 100 señala los elementos de valoración y el artículo 101 las causas de remoción del puesto obtenido por concurso.
23. En el capítulo III, la “libre designación” se regula en el artículo 102, enumerando un listado de puestos de posible provisión por ese sistema, mientras que del cese se ocupa el artículo 103 siguiente.
24. El capítulo IV, “órganos técnicos de provisión de puestos de trabajo”, dispone de un solo artículo, el 104.
25. El capítulo V, “otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo”, contempla en el artículo 105 la adscripción provisional, en el artículo 106 la comisión de servicios ordinaria, el artículo 107 la comisión de servicios en otra Administración pública, el artículo 108 la comisión de servicios en programas de cooperación, el artículo 109 la comisión de servicios forzosa, el artículo 110 la comisión de servicios para la puesta en marcha de proyectos y el desempeño de funciones especiales no asignadas específicamente a un puesto, el artículo 111 señala las causas de finalización de las comisiones de servicio, el artículo 112 se ocupa de la reasignación de efectivos, y el artículo 113 de la redistribución de efectivos.





26. El capítulo VI, “movilidad del personal funcionario público”, regula los diferentes supuestos de movilidad del funcionario público. En él su artículo 114 contempla la movilidad por razón de violencia de género, o acoso laboral o sexual, el artículo 115, por razón de violencia terrorista, el artículo 116, la movilidad por motivos de salud, el artículo 117, la movilidad por sanción disciplinaria de traslado forzoso y el artículo 118, la movilidad entre administraciones públicas vascas.
27. El título IX se intitula “Sistema retributivo en el empleo público vasco”. El artículo 119 establece los principios y requisitos generales del sistema y este se concreta en la estructura que el artículo 120 prevé para el personal funcionario. Los conceptos se desarrollan a continuación, de forma que el artículo 121 se ocupa de las retribuciones básicas, el artículo 122 de las complementarias, el artículo 123 de las pagas extraordinarias, el artículo 124 de las indemnizaciones por razón del servicio. Los artículos 125 a 130 abordan sucesivamente las particularidades retributivas del personal laboral, personal de dirección pública profesional, funcionario en prácticas, del personal que presta servicios en destinos ubicados fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), del funcionario interino y del personal eventual. El artículo 131 regula las retribuciones diferidas, el artículo 132 el complemento personal transitorio, el artículo 133 la deducción de retribuciones, el artículo 134 los pagos indebidos y el artículo 135 el devengo de las retribuciones.
28. El título X se titula “Situaciones administrativas del personal funcionario en las administraciones públicas vascas”. Se constituye por el artículo 136, que relaciona las situaciones administrativas del personal funcionario, y los siguientes artículos 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150 y 151, regulan las situaciones de servicio activo, servicios especiales, servicios en otras administraciones públicas, servicios como personal directivo público profesional en entes instrumentales del sector público, excedencia voluntaria por interés particular, excedencia voluntaria con reserva de puesto y destino, excedencia voluntaria por agrupación familiar, excedencia por cuidado de familiares, excedencia por motivos de violencia de género, excedencia por motivos de violencia terrorista, excedencia voluntaria incentivada, excedencia voluntaria para prestar servicios en el sector público, expectativa de destino, excedencia forzosa temporal y excedencia forzosa. El artículo 152 establece el régimen común de las excedencias forzosas. El artículo 153 contempla la regulación de las situaciones de suspensión de funciones en general, dejando en el artículo 154 el tratamiento de la suspensión provisional de funciones y en el artículo 155 la suspensión firme de funciones. Las situaciones del reingreso al servicio activo se prevén de un modo general en el artículo 156, tratando en los artículos 157 y 158, del reingreso proveniente de situaciones que conlleven o no, reserva de puesto, respectivamente. Se cierra el título con los artículos 159 y 160 dedicados a las situaciones del personal funcionario interino y personal laboral.



29. El título XI de la ley tiene por objeto los “Derechos, deberes, código de conducta e incompatibilidades y responsabilidades del personal empleado público vasco”. El capítulo I contempla los “Derechos del personal empleado público vasco. Permisos, vacaciones y régimen de jornada laboral”, de forma que el artículo 161 relaciona los derechos individuales y el artículo 162 los derechos individuales ejercidos colectivamente. Prosigue la regulación en el artículo 163 con los permisos del personal empleado público vasco, el artículo 164 de los permisos para por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el artículo 165 vacaciones y el artículo 166 la jornada de trabajo, ordenación del tiempo de trabajo.
30. El capítulo II trata del “Código ético y de conducta del personal empleado público vasco”. El artículo 167 señala los principios generales que inspiran el código ético y de conducta del personal empleado público vasco.
31. El capítulo III recoge aspectos ligados a la “Responsabilidad y régimen de incompatibilidades”. El artículo 168 considera al personal empleado público responsable de la buena gestión de los servicios encomendados. El artículo 169 versa sobre la responsabilidad patrimonial, el artículo 170 sobre la responsabilidad penal y el artículo 171 sobre la responsabilidad disciplinaria. El artículo 172 se remite finalmente al régimen de incompatibilidades establecido en la legislación vigente.
32. El título XII, “Régimen disciplinario”, se compone de cuatro capítulos. El capítulo I, “Disposiciones generales y principios del régimen disciplinario”, incluye el artículo 173 sobre el ámbito de aplicación. El artículo 174 establece una serie de condicionantes al ejercicio de la potestad disciplinaria y el posible alcance de responsabilidad disciplinaria. El artículo 175 contempla los principios de la potestad disciplinaria. El artículo 176 las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria y los plazos para la prescripción de faltas y sanciones. El artículo 177 señala que las sanciones disciplinarias que se impongan se anotarán en el expediente personal de la persona funcionaria, siendo canceladas de oficio.
33. El capítulo II, “Infracciones disciplinarias”, tiene cuatro artículos. El artículo 178 clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves. Los artículos 179, 180 y 181 relacionan el elenco de infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. El artículo 182 establece criterios para la calificación de las faltas.
34. El capítulo III versa sobre las “Sanciones disciplinarias”. El artículo 183 prevé las posibles sanciones que cabe imponer para corregir las faltas cometidas. Tales sanciones se desglosan según el tipo de infracciones en el artículo 184. El artículo 185 establece criterios para la graduación de sanciones.



35. El capítulo IV regula el “Procedimiento disciplinario”. El artículo 186 enuncia las normas generales y el artículo 187 disciplina las medidas provisionales que cabe adoptar.
36. El título XIII, “De la Normalización lingüística”, dedica el artículo 188 a los perfiles lingüísticos y a los planes de normalización del uso del euskera, el artículo 189 se ocupa del tratamiento del euskera en los procesos de selección y provisión, el artículo 190 a las funciones del Instituto Vasco de Administración Pública en la formación lingüística y acreditación de los perfiles lingüísticos y el artículo 191 a la convalidación y otros sistemas de acreditación del conocimiento del euskera.
37. El título XIV reza “De la Negociación colectiva en las administraciones públicas vascas”. El artículo 192 define los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad para negociar, buena fe comercial, publicidad y transparencia, competencia, jerarquía normativa, principios de aplicación directa, de vigencia y de cumplimiento de los pactos y acuerdos. El artículo 193 establece una serie de criterios orientadores de la actividad administrativa negociadora. El artículo 194 contempla la constitución de órganos técnicos de negociación colectiva por parte de las administraciones públicas vascas. El artículo 195, el procedimiento en concreto para la formación de la voluntad negociadora de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El artículo 196 prevé la constitución de las mesas generales de negociación en el ámbito de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como en cada una de las administraciones forales de los territorios históricos, entidades locales y Universidad del País Vasco. El artículo 197 contempla la potestativa creación de una mesa marco de negociación de las administraciones públicas vascas. El artículo 198 reconoce legitimación comercial a la Asociación de Municipios Vascos/EUDEL y, en su caso, al resto de asociaciones de municipios, así como a las entidades locales supramunicipales. El artículo 199 establece una serie de unidades electorales a efectos de la elección de los órganos de representación de los funcionarios. El artículo 200 prescribe que las administraciones públicas vascas y las organizaciones sindicales a que se refiere el presente título podrán acordar la creación, configuración y desarrollo de sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos.
38. La disposición adicional primera establece la adscripción a los nuevos grupos y subgrupos de los anteriores grupos de clasificación, así como de los cuerpos y escala vigentes, con la consiguiente adscripción de los funcionarios y, en general, del personal empleado público, señalándose que no tendrá ningún tipo de efecto económico.
39. En la disposición se efectúa así mismo una remisión al anexo que se intitula “Ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos”, y que figura compuesto de tres artículos, que se dedican respectivamente a: creación de los cuerpos generales y especiales de la Administración



General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos y su respectiva ordenación en grupos y subgrupos de clasificación (artículo 1), integración del personal funcionario en los cuerpos que se crean (artículo 2), creación de nuevas escalas (artículo 3), ausencia de efectos retributivos de los funcionarios por las operaciones de integración en las nuevas estructuras (artículo 3).

40. La disposición adicional segunda ordena proceder a la clasificación de los puestos de trabajo, así como a la aprobación y publicación de las relaciones de puestos de trabajo. Se ordena así mismo realizar las mismas operaciones en relación con los nuevos cuerpos, escala y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación que se hubieren podido crear.
41. La disposición adicional tercera contempla la situación en que quedará el personal que por distintas razones no hubiere podido integrarse en los cuerpos, escalas y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación.
42. La disposición adicional cuarta regula procesos específicos de integración en los Grupo B y Subgrupo C-1 de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma, de personal funcionario que hubiera accedido con determinadas titulaciones.
43. La disposición adicional quinta contempla el establecimiento de equivalencias entre cuerpos y escalas de las distintas administraciones públicas vascas a fin de facilitar la movilidad interadministrativa.
44. La disposición adicional sexta previene la integración en los cuerpos, escalas y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación de las distintas administraciones públicas vascas del personal funcionario que haya sido o sea objeto de transferencia.
45. La disposición adicional séptima prevé que funcionarios de una escala puedan acceder a escala distintas de un mismo cuerpo, mediante convocatorias de provisión de puestos de trabajo.
46. La disposición adicional octava contempla una promoción interna a cuerpos del Subgrupo C sin cumplir el requisito de titulación.
47. La disposición adicional novena insta a que los órganos y administraciones que se someten a regulación específica, adecuen los sistemas de clasificación del personal a determinados criterios de estructuración del empleo.
48. La disposición adicional décima establece los puestos que podrán tener la consideración de puestos de personal directivo público profesional en el sector público



de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos, así como los órganos competentes o la indicación de la legislación aplicable para designarlo en las administraciones forales, en los municipios de régimen común y de gran población, en la Universidad del País Vasco y en los demás entes del sector público vasco.

49. La disposición adicional undécima establece una relación de asuntos en los que la falta de resolución administrativa expresa en plazo se entenderá que produce efectos desestimatorios.
50. La disposición adicional duodécima prevé la asistencia técnica a las entidades locales vascas para la puesta en marcha de los instrumentos de gestión previstos en la ley.
51. La disposición adicional decimotercera trata del código ético, régimen de incompatibilidades y deberes aplicables al personal eventual y personal directivo público profesional del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
52. La disposición adicional decimocuarta trata del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi destinado en Osakidetza.
53. La disposición adicional decimoquinta se dirige a recordar a las administraciones públicas vascas los deberes de igualdad laboral entre mujeres y hombres, a cuyo fin se les emplaza a elaborar planes de igualdad.
54. La disposición adicional decimosexta recoge medidas de acción positiva a favor de las víctimas del terrorismo.
55. La disposición adicional decimoséptima se refiere al régimen de aseguramiento del personal funcionario.
56. La disposición adicional decimoctava especifica que los puestos de trabajo de los servicios auxiliares de la Administración de seguridad podrán ser reservados a personal laboral.
57. La disposición adicional decimonovena prevé la actualización de equivalencias entre titulaciones académicas a los efectos de su aplicación en el acceso al empleo público.
58. La disposición adicional vigésima contempla las condiciones para que el personal estatutario y docente no universitario desempeñe puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
59. La disposición adicional vigesimoprimera se refiere al personal no homologado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.



60. La disposición adicional vigesimosegunda realiza previsiones sobre las condiciones de trabajo del personal laboral procedente de otras administraciones o entes instrumentales en las que se subrogue la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
61. La disposición adicional vigesimotercera emplaza a determinarse por los órganos de las administraciones públicas vascas en las relaciones de puestos de trabajo el número de puestos reservados a cobertura por personal eventual, con su dotación presupuestaria.
62. La disposición adicional vigesimocuarta establece la duración máxima de las comisiones de servicios en el extranjero.
63. La disposición adicional vigesimoquinta crea la Mesa General de negociación en el ámbito del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
64. La disposición adicional vigesimosexta señala que el Gobierno Vasco determinará las unidades electorales del ámbito del personal al servicio de Osakidetza y Universidad del País Vasco.
65. La disposición adicional vigesimoséptima trata de los centros especiales de empleo.
66. La disposición adicional vigesimooctava contempla el régimen de aplicación al personal laboral temporal por tiempo indefinido no fijo declarado por sentencia judicial.
67. La disposición adicional vigesimonovena señala, por remisión, la normativa aplicable al personal funcionario de la Administración local con habilitación de carácter nacional.
68. La disposición adicional trigésima trata de la jubilación parcial y anticipada del personal funcionario de las administraciones públicas vascas.
69. La disposición adicional trigésima primera trata de la posibilidad de reducción del complemento específico a los efectos de autorizar la compatibilidad del ejercicio de actividades privadas.
70. La disposición adicional trigésima segunda autoriza la superación del límite cuantitativo total previsto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, a fin de poderse reconocer la compatibilidad para ser profesor asociado, conforme a la regulación prevista en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.



71. La disposición adicional trigésima tercera reconoce la autonomía de las administraciones forales, locales y de la Universidad del País Vasco para la negociación y regulación de diversos aspectos contemplados en la Ley del empleo público vasco.
72. La disposiciones transitorias primera y segunda establecen qué sucede con los puestos que sean calificados como de personal directivo público profesional en la Administración General de la Comunidad Autónoma y en las administraciones forales, locales y Universidad del País Vasco, respectivamente.
73. La disposición transitoria tercera habilita al Gobierno para que establezca un sistema de equivalencias entre grados personales y grados de desarrollo profesional, y entre los modelos de desarrollo profesional que se puedan implantar entre las distintas administraciones públicas vascas.
74. La disposición transitoria cuarta contempla la implantación de un sistema de acoplamiento entre el grado de carrera consolidado reconocido al personal funcionario y el nivel de desarrollo profesional reconocible al empleado público.
75. La disposición transitoria quinta regula un régimen transitorio de consolidación del grado personal que regirá durante el tiempo que perdure la implantación de la carrera profesional a través de los grados de desarrollo profesional y de las equivalencias que se correspondan.
76. La disposición transitoria sexta se refiere al reconocimiento de las situaciones administrativas declaradas con arreglo a la normativa precedente y sus efectos en cuanto a la antigüedad, la consolidación del grado personal y el desarrollo profesional.
77. La disposición transitoria séptima dispone que, mientras no se proceda a la implantación del sistema de carrera profesional y del sistema retributivo previsto en esta ley, la cuantía del complemento de destino se fijará anualmente en la ley del Presupuesto General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
78. La disposición transitoria octava determina la prohibición de que por las administraciones públicas vascas se vengan a reconocer retribuciones a cuenta o anticipadas del complemento de carrera profesional al personal empleado público.
79. La disposición transitoria novena prescribe las titulaciones exigibles para el acceso hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de titulaciones universitarias.
80. La disposición transitoria décima prescribe la continuidad del desempeño del trabajo por el personal laboral fijo en funciones o puestos de trabajo clasificados como de



personal funcionario, así como la posibilidad de que dicho personal pueda participar en los procesos de promoción interna.

81. La disposición transitoria undécima regula la situación en que quedará el personal funcionario de las administraciones públicas vascas que resulte adscrito a una entidad instrumental.
82. La disposición transitoria duodécima prevé una promoción interna horizontal excepcional dentro del Grupo A de clasificación.
83. La disposición transitoria decimotercera regula la situación del personal empleado público que esté ocupando previamente puestos de trabajo que se clasifiquen como propios del personal directivo público profesional.
84. La disposición transitoria decimocuarta establece la garantía de los derechos retributivos del personal cualquiera que sea la situación administrativa en la que se encuentre, dando derecho, en su caso, a la percepción de un complemento personal y transitorio por la disminución que experimentase por la entrada en vigor del régimen retributivo de la ley.
85. La disposición transitoria decimoquinta trata del trienio devengado por el personal funcionario tras su integración en los cuerpos que se crean en la ley, a cuyos efectos se establece la equivalencia entre los grupos originarios y los nuevos subgrupos o agrupaciones profesionales sin requisito de titulación de la ley.
86. La disposición transitoria decimosexta trata de la normativa aplicable a los procesos selectivos y de provisión iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.
87. La disposición transitoria decimoséptima recoge la situación en que se encontrará el personal funcionario hasta que se realice su integración en los cuerpos, escalas y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación de la ley.
88. La disposición transitoria decimoctava prevé la posibilidad de convocar un proceso especial de selección de carácter restringido para la funcionarización o laboralización del personal empleado público cuyos puestos hubieran sido clasificados de forma distinta a la propia de su relación de servicio.
89. La disposición transitoria decimonovena contempla un proceso especial de consolidación de empleo en las administraciones públicas vascas.
90. La disposición transitoria vigésima contempla la posibilidad de incorporar al proceso especial de consolidación de empleo previsto en la disposición transitoria





decimonovena, un turno diferenciado en los grupos de clasificación que cuenten con un porcentaje de interinidad que supere el cuarenta por ciento.

91. La disposición derogatoria deroga expresamente la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca (LFPV), así como cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la presente ley.
92. La disposición final primera incluye una autorización al Gobierno Vasco para que apruebe un decreto sobre cuerpos y escala del personal funcionario de las administraciones públicas vascas.
93. La disposición final segunda emplaza a que por el órgano competente de las administraciones públicas vascas se dicten las resoluciones de integración del personal funcionario en los cuerpos, escala y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación que se prevén en la disposición adicional segunda.
94. La disposición final tercera efectúa una modificación del artículo 29 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.
95. La disposición final autoriza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones fueran precisas en desarrollo de la presente ley.
96. La disposición final quinta establece que la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de País Vasco.

## **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

97. 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.

## **EL PROCESO DE ELABORACIÓN**

98. 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 ésta 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.

99. 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 (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 ésta.
100. 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”.
101. Resulta oportuno recordar, además, que el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto ahora informado se produjo estando aún plenamente vigentes determinaciones novedosas respecto a trámites afectantes al ejercicio de la iniciativa legislativa de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) —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—.

102. En relación con dichos aspectos, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, de Instrucciones sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (cuya publicación en el BOPV dispuso la Resolución 132/2017 de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento), se pretendió dar cierta orientación sobre la armonización de los citados trámites de la LPAC con los trámites previstos en la ley vasca, la LPEDG.
103. La declaración de inconstitucionalidad posterior del Tribunal Constitucional en la Sentencia —STC— 55/2018 de 24 de mayo, que ha afectado en su carácter básico a los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, no desmerece para seguir otorgando valor a las señaladas Instrucciones en la interpretación y aplicación de los trámites de la LPEDG.
104. 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, bien directa o sectorial, 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 18 a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
105. Obra en el expediente una memoria explicativa en la que se destacan las características del modelo iniciado en la Administración General de la CAPV, reuniendo cierto paradigma exportable al resto de administraciones públicas; modelo al que sigue el anteproyecto, disponiendo en el marco de la vigente ley básica en la materia —constituída 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)—, de un mayor margen de disposición autonómico; sin perjuicio de la necesidad surgida de adecuarse a los cambios que impone la era globalizadora o el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, con el fin de que el empleo público también pueda contribuir en el desarrollo económico-social y servicio a la ciudadanía.
106. Se adentra en los objetivos y alternativas que presenta el anteproyecto (dotación de cierta estructura organizativa, respetando sin embargo la autonomía institucional de los entes en los diversos elementos constitutivos del empleo, aunque con una



paulatina aproximación); realiza un repaso del contenido y estructura del texto; hace consideraciones jurídicas, singularmente desde la reserva de ley contenida en el artículo 103.3 de la Constitución (CE); relaciona los trámites que deberá seguir su elaboración; y realiza un análisis de impactos, en cuanto a los títulos competenciales, normativa, ámbito de entes y de personal afectado; la necesidad de desarrollo reglamentario; la participación institucional que requerirá la elaboración del anteproyecto, indicándose las novedades que presenta respecto al anteproyecto elaborado en 2014.

107. Se acompaña el expediente de una memoria de cargas administrativas tanto para los particulares como para las administraciones públicas, destacando cinco previsiones que resultan novedosas en el escenario normativo vigente, doce medidas o instrumentos legales que contribuirán a disminuir estas cargas, y cinco que pueden ser más gravosas.
108. La memoria económica que acompaña al anteproyecto prevé contar con los créditos presupuestarios para atender las obligaciones que contempla el anteproyecto, señalando otras posibles fuentes de ingreso público por las actividades que pueda desplegar el IVAP participando en procesos de personal público instados por administraciones públicas vascas.
109. Sobre su repercusión en la hacienda general, señala la memoria los órganos o funciones atribuidas al departamento competente que contempla el anteproyecto, así como las consecuencias que pueden hacer derivar los elementos novedosos del mismo: dirección profesional, carrera profesional y grado de desarrollo profesional, evaluación del desempeño y análisis de puestos, promoción interna para laboralización o funcionarización de personal por nueva clasificación de la relación de servicio, el sistema retributivo —con la ampliación del cómputo del trienio por el desempeño de trabajo en otros entes del sector público, personal directivo profesional, funcionarios en prácticas, desempeño fuera de la CAPV, eventual, interino—, garantías de desarrollo de ofertas públicas de empleo (OPE), efectos de la creación de nuevos cuerpos y escalas e integración del personal, instrumentos de ordenación y procesos de racionalización, movilidad, nuevas funciones del IVAP, las nuevas situaciones administrativas, los permisos, el personal laboral indefinido no fijo declarado por sentencia, la asistencia técnica a ciertas administraciones públicas vascas, acciones positivas, homologación del personal transferido, condiciones laborales del personal subrogado, equivalencia entre grados consolidado y de desarrollo profesional, complemento personal transitorio, proceso de consolidación, itinerarios, puestos de libre designación, personal vario, normas transitorias.



110. Señala también los elementos que podrían contribuir a lograr una reducción de costes (OPEs conjuntas, ampliación de plazas en convocatorias de ingreso, aspectos de la planificación —fomento de contratos de formación o en prácticas para inserción de jóvenes; incentivación a la excedencia voluntaria o jubilación anticipada, o renuncia; posibilidad de exclusión de plazas de la oferta por causas objetivas sobrevenidas; medidas de teletrabajo o de flexibilización de la localización del puesto—; reconocimiento de posibilidad de denegar la prolongación de la permanencia en el servicio activo; control del personal eventual; coordinación entre administraciones; personal funcionario interino por programas).
111. En cuanto al programa económico, señala no poder cuantificar la aplicación del anteproyecto, ya que se reflejará mediante el desarrollo reglamentario y la ejecución de la gestión del personal; no contempla ayudas o subvenciones; indica los órganos que surgirán; en previsión de recursos realiza un repaso de los medios con que se cuenta en la actualidad, así como de los cauces para disponer de los que se necesiten (readscripciones, empleos temporales con arreglo a los criterios preestablecidos por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2006, estudio del coste y del rendimiento utilidad de los servicios públicos —para lo que se esperará al desarrollo reglamentario tanto de los instrumentos como de los órganos que se prevén, aunque siguiendo siempre las instrucciones que dé la OCE—, así como de los costes que se pueden derivar a otras administraciones públicas (IVAP, entes forales y locales, evaluación del desempeño, órgano permanente de selección, carrera profesional y formación del empleado, personal directivo, registros, asistencia técnica); para particulares; y economía general.
112. 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 se extiende sobre: las previsiones de la evaluación del empleo en general y por sectores y grupos de empleados; las previsiones de mejora desde el punto de vista de la ciudadanía en general; constata una importante presencia de la mujer en el sector público. Señala los medios que puede aportar el anteproyecto: medidas antidiscriminatorias, principios informadores, sistemas de provisión general, de provisión de la dirección profesional, de evaluación del desempeño, de análisis del puesto, de selección, órganos selectivos, criterios de prioridades, permisos, jornada, movilidad, código ético, derecho sancionador protector, planes de igualdad.
113. Se da cuenta que mediante Resolución de 6 de noviembre de 2017, del Viceconsejero de Función Pública, se sometió a consulta pública el propósito de elaboración del anteproyecto a los efectos previstos en el artículo 133 de la LPAC. La primera de las memorias procedimentales señala a estos efectos que se expuso en la plataforma de gobierno abierto —Irekiá— en fecha 10 de noviembre, permaneciendo en plazo de



participación hasta el 11 de diciembre de 2017, publicándose la exposición de motivos del proyecto de ley que fuera aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 22 de diciembre de 2015 y remitido al Parlamento Vasco.

114. Entre los escritos de alegaciones o propuestas que se derivaron figuran los de las entidades y agentes siguientes: EUSTAT (solicitando salvaguardar sus competencias, compartiéndolas con las funciones previstas para el IVAP), Departamento de Salud (que comparte muchas de las previsiones y reivindica el nombramiento del personal directivo), DACIMA (cuestiona el sistema que el anteproyecto contempla para la realización de las evaluaciones del personal, que podrían entrar en conflicto con el previsto en otro proyecto —modelo *Kudealaguntza*—, sugiriendo que se puedan conciliar. Sugiere mayor margen para el personal directivo a costa del alto cargo. Considera el informe, por otra parte, la necesidad de contemplar un sistema de consolidación del importante número de personal temporal existente en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin de no perder el valor de conocimiento con que el mismo cuenta. Apertura al aprendizaje en formación, mayor interacción con ciudadanía y preservar la libertad de expresión y transparencia del empleado), Autoridad Vasca de la Competencia (propone garantizar la libre competencia cuando se trate de la contratación de servicios externos), UEMA-Udalerri Euskaldunen Mankomunitatea (que realiza propuestas modificativas para preservar la garantías de atención a la cooficialidad del euskera).
115. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha intervenido en este mismo momento procedimental, emitiendo el informe contemplado en el artículo 21 de la citada 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, realiza propuestas de mayor precisión sobre las medidas que incorpora el anteproyecto en materia de igualdad (igualdad en temarios, convocatorias con informe de género, previsiones en la realización de pruebas por impedimentos de género). Propone asimismo medidas nuevas, como preferencias en las situaciones de comisiones de servicio forzosas, comprobar aspectos de desigualdad en retribuciones, acompañar medidas de incentivo a la corresponsabilidad, mayor concreción en la diversidad de situaciones de desigualdad en que se pueden encontrar los colectivos femeninos, la introducción de cláusulas de garantía sobre los órganos colegiados. Valora el esfuerzo realizado en la utilización adecuada de lenguaje no sexista.
116. El capítulo de los agentes sindicales es el que mayor número de escritos registró tras la fase de consulta pública.
117. Solo cabe apuntar en este documento algunos aspectos generales que específicamente formulaba o cuestionaba cada agente de esta naturaleza.



118. SATSE reparaba en la jerarquía normativa que ocuparía el anteproyecto con respecto a otras normas del ordenamiento referido al empleado, además de la indeterminación e inseguridad jurídica consecuente que presentaba el texto en aspectos importantes (instrumentos de planificación).
119. ELA, que presentó dos escritos en fechas diferentes, hacía hincapié en el rechazo de la inamovilidad, la inadmisión del despido por causas objetivas o de la dirección profesional, la recuperación de categoría profesional para el personal laboral, no aplicabilidad para este de la reasignaciones, ampliar hasta el segundo grado los permisos de acompañamiento, prever la readmisión del temporal tras cumplimiento de sanciones, sentido estimatorio del silencio administrativo, seguir acuerdos negociadores conforme a la mayoría de la parte social, apertura de los órganos nuevos a la representación sindical, causas extraordinarias o urgentes para la ocupación temporal, rechazo de las áreas funcionales o de las reservas de puestos a la función pública, elaboración participada de las relaciones de puestos, contemplar siempre el perfil y fecha de preceptividad, rechazo de las evaluaciones, elevar a 45% el límite de valoración de méritos del concurso, cuestionamiento general de la carrera profesional, no exigir puntuaciones mínimas, presencia sindical en órganos de selección, plazo no prolongado para comisiones, generalización de concursos para comisiones, no revocaciones por evaluación de rendimiento, publicidad de retribuciones, eliminar supeditación y sostenibilidad del proceso negociador, conservación de retribuciones tras la reforma del régimen de retribuciones, no suprimir garantía del complemento específico, sometimiento a negociación de la retribuciones del directivo, no afectar situaciones a planes de optimización, reducir a dos años el requisito para la excedencia, no a la excedencia forzosa temporal, no limitar clases de excedencias al personal interino, mayor protección frente al acoso a empleados docentes, sanitarios y de Lanbide, reforzar con mayores garantías las tipificaciones disciplinarias, no contemplar reiteración ni reincidencia, suprimir la sanción de pérdida de nivel de desarrollo profesional, supresión del principio de cobertura presupuestaria de la negociación, confección de actas con razones expuestas y públicas, libertad de acuerdos en ámbitos distintos, regulación diferente del indefinido no fijo, consolidación de alta eventualidad mediante el listado de aprobados en OPEs de tres años precedentes por orden de puntuación, conservación de relación tras convocatorias de alta interinidad, negociación de convocatorias para acceso al proceso de consolidación específico.
120. El sindicato LAB observa falta de ambición con el anteproyecto, con vocación de temporalidad, tendencia a la privatización, inadecuadas la carrera y la evaluación, así como la dirección profesional, y una pérdida de oportunidad de euskaldunización del personal. En detalles, rechaza la temporalidad para programas, reclama objetividad para la dirección profesional, rechaza la supeditación del funcionariado a conceptos



privatizadores, rechazo a los planes de ordenación y optimización, cifras de interinidad máxima del 20%, no evaluaciones, escasa claridad en la organización de cuerpos, incentivar la jubilación, preceptividad del perfil, incrementar la protección ante la incapacidad, no recurrir a los servicios de empleo, concurso abierto y permanente en lugar de promociones verticales y horizontales, no ceses por amortización de plazas, no a la libre designación ni a reasignaciones o redistribuciones, regular la segunda actividad, mantener las retribuciones por bajas, no a retribuciones por resultados, excedencias para toda clase de personal, excedencias por violencia de género sin límite de plazo, y ampliar los supuestos de acoso sexual, permisos para monoparentales, ampliar a tres meses el plazo de recuperación de los permisos de acompañamiento, suprimir las tipificaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga, planes de euskaldunización de las plazas y no de los empleados, ampliar las formas de acreditación del euskera, suprimir la cobertura presupuestaria de la negociación, no a la mesa marco, obligación de acordar con los sindicatos las adhesiones municipales a acuerdos de asociaciones o entidades supramunicipales, clarificar la legitimación sindical para acordar la solución extrajudicial de conflictos colectivos, reconocer a la OSI como la unidad electoral sindical en Osakidetza, reconocimiento de los indefinidos no fijos, regular el año sabático, recuperar en seis años el poder adquisitivo perdido, rebajar al 20% el porcentaje de consideración de la alta interinidad y a siete años la antigüedad requerida.

121. El sindicato CCOO, señala: una titulación diferente del anteproyecto, cuestiona la aplicabilidad a distintos colectivos, la no aplicación de la normalización lingüística a algunos de ellos, negociación e informe previo del Consejo Vasco de la Función Pública para establecer los criterios de movilidad, no a sustituir las funciones de éste por las de la Comisión de Coordinación, propone modificaciones puntuales a las distintas clases de personal, a los instrumentos de ordenación del empleo, no crear excepciones a la reserva de puestos para funcionarios, no a la planificación del empleo, no necesidad de aludir a los grupos por estar en ley orgánica y otras disposiciones, propuestas respecto a los requisitos de acceso, órganos de selección, propone una formación unificada, también de grados de carrera, no prohibir la promoción vertical impediendo en más de un nivel, suprimir la remoción del puesto adquirido tras concurso, tasar los puestos de libre designación, obligación de informar la comisión forzosa, no sostenibilidad condicionante en la negociación, indemnizaciones al interino, no absorción del complemento transitorio, supresión de la situación en puesto de directivo profesional, excedencia voluntaria con derecho de reserva, suprimir la incentivada, ampliar a 18 semanas el permiso parental, no imperatividad de aprobación de planes de normalización, dispensas de edad, supresión de principios de la negociación, supresión de reposición de negociaciones incumplidas, devolución de deuda retributiva, respeto de derechos mínimos del sector de que se trate, acierto de la mesa marco como reivindicación histórica del sindicato, aceptación del CRL como órgano transitorio de





resolución extrajudicial, supresión de previsiones adicionales específicas (de desplazamiento por clasificación de puestos de directivos, de previsiones para auxiliares de seguridad, de previsiones de docentes, estatutarios y no homologados), supresión de transitorias específicas (puestos de dirección, en otras administraciones públicas), modificaciones puntuales a las previsiones de consolidación y solicitud de recoger una previsión ampliatoria para personal de la UPV.

122. La UGT observa la similitud del texto con el enviado al Parlamento Vasco en 2015. Propone acordar aspectos relativos a la carrera, a la supresión de la dirección profesional, al derecho del empleado monolingüe, a la devolución de los derechos perdidos, a la estabilización del personal.
123. En detalle propone dar nueva redacción a aspectos completos o parciales de los siguientes preceptos: artículos 1, 2, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 22, 23, 24, 28, 29 y 30. Respecto a la Dirección pública profesional, sugiere su supresión, o limitarlo al sector privado de las administraciones públicas, realizando redacción alternativa a los artículos 31, 34, 37 y 39. En el Título IV, realiza aportaciones a los artículos 40, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 64, 68, 70, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, y 85. En el Título VII carrera profesional, que considera clave, realiza aportaciones a los artículos 87, 89, 91, 92, 93, 95, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 107, 110, 111, 113, 114, 115, 118, 119, sugiere incorporar la permuta voluntaria. En el Título IX, sistema retributivo, realiza propuestas a los artículos 121, 123, 124, 125, 126, 128, 130, 131, 134, 135, 137, 142, 147, 148, 149, 151 y 156. En el Título XI, enmienda los artículos 163, 166, 167, 170, 176; en el Título XII, los artículos 178, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, y 189. En el Título XIII de la normalización, presenta modificaciones a los artículos 192, (plazas con requisito de bilingüismo o plurilingüismo y sin ese requisito, exención de edad), 193, 196, 198, 199, 200, 201, y 203.
124. Entre las disposiciones adicionales, propone modificar la tercera, cuarta, décima, undécima, decimoquinta, decimoctava, vigesimoséptima, vigesimonovena, trigésimosegunda, trigesimotercera. Entre las transitorias, la quinta, undécima, la 12ª, 19ª, 20ª y 21ª.
125. Volviendo a las entidades o agentes que formularon alegaciones o propuestas en fase de consulta pública, figura el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, que ante las limitaciones del anteproyecto en cuanto a la posibilidad de compatibilizar la presencia de un cargo directivo profesional que resulte nombrado alto cargo por el Consejo de Gobierno se plantea la compatibilidad o no de aunar ambas condiciones en un ente público de derecho privado, así como la posibilidad o no de coexistencia de un director general con otros puestos de dirección profesional; y la conveniencia de no recoger las faltas disciplinarias que se regulan en la normativa básica.



126. La Diputación Foral de Gipuzkoa plantea suprimir la previsión de una inspección foral, así como las de la asistencia técnica. Sugiere prever más causas de recurso al y cese del personal interino; considerar como mérito el ejercicio como directivo; referirse a grupo profesional respecto del personal laboral; ejecutar las OPEs en tres años desde la convocatoria; remitir a los órganos competentes de cada Administración pública el tratamiento de las personas discapacitadas; contemplar el recurso a los servicio de empleo para la contratación; eliminar la obligación del concurso de traslados previo a la selección, ni la de ofrecer todas las vacantes o someterse a negociación; añadir la causa de remoción del puesto; no contemplar un procedimiento de reasignación, que corresponderá a cada Administración pública; suprimir la necesidad de formación previa en la reasignación; la solicitud del reingreso debe efectuarse, aunque no efectuarse necesariamente, en dicho plazo; contemplar los servicios especiales para el interino y personal laboral temporal; ampliar a 18 meses el permiso parental; precisar el disfrute de vacaciones con incidencia; asumir los criterios de gradación de las sanciones del TREBEP.
127. El Departamento de Empleo y Políticas Sociales no formuló alegaciones.
128. La Diputación Foral Álava abogaba por contemplar más aspectos en la mesa marco, adecuar la normalización a la realidad sociolingüística de cada zona, dejar libertad de causas de cese del interino a cada Administración pública, la publicidad de las plantillas, margen de opción para el momento de pago de las pagas extraordinarias, prever complementos transitorios para cambios de nivel de complemento de destino, reserva de puesto para servicios en otras administraciones en puestos de libre designación.
129. EUDEL indicaba el orden de jerarquía normativa que debía guardar el anteproyecto respecto de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), en lo que atañe a la regulación de la dirección pública profesional. Advertía de cierta incoherencia que existía entre la regulación común que se predica en ciertos elementos con la autonomía que se garantiza a los entes locales. Estima necesario clarificar la articulación del proceso de consolidación del personal con las tasas de reposición admitidas en los presupuestos generales del Estado. Sugiere compatibilizar en general la jornada parcial con las actividades privadas. Otras de más detalle hacen referencia a: dirección pública profesional, la permuta de puestos, la relación entre jubilación y la incapacidad (limitando el tiempo de reserva del puesto), orden de seleccionados propuestos para plazas con perfil, atemperar la negociación de las convocatorias, no prever méritos en la promoción interna, posibilidad de anticipar concursos para plazas de inminente jubilación.
130. Tras la Resolución de 12 de enero de 2018, del Viceconsejero de Función Pública, por la que se sometía a información pública (BOPV de 22 de enero de 2018) el anteproyecto,



en razón de la afección general a la ciudadanía que implica una disposición atinente a las condiciones de acceso al empleo público y al funcionamiento integrado y eficaz de las administraciones públicas vascas, se formularon alegaciones por un elenco de entidades y personas.

131. La tercera memoria, final, sucinta de la tramitación del anteproyecto, suscrita por el Director de Función Pública, de 4 de octubre de 2018, da cuenta a los efectos de la participación prevista en el artículo 9 LPEDG, que el anteproyecto fue, además de publicado en el diario oficial e insertado en la red de tramitación electrónica de *Legesarea*, remitido a los departamentos, órganos forales y a EUDEL, con el fin de que además lo transmitieran a su vez a sus respectivos organismos y entes vinculados o dependientes. También a Osakidetza, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Autoridad Vasca de Protección de Datos, UPV/EHU, CRL, CES, Autoridad Vasca de la Competencia, y Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.
132. Se emitió informe jurídico por la Dirección de Función Pública en el que se analizaba la competencia material, formal y el rango normativo del anteproyecto, la normativa marco de referencia, así como dando un sintético repaso de su estructura y contenido principal del anteproyecto en sus líneas generales, al que se le efectuaban ciertas observaciones, y concluía con un parecer favorable.
133. Subsiguiente al trámite de audiencia e información pública, se formularon alegaciones y propuestas por los entes públicos, privados y ciudadanos a título particular que se indican a continuación.
134. Osakidetza formulaba modificaciones y cuestiones —muchas relacionadas con la preferente aplicabilidad de sus peculiaridades normativas y competencias organizativas propias— en relación con los siguientes artículos del anteproyecto: 3, 11, 17, 18, 22, 28, 32, 57, 68, 79, 82, 84, 85, 89, 99, 104, 107, 111, 112, 113, 124, 128, 134, 140, 165, 187, 188, 189, 194, 201 y disposición transitoria tercera.
135. El Colegio Oficial de Enfermería de Gipuzkoa, a la disposición adicional 1ª.
136. La UPV/EHU comienza remitiéndose a las alegaciones que formuló al anteproyecto de 2014 —previsión de una cláusula similar a la prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema universitario vasco; respeto de la autonomía universitaria y atribuciones competenciales en el desarrollo de las previsiones del anteproyecto; dificultades de gestión de su personal por su distinta relación jurídica con respecto a ciertas omisiones en el articulado del anteproyecto (personal laboral). Realiza alegaciones de detalle a los siguientes artículos: 5, 9, 20, 49, 50, 77, 79, 85, 89, 124.3 y título XIV. Otras hacen referencia a los siguientes artículos: 3, 7, 8, 11, 19, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 55, 56, 67, 76,



77, 78, 79, 81, 84, 88, 91, 93, 97, 98, 102, 105, 106, 108, 109, 111, 112, 113, 117, 119, 123, 127, 139, 140, 141, 143, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 159, 165, título XII, título XIV, disposiciones adicionales 1ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 12ª, 15ª, 16ª, 25ª, disposiciones transitorias 2ª, 3ª, 10ª, 14ª y disposición final 1ª.

137. El Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco muestra su desacuerdo con la clasificación de los subgrupos A-1 y A-2. Doña María José Lodeiro Rico sugiere eliminar el artículo 92 y la disposición adicional 13ª. El Colegio Oficial de Físicos propone recoger de un modo más amplio la disposición transitoria 9ª en cuanto a la cita de titulaciones admisibles. De este mismo tenor son las alegaciones de don Ihintz Urkiri Lazkano, Colegio Oficial Químicos, Colegio Oficial de Farmacéuticos de Gipuzkoa, Colegio Oficial de Biólogos de Euskadi y Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales.
138. ELKARTEAN-Confederación Coordinadora de personas con discapacidad física de la CAPV, recuerda los derechos que se recogen en convenciones internacionales, valora positivamente ciertas previsiones, solicita que se retome el “plan de reincorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV 2006-06”, y realiza sugerencias a la exposición de motivos y artículos 2, 72, 75, 76 y 81, así como previsiones específicas sobre permisos, accesibilidad, adaptación de puestos, y convenios con centros educativos, y otras alegaciones respecto a los arts. 18, 23, 49, 50, 54, 72 y 163.
139. Figura un informe de la Dirección de Función Pública, de 17 de julio de 2018, por el que se considera que el anteproyecto no debe ser informado por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
140. El informe de la Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 17 de julio de 2018, ratifica la no preceptividad de que el anteproyecto deba ser informado por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, en base a que se considera que resulta respetuoso con la autonomía local y no afecta a ninguna competencia propia de los municipios.
141. El dictamen del CRL hace referencias a aspectos de la estructura del anteproyecto, a la ordenación del empleo, a la negociación y sistema de representación de los empleados públicos, señalando el posicionamiento de las distintas partes componentes del CRL con respecto al texto informado (organización empresarial, y sindicatos LAB, CCOO y UGT). Las conclusiones acordadas por mayoría (emite voto particular LAB) hacen referencia a la apreciación positiva de que se tasen los aspectos de necesaria negociación, especialmente los planes e instrumentos de planificación de los recursos humanos. La homogeneización se considera conveniente pero resulta endeble por dejar la creación de la mesa marco o de las demás mesas de negociación en manos de cada nivel de competencia. La resolución extrajudicial de los conflictos puede dejarse



en manos del propio CRL por contar con previsiones legales suficientes sin necesidad de recurrir a la creación de otro órgano.

142. El dictamen del CES destaca las similitudes que guarda con el dictaminado en 2015, siendo las novedades, en un porcentaje alto, mejoras de redacción y remisiones a desarrollo reglamentario, con modificaciones muy técnicas y puntuales, manteniéndose la arquitectura de los elementos nucleares.
143. Hace repaso a aspectos referidos a la negociación (obligatoriedad de asuntos no contemplados antes, exclusividad de la legitimación representativa de los sindicatos, no extensible a juntas ni delegados), función directiva, consolidación del personal temporal, normalización (se incorpora una previsión de irretroactividad de exigencias de nuevos periodos de planificación), planes de igualdad (se aboga por reincorporarlos), habilitación al CRL para la resolución extrajudicial (que no sea solo transitorio).
144. Hace por lo demás alegaciones de detalle a los siguientes artículos: 3, 10, 11, 12, 14, 15, 22, 47, 53, 54, 64, 67, 69, 74, 86, 90, 92, 100, 109, 112, 113, 114, 122 y 146.
145. Consta certificación de la secretaria de la celebración, por dos veces, de la Mesa General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a fin de tratar del anteproyecto.
146. El informe de la Dirección de Presupuestos da cuenta de que las memorias económica y explicativa exponen que los recursos económicos necesarios deberán aportarse mediante las leyes presupuestarias correspondientes, así como las partidas habituales de gestión del personal, y que la incidencia económica y presupuestaria será efectiva fundamentalmente al procederse al desarrollo del anteproyecto; por lo que no puede informarse del impacto en cuanto no se cuantifica el coste ni para el ejercicio actual ni para futuros ejercicios. Finaliza señalando que la gestión del personal se deberá ajustar a las previsiones presupuestarias de cada ejercicio de conformidad con las directrices presupuestarias anuales de elaboración de los mismos.
147. El informe de la OCE señala la previsión del anteproyecto en el calendario legislativo de la XI Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28-2-2018.
148. En cuanto al texto recomienda homogeneizar cierta terminología a fin de evitar equívocos (sector público y sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi — CAE—), recogiendo la posible incidencia organizativa del anteproyecto.
149. En cuanto a la económico-presupuestaria, se remite a la memoria económica elaborada, advirtiendo que tan solo recoge los aspectos que pueden implicar algún



gasto, pero omitiendo su cuantificación. Lo mismo se hace con las deducciones o reducciones de costos posible. Toma la referencia de la memoria también para indicar que se contara con los recursos económicos suficientes y los medios de conseguir los necesarios.

150. El informe considera que, aunque la aprobación de la ley no implique directamente un gasto, hay novedades que comportarán un gasto que deberían haberse estimado (dirección profesional, retribuciones nuevas ligadas a la carrera, costes de evaluación, personal homologado), con la misma derivación para las administraciones ajenas. Continúa señalando que el dispositivo organizativo no se ha justificado en su idoneidad, ni estimado la necesidad de recursos que conlleva (deberán ser los disponibles en el departamento). Este tipo de aspectos no suelen implicar en general costes mayores, aunque sí algunos más relevantes (IVAP y la Inspección general).
151. Las anteriores carencias comportan que no pueda efectuar ningún pronunciamiento sobre la racionalidad económico-presupuestaria de la organización propuesta. Señala que idéntico reproche se hacía en el anterior dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (Dictamen 138/2015), sin que tampoco la Dirección de Presupuestos haya podido evaluar el impacto presupuestario del anteproyecto, por lo que finaliza insistiendo en la necesidad de aportar una memoria económica complementaria que pueda dar respuesta a los requerimientos legales a fin de permitir que Consejo de Gobierno y Parlamento Vasco puedan evaluar la incidencia de la norma en toda su globalidad de la que forma parte fundamental la implicación económica.
152. Figura una certificación del secretario del Consejo Vasco de la Función Pública de 4 de octubre de 2018 dando cuenta de la emisión de su informe conforme a lo previsto en el artículo 8.a) de la LFPV, señalando que el anteproyecto resultó informado favorablemente por mayoría (11 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención).
153. La memoria procedimental final relata la amplia tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto, con la consulta a los departamentos, órganos especializados de la Administración de la CAE y restantes administraciones públicas, así como los trámites de consulta pública, audiencia e información pública llevadas a cabo con una diversidad de entidades; señalándose las aportaciones efectuadas por los diversos agentes y el resultado deparado, indicándose que se han analizado todas aunque no se hayan estimado.
154. Pasa la memoria a realizar un resumen de las respuestas dadas. Cabe destacar las siguientes: se clarifica el ámbito subjetivo del anteproyecto; respeto de la potestad organizativa de los entes dotados de autonomía; la organización dispositiva se deja en manos de cada ente, y la que se prevé se cuantificará en el momento de su desarrollo, para lo que se seguirán siempre los criterios que se emanen de la OCE. Las



modificaciones principales introducidas a lo largo del proceso elaborativo hacen referencia a: concreción de los aspectos de obligada negociación, desarrollo de la funciones de la inspección general, nuevas causas de cese de interinos, eliminación de funciones de potestad pública para el personal laboral, supresión de los planes de optimización, datos desagregados de sexo en el registro, órganos técnicos de evaluación, convenios con universidades para cursos meritables en la administración, recogerse en las relaciones los puestos de libre designación, plazos límites de comisiones de servicio competencia de cada Administración, procedimiento propio de cada Administración para reasignaciones y supresión de la reasignación temporal, movilidad por acoso laboral, complemento de destino conforme al presupuesto general de la CAE y de productividad o por gestión de cada Administración, disponibilidad del momento de pago de las pagas extraordinarias, supuestos de percepción de complementos transitorios no absorbibles, devolución de ingresos provisionales cuando se confirma la suspensión de funciones, se agregan permisos por conciliación, se concentra en un solo precepto el código ético y de conducta por relación a la Ley 1/2014, la modificación del perfil por nueva planificación afectará solo de futuro, ajuste de la dirección profesional a las potestades de organización de cada Administración, se incorporan los planes de igualdad, remisión a convocatorias el tratamiento de los colectivos en desigualdad, reducción del complemento específico por ejercicio de actividad privada.

155. Con respecto al dictamen del CRL, que se recoge en extenso, indica que muchos aspectos de los aspectos quedan pendientes de desarrollo, y que otros aspectos que se apuntan son reproducción de las alegaciones que ya efectuaron las organizaciones sindicales en la fase de consulta pública. Sobre la dirección profesional indica que no resulta nueva por cuanto ya se contemplaba en el anteproyecto anterior y que regula muchos aspectos comunes
156. Con respecto al del CES, cuyas alegaciones se recogen también, reproduce las mismas consideraciones sobre las previsiones de la dirección pública profesional; sobre el proceso de consolidación señala que dependerá de diversos procesos de negociación de los instrumentos que los encauzarán y siempre lo será de las plazas de plantilla estructural con que cuente cada Administración pública; el Consejo Vasco de Empleo Público tendrá la misma composición que el actual Consejo Vasco de la Función Pública (CVFP); el aspecto de la dispensa por edad del perfil se relega al desarrollo reglamentario como figura en la actualidad.
157. Recoge la memoria a continuación una descripción general del contenido del anteproyecto tras las modificaciones operadas en el proceso de elaboración, y resume el mismo señalando que, como resultado, se ha potenciado el marco, favoreciendo la colaboración entre administraciones públicas, y sentando las vías para el impulso y



homogeneización de los criterios y denominaciones, a fin de favorecer el reconocimiento y recompensa del trabajo diferenciado del empleado público. Se contemplan mecanismos de apoyo o asistencia, con respeto de la autonomía de las administraciones y sus ritmos de implantación, reconociendo la necesidad de un desarrollo reglamentario de la ley.

158. Continúa afirmando que el anteproyecto recoge una visión global del empleado que presta servicios en el sector público, con sensibilidad de cara a la sociedad y a las personas con especiales circunstancias o dificultades notorias en el acceso, y medidas de apoyo específico, y que la participación aporta una mayor cohesión, entendimiento y seguridad jurídica.
159. A la vista de lo que antecede, y al igual que estimó en su Dictamen 138/2015, la Comisión observa que el anteproyecto tendrá, sin duda, una repercusión beneficiosa sobre el gasto de personal de las administraciones públicas, pues se persigue una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración. Ahora bien, de igual forma, en otros extremos tendrá un inevitable impacto económico en términos de coste, cuando se pongan en práctica algunos de los mecanismos que se prevén.
160. Se debe insistir nuevamente en la importancia del análisis económico y en la necesidad de realizar en la medida de lo posible estimaciones en términos monetarios que permitan evaluar todos los posibles efectos de la regulación que se quiere aprobar.
161. Como señala el informe de la OCE, el anteproyecto incorpora novedades que se debían haber evaluado, singularmente y al menos, en lo que puedan llegar a afectar a la Administración General de la Comunidad Autónoma, dado que las adaptaciones o modulaciones que necesite una realidad muy distinta, como, por ejemplo, la de los diferentes municipios, o incluso la disponibilidad que el anteproyecto debe reconocerles como producto de su autonomía, sí puede justificar dificultades evaluativas.
162. En definitiva, la Comisión reitera que resultaría necesario aportar algún dato que vaya en la línea de subsanar, al menos mínimamente, ciertas carencias de valoración económica que se han apuntado, antes de elevar el anteproyecto para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

## **EXAMEN DE LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES**

163. Cabe recordar y remitirse en este capítulo a las consideraciones que se hicieron en el más atrás ya mencionado Dictamen 138/2015 —que hacía igual referencia a su vez a anteriores, dictámenes 12/2003, 46/2004, 44/2006 y 105/2012—, en cuanto a los aspectos relativos a la delimitación competencial y títulos atribuidos al Estado y CAPV





en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos, principalmente; sin olvidar la mención al otro título, tan conectado con el anterior, cual es el del régimen jurídico de las administraciones públicas.

164. La doctrina constitucional surgida desde entonces no ha hecho más que reiterar y, por ello, confirmar la que figuraba emitida hasta entonces, si bien quizá algunos pronunciamientos han podido desentrañar aún más la atribución respectiva con ocasión del análisis de aspectos conflictivos más puntuales.
165. La doctrina general se puede extraer, por ejemplo, de la STC 156/2015:

Encuadrada, pues, la cuestión controvertida en la materia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre aquella se traduce en 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 ( SSTC 57/1982, de 27 de julio [RTC 1982, 57], FJ 12; 25/1983, de 7 de abril [RTC 1983, 25], FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto [RTC 1983, 235], FJ 44; 85/1985, de 10 de julio [RTC 1985, 85], FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre [RTC 1991, 235], FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre [RTC 1993, 385], FJ 8)” [ STC 37/2002, de 14 de febrero (RTC 2002, 37), FJ 8].

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido, en el art. 47.2.1 EAA (RCL 2007, 548), como competencia compartida, “el régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 76 de este Estatuto” que establece que “en materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del art. 149.1.18.ª de la Constitución”, afirmándose, a continuación, que “corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local:... b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas”.



De una interpretación conjunta de los preceptos recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, este Tribunal ha interpretado que “al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma...el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial” ( STC 37/2002, de 14 de febrero [RTC 2002, 37], FJ 8).

Establecido lo anterior, este Tribunal ha afirmado, igualmente, que “en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18ª CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida 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 Administración públicas” [ SSTC 99/1987, de 11 de junio (RTC 1987, 99), FJ 3 c)].

De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local.

Igualmente, hemos señalado que, en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por al art. 149.1.18ª CE, cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad ( SSTC 96/1990, de 24 de mayo [RTC 1990, 96], FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre [RTC 1992,



237] , FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo [RTC 1997, 103] , FJ 2 y 148/2006, de 11 de mayo [RTC 2006, 148] , FJ 6, entre otras).

Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

Asimismo, debemos señalar que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Así, corresponde al Estado fijar los concretos supuestos en los que cabe reconocer permisos, licencias o vacaciones a los funcionarios públicos (por fallecimiento, por accidente o enfermedad de familiares, por traslados de domicilio, para concurrir a exámenes etc...) estableciendo un régimen común de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo. Por tanto, en esta materia corresponde al Estado, en el ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE), la determinación de los diferentes supuestos por los que pueden ser concedidos permisos o licencias a dicho personal del sector público, cualquiera que sea la Administración a la que pertenezcan. En consecuencia, entra dentro de lo básico y del título competencial invocado la fijación por el Estado de los diferentes permisos, licencias y vacaciones que contiene la nueva redacción de los arts. 48 y 50 EBEP (RCL 2007, 768).

Ahora bien, el título competencial del art. 149.1.18ª CE no puede amparar una regulación que agote el contenido de los referidos permisos, licencias o vacaciones hasta el punto de no permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia. Las Comunidades Autónomas y, particularmente en lo que atañe a este recurso, la de Andalucía, ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de función pública (arts. 47.2.1 y 76 EAA), por lo que, habrá de disponer también ésta de un ámbito competencial propio que le permita desarrollar y aplicar el régimen



estatutario de los funcionarios públicos al desenvolvimiento de sus actuaciones públicas y al ejercicio de sus competencias.

Ello no supone otra cosa que la aplicación al caso de la doctrina de este Tribunal que afirma que “una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982 [RTC 1982, 1] , FJ 1; y STC 103/1997, de 22 de mayo [RTC 1997, 103] , FJ 2)”.

Así, como ya hemos dicho, si bien corresponde al Estado ex art. 149.1.18ª CE determinar los concretos y precisos supuestos que permiten a un funcionario público ser beneficiario de la concesión de un permiso, licencia o vacación, en cuanto que con esta iniciativa legislativa no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional, cual es el atinente a los derechos, la controversia competencial puede suscitarse en aquellos supuestos en que la normativa estatal pueda agotar el régimen jurídico sobre este aspecto sustancial del régimen funcional impidiendo toda posibilidad de desarrollo y ejecución por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente para los cuerpos de funcionarios públicos dependientes de su Administración o de la Administración Local de su territorio. Tal es la denuncia que formula el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ahora recurrente.

166. Ahora bien, el título previsto en el artículo 149.1.18ª se ha visto complementado en ocasiones, cara al Estado, con otros como el artículo 149.1.13ª, o incluso recurriendo al artículo 156.1, con base en objetivos de contención del gasto público, en razón al componente esencial que alcanza a tener en el mismo el costo de los recursos humanos:

Debemos comenzar rechazando la presunta vulneración del art. 149.1.18 CE, pues desde la temprana STC 63/1986, hemos venido considerando que las medidas de contención de los gastos de personal no se encuadran en el marco de las competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), sino que se sitúan en el ámbito competencial relativo a las bases y



coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); y ello, porque no puede considerarse parte integrante del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, «una simple medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo que, aunque produzca un efecto directo sobre la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios, tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, en cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» ( STC 63/1986, de 21 de mayo (RTC 1986, 63) FJ 11). Así las cosas, su encuadramiento competencial adecuado es el título reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE (en particular, STC 96/1990, de 24 de mayo (RTC 1990, 96) FJ 3).

Esta doctrina se reitera en la reciente STC 81/2015, de 30 de abril (RTC 2015, 81) FJ 7, en la que se afirma que «la cuantificación y limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se integra, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos ... en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivo de los funcionarios públicos ( STC 148/2006 (RTC 2006, 148) FJ 6)».

En consecuencia, nuestra doctrina ha señalado la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (RCL 1978, 2836) ( STC 94/2015 (RTC 2015, 94) FJ 3), por lo que debemos rechazar la vulneración de los arts. 149.1.18 CE y 10.4 EAPV (RCL 1979, 3028) que el Gobierno Vasco imputa al precepto recurrido.

Desde la perspectiva de lo dispuesto en el art. 156.1 CE, aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de excluir para el año 2012 las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro por parte de las Administraciones, entidades y



sociedades públicas, incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida, a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas.

En efecto, «hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE ( STC 96/1990, de 24 de mayo (RTC 1990, 96) FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público ( STC 63/1983, de 21 de mayo (RTC 1983, 63) FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución 'con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles' (art. 156.1 CE), precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (RCL 1980, 2165) de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general ( SSTC 171/1996, de 30 de octubre (RTC 1996, 171) FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo (RTC 1997, 103) FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de presupuestos generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación ( STC 171/1996, de 30 de octubre (RTC 1996, 171) FJ 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto» ( STC 94/2015 (RTC 2015, 94) FJ 3).

167. Entrarían aún en materia del régimen estatutario de los funcionarios, no obstante constituir medidas de carácter o alcance global, aspectos como la adopción de medidas adoptadas con finalidad de utilización racional del funcionariado existente, ubicándose en materia de funcionarios del artículo 148.1.18 (STC 183/2016, en relación con la sostenibilidad del sistema nacional de salud): “«[e]ste Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar ‘como principio básico la utilización racional del funcionariado existente’, así como ‘básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio’ ( STC 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983, 76) , FJ 42)» ( STC 8/2010, de 27 de abril (RTC 2010, 8) , FJ 4, reiterado en STC 99/2016, de 25 de mayo (RTC 2016, 99) , FJ 7)”; o ha ido integrando en el régimen estatutario funcional, por la vía de considerarlo formando parte de la esfera de derechos y deberes de los mismos, elementos incluso no previstos de forma



expresa en la legislación básica correspondiente (v.gr.: la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo, con réplicas posteriores STC 142/2017):

No cabe duda de que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera «de los derechos y deberes» de los funcionarios (STC 163/2012, de 20 de septiembre (RTC 2012, 163) , FFJJ 6 y 9), quedando justificada su determinación por el Estado como normativa básica en tanto estamos ante una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario, sin que además el legislador haya establecido límite en cuanto a su periodo de aplicación ( STC 156/2015, de 9 de julio (RTC 2015, 156) FJ 8)... Asimismo, el hecho de que la previsión examinada no se hubiera contemplado en el estatuto básico del empleado público no constituye obstáculo para que, en virtud de la competencia normativa indicada, el legislador estatal proceda a su posterior incorporación en la disposición ahora cuestionada, debiendo recordar que, según este Tribunal ha señalado, «siendo mudables las bases ( STC 1/2003, de 16 de enero (RTC 2003, 1) ), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo» ( STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31) , FJ 60), habiendo afirmado que «la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación» (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

168. La CAPV ha tenido oportunidad de comprobar la aplicación de los títulos estatales señalados con ocasión de su reivindicación, por virtud de su título previsto en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía (EAPV), de un margen de acción (artículo 24 y 29 TRLEBEP) para poder distribuir el incremento de la masa salarial (artículo 21 TRLEBEP) más allá de las retribuciones básicas (artículos 23 TRLEBEP), aspirando así a poder continuar realizando aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo. La STC 43/2017 señaló al respecto: “nuestra doctrina ha señalado la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE ( STC 94/2015 (RTC 2015, 94) , FJ 3), por lo que debemos rechazar la vulneración de los artículos 149.1.18 CE y 10.4 EAPV (RCL 1979, 3028) que el Gobierno Vasco imputa al precepto recurrido” —STC 215/2015 (RTC 2015, 215) , FJ 6—. Por otro lado, la medida tampoco excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, puesto que “no constituye ... una medida aislada que



incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica, que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos, incluidas, por tanto, las retribuciones diferidas que aquí se analizan. Y es esto precisamente –y así lo ha reconocido nuestra doctrina– lo que justifica, no sólo que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (supuesto examinado en la STC 94/2015 (RTC 2015, 94) ), o por la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (como se vino a reconocer en la STC 81/2015, de 30 de abril (RTC 2015, 81) ), que es lo que sucede en el presente supuesto. No se produce, en consecuencia, la alegada vulneración del art. 149.1.13 CE” —STC 215/2015 (RTC 2015, 215) , FJ 7—.

169. La atribución a la titularidad estatal básica se extendía además a la denominada tasa de reposición, y la misma sentencia citada respondía a la alegación de inmiscuirse mediante su fijación en el núcleo indisponible intrínseco de la capacidad de auto organización de la CAPV con similar argumentario que el que utilizó ante análogo cuestionamiento en otra sentencia anterior (STC 194/2016): “En efecto, la STC 178/2006, de 6 de junio (RTC 2006, 178) , FJ 3, ya consideró que el Estado, en el ejercicio de su competencia en materia de ordenación general de la economía ( art. 149.1.13 CE) y en virtud del principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal ( art. 156.1 CE), podía limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas, pues esa decisión tiene relación directa con los objetivos de política económica, en cuanto que está dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público como es el caso de los gastos de personal» (FJ 3). Nos encontramos ante un precepto que «señala de forma amplia los sectores de la Administración a los que resulta aplicable la excepción a la aplicación de la tasa de reposición. De esta forma la Comunidad Autónoma, en el marco diseñado por la norma básica, dispone de margen de actuación para decidir, dentro de los sectores definidos, la aplicación de la tasa de reposición prevista en la ley estatal», de tal modo que, con apoyo en lo decidido en la STC 178/2006 (RTC 2006, 178) , FJ 3, cabe concluir que «la norma resulta compatible con las competencias de auto organización que tiene asumidas la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 10.2 EAPV» ( STC 194/2016 (RTC 2016, 194) , FJ 3).”.

170. Por lo demás, tampoco la peculiaridad competencial de la Comunidad Foral de Navarra en materia de funcionarios que se apuntaba en el Dictamen 138/2015, le ha servido para zafarse de los apuntados límites competenciales del Estado, en materias de funcionarios de policía, aunque recibiera reconocimiento teórico y hasta predicamento en el voto particular emitido por un magistrado (STC 154/2017, FJ 5):

Por su parte, en cuanto a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en esta materia, en las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre (RTC 1990, 140) , FFJJ 3 y 4, y 111/2014, de 26 de junio (RTC 2014, 111) , FJ 2, nos pronunciamos acerca de la





singularidad que presenta dicha Comunidad Foral, al ser el art. 49.1 b) LORAFNA (RCL 1982, 2173, 2233) manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: “[l]a competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de ‘los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos’ [art. 49.1 b) LORAFNA]”. Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra, y sobre él despliegan efecto limitativo “no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos ... sino sólo aquéllas, justamente, que se refieran a ‘derechos y obligaciones esenciales’. Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto”.

En este sentido la disposición adicional tercera.<sup>1</sup> de la Ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768), del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP) establecía su aplicación “a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (RCL 1982, 2173, 2233), de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” y lo mismo hace ahora el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (RCL 2015, 1695, 1838) (TRLEEP).

171. Por lo que hace al segundo de los títulos que puede llegar a condicionar el ejercicio de competencias afectantes al empleo público, el del régimen jurídico de las administraciones públicas —que en nuestro elenco competencial se puede aglutinar bajo el título que proporciona el 10.2 EAPV, de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, aunque no siempre reconocido en la doctrina constitucional al fin del ejercicio de la potestad de auto organización (v.gr. STC183/2017, FJ 4): “En todo caso, de nuestro análisis debe excluirse la posible vulneración del



art. 10.1 del Estatuto de Autonomía, por cuanto de nuestra doctrina (por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983, 76) , FJ 38) deriva que a la expresión «instituciones de autogobierno» no puede asignársele un alcance mayor que el que deriva de la Constitución y del propio Estatuto, sin que se extienda a la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de sus funcionarios [ STC 18/2016, de 4 de febrero (RTC 2016, 18) , FJ 6.a) y doctrina allí citada].” sobre todo cuando disponga de una previsión más específica estatutaria—, la doctrina constitucional sobre el alcance de las bases en dicha materia ha continuado manteniendo criterios bien definidos, con esfuerzos por tratar de disociar esferas distintas (STC 55/2018, FJ 1): “La Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477) constituye uno de “los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español” (preámbulo). Compendia textos anteriores ( Leyes 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento común, 11/2007, de 22 de junio (RCL 2007, 1222, 1293) , de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y 2/2011, de 4 de marzo (RCL 2011, 384) , de economía sostenible). Deja fuera algunos contenidos, que han pasado a la Ley 40/2015, de 1 de octubre (RCL 2015, 1478, 2076) , de régimen jurídico del sector público: órganos administrativos, aspectos materiales de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, sede electrónica, identificación y firma electrónica de las Administraciones Públicas, relaciones interadministrativas. El legislador ha considerado oportuno separar la regulación de las “relaciones ‘ad extra’ y ‘ad intra’ de las Administraciones Públicas” (preámbulo) sin aplicar el criterio en todos los casos. Hay cuestiones organizativas de carácter prevalentemente interno en la Ley 39/2015, que se ocupa de las llamadas relaciones “ad extra” (p. ej., los registros administrativos electrónicos), y asuntos claramente procedimentales con incidencia externa en la Ley 40/2015, que se refiere a las relaciones “ad intra” (p. ej., la llamada “actuación administrativa automatizada”).”, siempre con el paralelo reconocimiento de las potestades de auto organización que son inherentes a las CCAA : La competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica ( art. 150 EAC (RCL 2006, 1450) ), que invoca la Abogada de la Generalidad de Cataluña, “ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y “tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas” [STC 93/2017, FJ 7 a), citando la STC 50/1999, FJ 3].”

172. En este sentido resulta un buen ejemplo de ejercicio autoorganizatorio autonómico la problemática resuelta por la STC 236/2015, en la que se analizan abundantes aspectos relacionados con la reestructuración de los servicios autonómicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con regulación del ejercicio de funciones públicas por parte de sus distintas clases de personal, previsiones de adscripción funcional y orgánica, o medidas afectantes a la movilidad de los funcionarios.



173. Por lo que hace al marco de la legislación básica, que servirá de canon para el contraste de posibles inconstitucionales mediatas, hay que mencionar que tras la emisión de nuestro Dictamen 138/2015, se dictó el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleo público (TRLEBEP); normativa que ya ha llegado a ser interpretada y reconocida también como materialmente básica en algunos pronunciamientos más recientes (v. gr.: STC 238/2015, 154/2017) en base a reproducir preceptos declarados básicos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del empleado público (LEBEP).
174. En la legislación del régimen local, son varias las SSTC que han analizado recursos de inconstitucionalidad contra la legislación básica del régimen local, compuesta por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) y normativa que la ha modificado, y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la administración local, siendo de mencionar por lo que afecta a la interpretación de preceptos con incidencia en materia de personal, la STC 54/2017, que anula los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis de la LBRL, referido al personal eventual de las entidades locales.
175. En relación, por último, con la posición que mantienen en el ordenamiento jurídico las instituciones forales de los territorios históricos, cabe hacer mención de la STC 118/2016, referida al recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, por cuanto refuerzan unas características que despliegan efectos también en materia de auto organización, a respetar por el anteproyecto: “Cuanto antecede pone de manifiesto que los territorios históricos vascos gozan de una singularidad que se materializa en un ámbito competencial diferente y más amplio del conferido a las provincias de régimen común, que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado, no solo frente a las Instituciones comunes del País Vasco sino también, como hemos señalado, frente «a los poderes centrales del Estado» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6). Singularidad para cuya protección se ha creado el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral como forma de resolver «el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal». Y con aquel conflicto no se trata de dotar de un mayor grado de protección a la autonomía foral que a la autonomía local, sino de garantizar de manera particularizada instituciones diferentes que responden a circunstancias y fines distintos”.



## ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

### I CUESTIÓN PREVIA: EL TRATAMIENTO DEL PERSONAL TEMPORAL

176. La existencia de un volumen importante y hasta endémico de empleo temporal en sentido amplio —o funcionario interino y personal laboral temporal, en términos más estrictos, a los que se puede agregar el personal indefinido no fijo— en el sector público es una realidad que se ha ido imponiendo al margen o incluso en contra muchas veces de las previsiones legales; realidad que ha tenido sin embargo más favorable acogida por parte de la jurisprudencia, en especial con la más reciente recepción de la labor desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la interpretación y resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales en torno a la aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, del 29 de junio, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.
177. La citada Directiva 1999/70/CE se traspuso mediante Ley 12/2001, pero la tarea jurisprudencial de adecuación del empleo público al principio de no discriminación entre fijos y temporales puede reconocerse en el Estado más atrás en el tiempo, teniendo reflejo en la doctrina constitucional (STC 203/2000, en relación con el derecho de una funcionaria interina a la excedencia por el cuidado de los hijos, remontándose a otra anterior, STC 240/1999), con base en el artículo 14 CE.
178. Más cercana en el tiempo, la STC 71/2016 recapitula bien la tarea jurisprudencial de distintas instancias que confluye en el tratamiento antidiscriminatorio de esta clase de empleo:

En el presente supuesto nos encontramos ante dos grupos diferenciados —el de los trabajadores fijos y el de los trabajadores indefinidos y temporales— a los que se otorga tratamiento distinto en la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre (LCAN 2012, 304 y LCAN 2013, 92), de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por cuanto solo a los segundos se les reduce en un 20 por 100 su jornada de trabajo. Sucede, pues, que la naturaleza del contrato de trabajo determina la aplicación o no de la reducción.

La STC 104/2004, de 28 de junio (RTC 2004, 104), FJ 6, resume la jurisprudencia constitucional respecto a la diferencia entre trabajadores temporales y fijos declarando que, «si bien la duración del contrato no es un factor desdeñable a la hora de establecer ciertas diferencias en aquellas situaciones (SSTC 136/1987, de 22



de julio (RTC 1987, 136) , FJ 6; 177/1993, de 31 de mayo (RTC 1993, 177) , FJ 3), las diferencias han de tener su origen en datos objetivos relacionados con la prestación de trabajo o el régimen jurídico del contrato (en particular en lo relativo a sus causas de extinción) que las expliquen razonablemente (STC 177/1993), pero no alcanzan al distinto tratamiento que, en perjuicio de los trabajadores temporales, se dispensa sin apoyo en datos objetivos y con merma de su posición misma como trabajadores de la empresa, como ocurría en el caso de la exclusión del ámbito personal de aplicación del convenio colectivo, incrementando las dificultades de un conjunto de sujetos sin poder negociador propio ( STC 136/1987 (RTC 1987, 136) o en las diferencias retributivas ajenas al contenido y condiciones de la prestación de trabajo que realizaban estos trabajadores en relación a los fijos ( STC 177/1993 (RTC 1993, 177) )».

La citada Sentencia continúa señalando que, «[a]sí, toda diferencia de tratamiento debe estar justificada por razones objetivas, sin que resulte compatible con el art. 14 CE (RCL 1978, 2836) un tratamiento, ya sea general o específico en relación con ámbitos concretos de las condiciones de trabajo, que configure a los trabajadores temporales como colectivo en una posición de segundo orden en relación con los trabajadores con contratos de duración indefinida ... Es claro que tanto unos como otros gozan de la fijeza que se deriva de las estipulaciones de su contrato de trabajo respecto de su duración y de las disposiciones legales que regulan sus causas de extinción, y que tanto unos como otros pertenecen durante la vigencia de su contrato a la plantilla de la empresa para la que prestan sus servicios, sin que resulte admisible ninguna diferencia de tratamiento que no esté justificada por razones objetivas. La clarificación de estos principios básicos, frente a cualquier vacilación o duda interpretativa que pudiera existir, ha sido una de las constantes de la actividad del legislador ordinario, nacional y comunitario, en estos últimos años en la ordenación del trabajo temporal. Así, no está de más recordar el contenido de la Directiva 1999/70/CE (LCEur 1999, 1692) , del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la Confederación europea de sindicatos, la Unión de confederaciones de industria y empleadores de Europa y el Centro europeo de la empresa pública sobre el trabajo de duración determinada, que, recogiendo el acuerdo al respecto de los interlocutores sociales europeos que refleja el título de la Directiva, tiene por objeto precisamente el establecimiento de ‘un marco general para garantizar la igualdad de trato a los trabajadores con un contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación’ (párrafo segundo del Preámbulo). Para el logro del tal objetivo la Directiva establece, entre otras



cuestiones, que ‘por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con contratos de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas’ (cláusula 4.1)». Conviene señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se ha pronunciado sobre la interpretación del principio de no discriminación contenido en la referida cláusula 4.1 de la Directiva 1999/70/CE (LCEur 1999, 1692) ha establecido una doctrina muy similar a la que ha llegado este Tribunal en relación con las diferencias de trato entre trabajadores fijos y temporales. Esta doctrina se ha establecido, entre otras, en Sentencias que han sido dictadas con ocasión de cuestiones prejudiciales planteadas por jueces españoles sobre complementos retributivos que la normativa interna no reconocía a los funcionarios interinos (entre otras, STJUE de 13 de septiembre de 2007 (TJCE 2007, 229) asunto del Cerro Alonso, STJUE de 22 de diciembre de 2010 (TJCE 2010, 414) asunto Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, ATJUE de 9 de febrero de 2012, asunto Lorenzo Martínez) o al personal eventual ( STJUE de 9 julio de 2015 (TJCE 2015, 287) asunto Regojo Dans). En esta última Sentencia, apartado 41, se afirma que el «Acuerdo marco, y en particular su cláusula 4, tiene por objeto la aplicación de dicho principio a los trabajadores con un contrato de duración determinada con la finalidad de impedir que una relación laboral de esta naturaleza sea utilizada por un empleador para privar a dichos trabajadores de derechos reconocidos a los trabajadores con contrato de duración indefinida (Sentencias Del Cerro Alonso, C307/05, EU:C:2007:509, apartado 37; Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (TJCE 2010, 414) C444/09 y C456/09, EU:C:2010:819, apartado 48, y Nierodzik, C38/13 (TJCE 2014, 101) EU:C:2014:152, apartado 23, y autos Montoya Medina, C273/10, EU:C:2011:167, apartado 30, y Lorenzo Martínez, C556/11, EU:C:2012:67, apartado 35).» Según se deduce de esta jurisprudencia, los trabajadores con contrato de duración determinada no pueden, sin que exista justificación objetiva alguna, ser tratados de manera menos favorable que los trabajadores fijos que se encuentran en una situación comparable. Como se afirma en el apartado 45 de la STJUE de 9 julio de 2015, asunto Regojo Dans, «[a] este respecto, procede recordar que el concepto de ‘trabajador con contrato de duración indefinida comparable’ se define en la cláusula 3, apartado 2, del Acuerdo marco como ‘un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinida, en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que



desempeña'. De ahí que en esta Sentencia se sostenga, apartado 46, que «[p]ara apreciar si determinados trabajadores ejercen un trabajo idéntico o similar, en el sentido del Acuerdo marco, en virtud de sus cláusulas 3, apartado 2, y 4, apartado 1, debe tenerse en cuenta un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y las condiciones laborales». Más adelante se precisa (apartado 56) que «la referencia a la mera naturaleza temporal de la relación de servicio del personal de la Administración Pública no es conforme a estos requisitos y, por tanto, no puede constituir, por sí sola, una razón objetiva, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco (Sentencia Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C444/09 y C456/09, EU:C:2010:819, apartado 56, y Autos Montoya Medina, C273/10, EU:C:2011:167, apartado 42, y Lorenzo Martínez, C556/11, EU:C:2012:67, apartado 49).»

Estas consideraciones han determinado que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea haya declarado que «[l]a cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que excluye, sin justificación alguna por razones objetivas, al personal eventual del derecho a percibir los trienios concedidos, en particular, a los funcionarios de carrera, cuando, en relación con la percepción de dicho complemento salarial, ambas categorías de trabajadores se hallan en situaciones comparables» (STJUE de 9 julio de 2015, asunto Regojo Dans, apartado 62). A esta misma conclusión llegó también el Tribunal de Justicia en el ATJUE de 9 de febrero de 2012, asunto Lorenzo Martínez, dictado con ocasión de una cuestión prejudicial en relación con la reclamación por una profesora de enseñanza no universitaria interina sobre el reconocimiento y cobro de los «sexenios» que la normativa interna española solo reconocía a los profesores funcionarios de carrera. Esta doctrina ha sido tenida en cuenta, desde una perspectiva distinta de la que ahora se analiza, en la STC 232/2015, de 5 de noviembre (RTC 2015, 232)

De este modo, el Tribunal de Justicia ha asentado una doctrina en relación con la cláusula 4.1 de la Directiva 1999/70/CE (LCEur 1999, 1692) similar a la que este Tribunal ha establecido en relación con el art. 14 CE cuando ha tenido que pronunciarse sobre la constitucionalidad de las diferencias de trato entre trabajadores temporales y fijos.

(...) «Debe tenerse en cuenta que la categoría de personal laboral indefinido tiene su origen en la solución jurisprudencial aplicada para salir al paso de la existencia de



irregularidades en la contratación temporal de las Administraciones públicas. Dichas irregularidades, como pone de relieve la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS 20 de enero de 1998 (RJ 1998, 1000) y 22 de julio de 2013 (RJ 2013, 7657) entre otras muchas), pese a su ilicitud, no podían determinar la adquisición de la fijeza por el trabajador afectado, pues tal efecto pugnaría con los principios legales y constitucionales que garantizan el acceso al empleo público –tanto funcional, como laboral– en condiciones que se ajusten a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

(...) En el presente caso la disposición adicional que se enjuicia establece, con carácter general, la reducción de jornada del personal funcionario interino, del personal laboral indefinido y del personal laboral temporal, por lo que es claro que la diferenciación no se establece por razón de la naturaleza del trabajo que se desempeña, sino por el hecho de que este personal no tiene una relación de empleo fija con la Administración. Esta circunstancia, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 104/2004, de 28 de junio (RTC 2004, 104) , FJ 6, no puede considerarse, por sí sola, una justificación razonable que permita considerar acorde con el principio de igualdad la medida establecida, pues, aunque para acceder a una relación de empleo fija con la Administración, bien como funcionario de carrera, bien como personal laboral fijo, se exija superar unos procesos selectivos que acrediten el mérito y capacidad y estos procesos selectivos sean diferentes de los que han de superar aquellos que tienen un vínculo temporal con la Administración, esta diferente forma de acceso no permite en este supuesto entender justificada la diferencia de trato. La menor dificultad que tiene los procesos selectivos que superan quienes se incorporan con carácter temporal a la Administración pública respecto de los que tienen que superar aquellos que se integran como personal fijo no justifica que respecto de estos trabajadores se adopten medidas que no estén justificadas en datos objetivos relacionados con la prestación de trabajo que tienen que desempeñar o que sean consustanciales a la naturaleza temporal de su relación de empleo.

179. La asimilación en derechos del personal temporal se ha fraguado con ocasión de una variada panoplia de diferentes asuntos relativos a carrera funcional o del empleo. Así, por la reivindicación de sexenios por parte de un funcionario docente, la STC 232/2015 concede el amparo solicitado, declarando la nulidad de la sentencia que inaplicó la Directiva 1999/70/CE sin motivar la oportunidad o conveniencia de plantear





una nueva cuestión prejudicial en un supuesto idéntico a otro resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (STS) de 1592/2018, de 7 de noviembre (Rec. 1781/2017), que reconoce el derecho a la consolidación del grado personal a un funcionario interino; la STS de 8 de marzo de 2017 (Rec. 93/2016) de la misma sala, sobre el derecho al percibo del complemento retributivo de la carrera profesional a funcionarios interinos con más de cinco años de antigüedad; o la STS de lo Social, de 30 de junio de 2014 (Rec. 1846/2013), también de equiparación de la carrera profesional.

180. En relación con el régimen de situaciones administrativas que corresponde reconocer al funcionario interino y que incorpora el anteproyecto (artículo 159), la equiparación ha alcanzado a la situación de servicios especiales —Sentencia del TJUE de 20 de diciembre de 2017 (TJCE 2017\257)—.
181. También sentencias de instancias inferiores (“jurisprudencia menor”) han llegado a reconocer, entre otros, el derecho a excluir la práctica administrativa de anudar a la sanción de suspensión de funciones recaída sobre un interino, la extinción de la relación de servicio (sentencia de la Sala de contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de octubre (Rec. 93/2017); o la sentencia de la Sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 18 de julio de 2018 (Rec. 5/2018), que, haciéndose eco de otra sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2018, reconoce a los trabajadores indefinidos no fijos el derecho a participar en las convocatorias de promoción profesional.
182. Todo ello nos lleva a considerar que, al margen de los derechos o beneficios que viene a reconocerles taxativamente el anteproyecto al funcionario interino, una gestión acorde con la evolución asimilativa puesta de manifiesto en la jurisprudencia, o la consideración de las circunstancias subjetivas de cada funcionario afectado, pueden producir una ampliación *de facto* del círculo de estos derechos.
183. Un punto de inflexión importante, que han generado amplio debate, han sido las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales estatales y resueltas en los dos últimos años por el TJUE en torno al sistema indemnizatorio de la contratación temporal, siendo singularmente la Sentencia de 14-9-2016, C-596/14, (de Diego Porras), la que suscitó mayor controversia, al considerar discriminatoria la exclusión de los contratos de interinidad regulados en el Estatuto de los Trabajadores [arts. 49.1.c) y 53.1.b] del derecho de indemnización a su extinción.
184. Dicho pronunciamiento llevó a una corriente jurisprudencial amplia (con alta receptividad en instancias judiciales de la CAPV —v. gr.: sentencias de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia nº 608/2016 y 618/2016, ambas de 12 de diciembre; Sentencia de 15-3-2017, del Juzgado de lo social nº 8 de Bilbao—) a



reconocer una indemnización equivalente a la del despido objetivo, cantidades que se reclamaban en procesos con causa de despido o como reclamaciones de cantidad.

185. Un cierto cambio de rumbo han supuesto las sentencias del TJUE de 5-6-2018 C-677/16 (Montero-Mateos) y C-574/16 (Grupo Norte Facility), en las que, aun partiendo de una reproducción de consideraciones idénticas a la del caso de Diego Porras, se admite el distinto contexto de condiciones —entre la fija, por una parte, y la interina y de relevo, por la otra—, como causa objetiva de diferenciación a efectos de prever distinto sistema indemnizatorio. Sin embargo la sentencia deja un flanco abierto a la posibilidad de que la prolongación de un contrato de interinidad inusualmente largo motive su recalificación como un contrato fijo (solución que, a la postre, adoptó el órgano cuestionante –Sentencia del Juzgado de lo social nº 33 de Madrid, de 28-6-2018, Rec. 991/2016).
186. Este evolución de la doctrina del TJUE ha dado pie a dos sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, nº 1425 y 1426/2018, ambas de 26-9-2018, en que optan por establecer criterios de reconocimiento para detectar situaciones de abuso, buscar soluciones eficaces específicas equivalentes en el derecho interno y precisar los requisitos para el reconocimiento y acreditación del derecho a indemnización:

DECIMOCTAVO. Respuestas a las cuestiones interpretativas planteadas en el auto de admisión

Con las consideraciones efectuadas en los fundamentos anteriores estamos en disposición de dar respuesta a las incógnitas que el auto de admisión del recurso planteó en estos términos:

1ª. Si, constatada una utilización abusiva de los sucesivos nombramientos de quien suscribió, primero, un contrato laboral de duración determinada, y después fue nombrado y vuelto a nombrar funcionario interino, debe, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016 , dictada en los asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15 , adoptarse como única solución jurídica aplicable la de conversión de su relación de servicios en una de carácter indefinido no fija, aplicando de forma analógica la jurisprudencia del orden social, o bien, si cabe afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico existen otras medidas de aplicación preferente e igualmente eficaces para sancionar los abusos cometidos en dicha relación.



2ª. Con independencia de la respuesta que se ofrezca a la cuestión anterior, si el afectado por la utilización abusiva de esos nombramientos tiene o no derecho a indemnización, por qué concepto y en qué momento.

La respuesta de esta Sección de enjuiciamiento del recurso de casación es la siguiente:

Respecto a la primera cuestión :

Ante aquella constatación, la solución jurídica aplicable no es la conversión del personal que fue nombrado como funcionario interino de un Ayuntamiento, en personal indefinido no fijo, aplicando de forma analógica la jurisprudencia del orden social, sino, más bien, la subsistencia y continuación de tal relación de empleo, con los derechos profesionales y económicos inherentes a ella desde la fecha de efectos de la resolución anulada, hasta que esa Administración cumpla en debida forma lo que ordena la norma de carácter básico establecida en el art. 10.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril , y hoy en el mismo precepto del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público , aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Al dar cumplimiento a esa norma, en un caso como el enjuiciado, en que el nombrado cubrió necesidades que, de hecho, no tenían carácter provisional, sino permanente y estable, debe valorarse, de modo motivado, fundado y referido a las concretas funciones que prestó, si procede o no la ampliación de la relación de puestos de trabajo de la plantilla municipal, observado después las consecuencias jurídicas ligadas a tal decisión, entre ellas, de ser negativa por no apreciar déficit estructural de puestos fijos, la de mantener la coherencia de la misma, acudiendo a aquel tipo de nombramiento cuando se dé alguno de los supuestos previstos en ese art. 10.1, identificando cuál es, justificando su presencia, e impidiendo en todo caso que perdure la situación de precariedad de quienes eventual y temporalmente hayan de prestarlas.

Respuesta a la segunda cuestión :

El/la afectado/a por la utilización abusiva de los nombramientos temporales tiene derecho a indemnización. Pero el reconocimiento del derecho: a) depende de las circunstancias singulares del caso; b) debe ser hecho, si procede, en el mismo



proceso en que se declara la existencia de la situación de abuso; y c) requiere que la parte demandante deduzca tal pretensión; invoque en el momento procesal oportuno qué daños y perjuicios, y por qué concepto o conceptos en concreto, le fueron causados; y acredite por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho, la realidad de tales daños y/o perjuicios, de suerte que sólo podrá quedar para ejecución de sentencia la fijación o determinación del quantum de la indemnización debida.

Además, el concepto o conceptos dañosos y/o perjudiciales que se invoquen deben estar ligados al menoscabo o daño, de cualquier orden, producido por la situación de abuso, pues ésta es su causa, y no a hipotéticas "equivalencias", al momento del cese e inexistentes en aquel tipo de relación de empleo, con otras relaciones laborales o de empleo público.

187. En ambas sentencias se resuelve reponer al empleado demandante en su relación de servicio: “CUARTO Declarar, como declaramos, que la relación de empleo del Sr. Guillermo con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz subsiste y continuará —con los derechos profesionales y económicos inherentes a ella desde el día 1 de enero de 2013— hasta que dicha Corporación Local cumpla en debida forma lo que ordena la norma de carácter básico establecida en el art. 10.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768) , y hoy en el mismo precepto del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2015, 1695, 1838) , aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.”
188. El caso de Diego Porrás ha conocido por último un nuevo episodio con la nueva sentencia del TJUE de 21-11-2018, C-619/17, sobre cuestión prejudicial planteada esta vez por el Tribunal Supremo, en causa tramitada como recurso de casación para unificación de doctrina. La sentencia finaliza respondiendo en la tercera cuestión, lo que sigue:

3) De ser positiva la respuesta a la cuestión segunda, ¿es contraria a la cláusula 5 del Acuerdo Marco una disposición legal que reconoce a los trabajadores de duración determinada una indemnización de doce días por año trabajado a la finalización del contrato, pero excluye de la misma a los trabajadores de duración determinada cuando el contrato se celebra por interinidad para sustituir a un trabajador con derecho a reserva de puesto de trabajo? En el supuesto de que el tribunal nacional declare que una medida, como la controvertida en el litigio principal, que establece el abono obligatorio de una indemnización a los trabajadores con ciertos contratos de trabajo de duración determinada al vencimiento del término por el que se



celebraron, constituye una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos resultantes de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada o una medida legal equivalente, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, esta disposición debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual el vencimiento del término por el que se celebraron los contratos de trabajo de duración determinada que pertenezcan a ciertas categorías da lugar al abono de esta indemnización, mientras que el vencimiento del término por el que se celebraron los contratos de trabajo de duración determinada perteneciente al resto de categorías no implica el abono a los trabajadores con dichos contratos de indemnización alguna, a menos que no exista ninguna otra medida eficaz en el ordenamiento jurídico nacional para prevenir y sancionar los abusos respecto de estos últimos trabajadores, extremo que incumbe comprobar al tribunal nacional.

189. Con ello, el tribunal europeo ha venido a ratificar su última doctrina extraíble de los casos de *Montero Mateos* y de *Grupo Norte*, conforme a la que no encuentra discriminación entre temporales y fijos porque existe una razón objetiva. Pero como novedad, considera que las autoridades nacionales deben establecer medidas que garanticen la cláusula 5 de Acuerdo Marco de prevención de abusos en la contratación temporal, y no parece, *a priori*, que el abono de una indemnización en los contratos temporales sea una medida de este tipo; aunque le corresponde al tribunal nacional determinarlo.
190. En el caso de los interinos, si el Tribunal Supremo entendiera que el abono de una indemnización fuera una medida suficiente para evitar el abuso de la contratación temporal, los trabajadores interinos, que no tienen derecho a ella, deberían tener otra medida equivalente para prevenir el abuso en su contratación.
191. Queda, por tanto, el caso a la espera de la solución final de la Sala de lo social del Tribunal Supremo, en tanto el asunto no recibiese otra salida, por ejemplo, mediante una modificación legislativa.
192. Asunto ligado a la problemática del personal temporal del sector público ha sido siempre la de su estabilización o consolidación.
193. Al margen de las previsiones contempladas en la legislación estatal de carácter básico sobre procesos específicos de integración de personal público, bien de naturaleza administrativa o bien laboral —disposición adicional 22ª y disposiciones transitorias



sexta y decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública (LMFP); disposición transitoria 8ª de la LBRL; disposiciones transitorias 2ª y 4ª de la LEBEP, hoy del TRLEBEP—, distintas leyes autonómicas han tratado de regular procesos singulares con dicho objeto.

194. En distintos apartados de nuestro Dictamen 138/2015 quedaron recogidas nuestras observaciones sobre las previsiones que contenían diversas regulaciones del anterior anteproyecto, a la luz de la doctrina que se podría desprender de las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional en un proceso largo de tiempo. Se hacía referencia en el dictamen a estos aspectos en relación con las previsiones de promoción interna, tanto en la parte de la regulación principal como en las disposiciones de la parte final del texto; y se reparaba en especial en el contenido de las disposiciones transitorias vigésima y vigesimoprimera; precedentes, en el anteproyecto actual, de las disposiciones transitorias decimonovena y vigésima.
195. A lo dicho allí nos remitimos nuevamente a fin de que se tengan en consideración los criterios que le merecen a la Comisión dichos aspectos; que, por otra parte, se recogen de nuevo, sin variaciones apreciables, en el texto que se dictamina.
196. La respuesta que ha ido dando el Tribunal Constitucional a los procesos de esta naturaleza que se han conocido tras la emisión del Dictamen 138/2015, no ofrecen datos significativos muy diferentes.
197. La STC 200/2015 anulaba por inconstitucional mediata un proceso de integración de auxiliares de la policía local previsto en la Comunidad Autónoma de Aragón, por dispensarse de la exigencia de titulación requerida con arreglo a la disposición adicional 22ª LMFP.
198. La STC 238/2015 anulaba una integración de funcionarios prevista en la Agencia Tributaria de Cataluña, por entenderse que constituía un proceso de acceso y no de provisión de puestos; resaltándose la persistencia de dos modelos aún vigentes de modulación del principio de igualdad en el acceso a la función pública, los regulados por la disposición transitoria sexta (no derogada, resalta) y la disposición transitoria 2ª del TRLEBEP.
199. La STC 86/2016 anula una regulación que permitiría el nombramiento de funcionarios en el cuerpo de titulación superior de salud de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se pretendía realizar por medio de un turno de reserva especial, sin que los aspirantes reunieran siquiera la condición de interinos, no se valorarían los servicios prestados, ni se trataba de culminar la implantación de una Administración sanitaria.



200. La STC 20/2017 conoció de un proceso de integración de personal de servicios de la salud de la Comunidad Autónoma de Madrid en el régimen estatutario. Para ello se transformaba el personal eventual existente hasta entonces en diversos entes instrumentales de la red sanitaria madrileña en nombramientos masivos de interinidad, lo que la sentencia admite por cuanto entiende que trata de dar *nomen iuris* a una realidad. Cuestiona únicamente la pretensión de reconocer a dicho personal la situación administrativa de servicios en otras administraciones, que está reservada con arreglo a la legislación básica únicamente para el personal que reúna la condición de funcionario.
201. La STC 82/2017 trata también de la regulación dirigida a una integración de personal sanitario interino de la Comunidad Autónoma de Aragón, utilizándose como argumentario esta vez la superación de la tasa de reposición permitida por la ley de presupuestos generales del Estado de ese ejercicio. La masiva transformación de personal eventual en interino, tras la creación orgánica de las plazas, producía ya por sí la superación de la tasa.
202. La STC 154/2017, ya comentada para traer a colación las especiales facultades en materia de función pública de la Comunidad Foral de Navarra, anulaba una integración de personal auxiliar de seguridad en cuerpos de la policía municipal, por regular de forma distinta a la legislación básica el requisito de la titulación necesaria.
203. Como cierre de este aspecto, la Comisión recomienda la incorporación en las memorias del anteproyecto de las causas (adaptación organizativa a un nuevo marco legal básico; periodo considerable de años sin posibilidad legal de reposición de efectivos...) que, en opinión del órgano tramitador, justifican la incorporación de previsiones específicas en el acceso al empleo público.
204. Cumple decir también que como capítulo inicial de otra fase ulterior al ciclo económico de la crisis, las leyes de presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 2017 y también de 2018 han contenido disposiciones de carácter no coyuntural, o al menos plurianual, con apelaciones formales a los artículos 149.13ª y 156.1, que contemplan diversas medidas relacionadas con generosas tasas de reposición, a las que es posible adicionar dos tasas más con arreglo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública en que se encuentren las distintas administraciones públicas; o en el caso de municipios con obligaciones sobrevenidas de mayores prestaciones de servicios públicos como consecuencia del incremento de la población de derecho según el padrón municipal de habitantes actualizado.
205. Señala la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, en distintos apartados de su artículo 19:



Artículo 19. Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal

Uno. 1. La incorporación de nuevo personal en el sector público delimitado en el artículo anterior (...)

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior la incorporación de personal que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores (...)

En todo caso, la oferta deberá atenerse a las disponibilidades presupuestarias del capítulo I del presupuesto de gastos.

2. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio anterior hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto, tendrán una tasa de reposición del 100 por cien. Adicionalmente, podrán disponer de una tasa del 8 por ciento destinada a aquellos ámbitos o sectores que requieran un refuerzo de efectivos, siempre dentro del marco de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.(...)

El porcentaje de tasa adicional será del 10 por ciento para las entidades locales que, además de los requisitos anteriores, tuvieran amortizada su deuda financiera a 31 de diciembre del ejercicio anterior.

3. Las Administraciones Públicas que no hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de regla del gasto tendrán una tasa de reposición del 100 por ciento, en los siguientes sectores y ámbitos de actuación:

A) Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (RCL 2006, 910) , de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

B) Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de personal estatutario y equivalente de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud.





C) Fuerzas Armadas en relación con las plazas de militares de carrera y militares de complemento de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre (RCL 2007, 2094), de Carrera Militar.

D) Administraciones Públicas respecto del control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social, y del control de la asignación eficiente de los recursos públicos.

E) Administraciones Públicas respecto del asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos.

F) Plazas de los Cuerpos de Letrados de la Administración de Justicia y de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

G) Administraciones Públicas respecto de la cobertura de las plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

H) Administración del Estado en relación con las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación, definidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio (RCL 2011, 1030), de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.(...)

Igualmente, con el límite máximo del 100 por ciento de la tasa de reposición, se autoriza a los organismos de investigación de otras Administraciones Públicas para la contratación de personal investigador doctor que haya superado una evaluación equivalente al certificado I3, en la modalidad de investigador distinguido, como personal laboral fijo en dichos organismos, previa acreditación de que la oferta de empleo público de estas plazas no afecta a los límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

I) Plazas de los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Profesores Titulares de Universidad, de profesores contratados doctores de Universidad regulados en el artículo 52 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (RCL 2001, 3178), de Universidades, y a las plazas de personal de administración y servicios de las Universidades, siempre que por parte de las Administraciones Públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de



los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dentro del límite de la tasa de reposición correspondiente a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Profesores Titulares de Universidad y a los profesores contratados doctores previsto en el párrafo anterior, cada Universidad estará obligada a destinar, como mínimo, un 15 por ciento del total de plazas que oferte, a la incorporación, en aquella categoría para la que esté acreditado, de personal investigador doctor que haya finalizado el Programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3. En el supuesto de que no se utilicen todas las plazas previstas en esta reserva, estas se podrán ofertar a otros investigadores de programas de excelencia, nacionales o internacionales y que hayan obtenido el certificado I3.

Las plazas de profesor contratado doctor que queden vacantes como consecuencia del acceso a un Cuerpo docente universitario, se podrán incluir en la tasa de reposición del ejercicio siguiente.

universitario, se podrán incluir en la tasa de reposición del ejercicio siguiente. (...)

Ñ) Plazas de personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.

O) Plazas de personal que realiza la gestión de prestaciones y políticas activas en materia de empleo.

P) Plazas de seguridad y emergencias.

Q) Plazas de personal que realiza una prestación directa a los usuarios del servicio de transporte público.

R) Personal de atención a los ciudadanos en los servicios públicos.

S) Personal que preste servicios en el área de las tecnologías de la información y las comunicaciones.



4. En los sectores no recogidos en el apartado uno.3, la tasa de reposición de las Administraciones que no cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto será del 75 por ciento.

Adicionalmente, las Administraciones Públicas comprendidas en los números 3 y 4 anteriores podrán ofertar un número de plazas equivalente al 5 por ciento del total de su tasa de reposición, que irán destinadas a aquellos sectores o ámbitos que consideren que requieren un refuerzo adicional de efectivos. (...)

6. Se autoriza una tasa de reposición adicional del 5 por ciento para todos los municipios que, en alguno de los ejercicios del período 2013 a 2017, hayan tenido la obligación legal de prestar un mayor número de servicios públicos en aplicación del artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372) , reguladora de las bases del régimen local, como consecuencia del incremento de la población de derecho según el padrón municipal de habitantes actualizado a 1 de enero de los citados años.

7. Para calcular la tasa de reposición de efectivos, (...)

9. Además de lo establecido en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio (RCL 2017, 839, 1317 y RCL 2018, 574) , de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos. En las Universidades Públicas, sólo estará incluido el personal de administración y servicios. (...)

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización, deberá situarse al final del período, en cada ámbito, por debajo del 8 por ciento.



La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas ocupadas de forma temporal existentes en cada uno de los ámbitos afectados. Igualmente, las Administraciones Públicas deberán proporcionar información estadística de los resultados de cualquier proceso de estabilización de empleo temporal a través del Sistema de Información Salarial del Personal de la Administración (ISPA).(...)

Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.(...)

Cinco. La validez de la tasa autorizada en el apartado uno, números 2 a 6 de este artículo, estará condicionada a que las plazas resultantes se incluyan en una Oferta de Empleo Público que, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 70 del EBEP (RCL 2015, 1695, 1838), deberá ser aprobada por los respectivos órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas y publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado, antes de la finalización de cada año.

La validez de dicha autorización estará igualmente condicionada a que la convocatoria de las plazas se efectúe mediante publicación de la misma en el Diario oficial de la Provincia, Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado, en el plazo improrrogable de tres años, a contar desde la fecha de la publicación de la Oferta de Empleo Público en la que se incluyan las citadas plazas, con los requisitos



establecidos en el párrafo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 70 del EBEP.

Seis. 1. La tasa de reposición de uno o varios sectores o colectivos prioritarios se podrá acumular en otros sectores o colectivos prioritarios. A estos efectos se consideran prioritarios, para todas las Administraciones Públicas, los sectores y colectivos enumerados en el artículo 19, apartados uno.3 y uno.5. Igualmente, la tasa de reposición de los sectores no prioritarios podrá acumularse en los sectores prioritarios.

Las entidades locales que en el ejercicio anterior hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto y que, a 31 de diciembre de 2017, tengan amortizada su deuda financiera podrán acumular su tasa de reposición indistintamente en cualquier sector o colectivo.(...)

Siete. Los apartados uno, dos, cinco y seis de este artículo tienen carácter básico y se dictan al amparo de los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 156.1 de la Constitución.

206. Como se puede observar, el precepto introduce aspectos novedosos, entre otros: una definición y forma de cálculo de la tasa de reposición; o el reconocimiento en legislación positiva de la condición del personal empleado indefinido no fijo, creado en la jurisprudencia y que no todos daban por incorporado en la dicción del artículo 8.2 c) del TRLEBEP.

207. Hay que tener en cuenta, además, la remisión que el apartado 6 de este artículo hace al artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, cuyo literal señalaba:

6. Las Administraciones y sectores señalados en las letras A), B), G), O) y P) y Policía Local, regulados en el apartado Uno.2 anterior, el personal docente e investigador comprendido en la letra J) del apartado Uno.2 anterior, así como el personal que preste servicios en materia de gestión tributaria y recaudación y de inspección y sanción de servicios y actividades, el personal del Servicio Público de Empleo Estatal y entidades autonómicas equivalentes que preste servicios en materia de gestión y control de prestaciones de desempleo y actividades dirigidas a la formación para el empleo, y el personal de la Escala de Médicos-Inspectores del Cuerpo de Inspección Sanitaria de la Administración de la Seguridad Social del Instituto Nacional de la Seguridad Social, además de la tasa resultante del apartado Uno.2 y 3, podrán



disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal en cada ámbito deberá situarse al final del período por debajo del 8 por ciento.

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos. medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Comunidades Autónomas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas ocupadas de forma temporal existentes en cada uno de los ámbitos afectados.

Además de lo previsto en los párrafos anteriores, las administraciones públicas, podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de



forma temporal. A estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria.

208. Como se puede observar, esta apartado de la ley de presupuestos del ejercicio anterior (Ley 3/2017, de 27 de junio) contemplaba ya tasas adicionales específicas para determinada clase de personal y cuerpos, y una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal, remitiéndose incluso a los términos de la disposición transitoria cuarta del TRLBEP, relativa a la consolidación del empleo temporal.
209. En esta misma materia se puede hacer mención especial a una tasa de reposición específica —referida a funcionarios de habilitación nacional—, descontextualizada de su concepto, que apela a una alta intensidad de vacantes presupuestadas (cifrada en más del 8 por ciento) y que conmina a ser cubierta en el 30 por ciento de las vacantes (disposición adicional 24ª de la Ley 6/2018).
210. Ya al margen de las tasas bien de reposición bien de consolidación del personal de empleo público, pero siguiendo tratando aspectos referidos al personal que han introducido las leyes estatales de presupuestos de estos dos últimos ejercicios, conviene reparar en una norma introducida con carácter indefinido por la ya citada Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017:

Disposición adicional vigésima sexta. Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público

Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2015, 1695y 1838) , aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8 , ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público:

- a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (RCL 2015, 1478y 2076) , de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.



b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.

Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.

Dos. En aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, en cumplimiento de una sentencia judicial, o previa tramitación de un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, el personal referido en el apartado 1.ª) anterior sea incorporado a sociedades mercantiles públicas, las incorporaciones que se produzcan de acuerdo con lo previsto en este apartado, no se contabilizarán como personal de nuevo ingreso del cómputo de la tasa de reposición de efectivos.

Tres. Lo establecido en esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 13.ª y 18.ª, así como del artículo 156.1 de la Constitución.

211. La previsión se refiere a determinada clase de personal proveniente de situaciones de carácter muy específico, que convendrá así mismo tener en cuenta.
212. Por otra parte, en materia relacionada con la contratación laboral hay que advertir de la posibilidad abierta de exigir responsabilidades en las administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización irregular de la contratación laboral. Se previene con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la misma Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, sobre la conversión de la contratación laboral temporal en indefinido no fijo, prohibiendo la atribución de dicha condición a su propio personal o al personal de empresas que dispongan de un contrato administrativo con la Administración respectiva; situaciones que podrán dar lugar a imputaciones de responsabilidad de los titulares de los órganos contratantes. Dicha disposición se dicta al amparo del artículo 149.1.18 CE.
213. Por cierto que estas dos previsiones citadas en último lugar, referidas a las limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público —disposición adicional vigésima sexta, apartado primero, letras a) y b), de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017—, y un antecedente de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018 (disposición adicional trigésimo





cuarta, apartado dos, inciso “ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva” de la también citada Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017), han sido declaradas inconstitucionales y anuladas, por regular aspectos de carácter sustantivo del régimen de funcionarios y contenerse sin justificación en leyes de naturaleza presupuestaria (STC 122/2018).

214. Mediante acuerdo consensuado con los sindicatos se han dictado medidas para la puesta en marcha de las previsiones legales (la última, Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo. BOE de 26 de marzo de 2018, con otro precedente del año anterior).

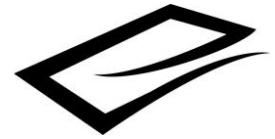
## **II OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

### **A) Preliminar**

215. Estamos ante un anteproyecto que, como han confirmado varios agentes participantes en el procedimiento de elaboración, viene a coincidir en un alto grado con el que fue objeto de nuestro Dictamen 138/2015; razón por la que lo que en aquel se dijera continua teniendo valor para conocer la opinión que a la Comisión le merecen sus previsiones. Nos remitimos pues al mismo, por defecto, para todo lo que de no novedoso pueda tener el presente anteproyecto.

### **B) Aspectos generales**

216. En el capítulo de las consideraciones de carácter general parece necesario comenzar haciendo referencia a aquellas previsiones normativas del anteproyecto que, porque se suprimen o porque se introducen, y siempre por su volumen o trascendencia, manifiestan alguna diferencia, al menos significativa, con relación a las del anteproyecto anterior.
217. Entre los primeros, es decir, entre las previsiones que se han suprimido, se cuenta la reducción de atribuciones de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi (artículo 12), que quedan reducidas a las de carácter más genérico. Ello tiene su reflejo en el articulado, en que su función pasa a ser ejercida por el Consejo Vasco de Empleo Público (artículo 56), o directamente es suprimida (artículos 122 y disposición adicional 16). Se conservan sin embargo facultades en favor de la citada Comisión (disposición transitoria 3 y 4), quizá de forma no del todo coherente con las supresiones de detalle del artículo 12.



218. En este campo de las supresiones, se echa en falta la conservación de alguno de los criterios que se contemplaban en el artículo 7 para tratar de identificar en concreto las entidades del sector público vasco a que se puede estar refiriendo el precepto.
219. Si bien en nuestro Dictamen 138/2015 se realizaba alguna crítica a su posible redacción tautológica (pár. 219), se manifestaba finalmente la conveniencia de contemplarlas en el anteproyecto (párs. 220 y 221):

Similar reducido alcance aplicativo se predica en el artículo 7 del anteproyecto para con un arco de entidades —con cierta y probablemente inevitable redacción enrevesada (si son entidades del sector público autonómico, foral o local, se encontrarán incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 3)—, a fin de extender parcialmente el régimen de la ley a una realidad compuesta por entidades en que no se da una relación de instrumentalidad exclusiva con una de las administraciones públicas vascas, sino que es el producto de una cooperación entre diferentes administraciones, que participan en estas entidades para la consecución de fines de interés común, aportando bienes, capital o financiación; Como decíamos en el Dictamen 146/2011, relativo al anteproyecto de Ley de entidades participadas o financiadas mayoritariamente por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

“En este caso, las diferentes administraciones mantienen también conjuntamente un control en el nombramiento de los órganos de gobierno y administración de la entidad pero, de un modo algo paradójico, no encuentran acomodo en el sector público ni están sometidas al control financiero y presupuestario de ninguna de ellas, mientras que los fondos que manejan puedan mantener su naturaleza pública”.

El anteproyecto, en definitiva, reconoce su singular naturaleza y extiende la aplicabilidad de determinados contenidos de la misma a tales entidades, lo que se considera oportuno.

220. Convendría, por ello, reincorporar a su contenido al menos la acepción “en las que las Administraciones públicas vascas en su conjunto, directa o indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital”.
221. En el artículo 15, letras a) y b), se contempla la intervención informante del Consejo Vasco del Empleo Público respecto de anteproyectos de normas forales y de disposiciones generales de las administraciones forales y locales, sobre las que ya expusimos nuestras objeciones (Dictamen 138/2015, pár. 360-365) por el riesgo de



excesivo condicionamiento que podría entrañar esa interferencia —atribuida entonces a la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi— en las potestades normativas de esas administraciones públicas; objeciones que tenemos que reiterar nuevamente, esta vez en relación con el Consejo Vasco del Empleo Público.

222. Por lo que a las ampliaciones normativas hace, se incrementan fuertemente las atribuciones de la Inspección General de Personal y Servicios (artículo 23), pormenorizándose las actuaciones dirigidas a garantizar y corregir el cumplimiento de los deberes éticos, de servicio y transparencia a la ciudadanía, y de cumplimiento de las tareas, que corresponden a los funcionarios.
223. Se suprimen, por su parte, los planes de optimización de plantillas (anterior artículo 50), así como, con ello, gran parte de las previsiones de reasignación de efectivos, temporales o no (anteriores artículos 113 y 114), que recibieron observaciones en nuestro dictamen por carecer de la claridad necesaria en el desarrollo de sus distintas fases y no conectarse suficientemente en sus criterios con los puestos de trabajo objeto de la reasignación de efectivos.
224. Pero, por contraposición, se defiere ahora al desarrollo reglamentario de cada Administración pública todo el procedimiento de reasignación de su personal, fijando únicamente que deberá tener en cuenta su experiencia y cualificación; previéndose, de modo igualmente solo genérico, la posibilidad de recurrir a proyectos de reorientación profesional para el desempeño en otras áreas funcionales u otros sectores, e incluso la reasignación temporal.
225. También dichos planes de optimización y sus instrumentos de encauzamiento han sido objeto de crítica por diversos agentes partícipes en la tramitación.
226. En el artículo 67, referido a la jubilación del personal funcionario de las administraciones públicas vascas, se han suprimido las previsiones anteriores sobre los motivos a los que podía acudir la Administración para proceder a denegar una solicitud de prolongación de la permanencia en el servicio activo.
227. En su lugar se efectúa ahora en el anteproyecto una remisión a los planes de ordenación de empleo y normas presupuestarias a fin de establecer, en positivo, los supuestos que pueden justificar las admisiones de la prolongación; supuestos que se remiten, por otra parte, a los que establezca cada Administración, sin predeterminedar, como se hacía antes, unos criterios exclusivos en su aplicación.
228. Se respeta de esta forma más la potestad organizativa de cada Administración pública.



229. Se incorpora en el artículo 164, sobre permisos para conciliar la vida personal, familiar y laboral, el denominado permiso parental, con una ampliación en su duración y condiciones de disfrute —intransferible y sucesivo entre personas progenitoras—, que se presenta de forma alternativa y opcional a los que se reconozcan en la normativa básica o laboral.
230. Las diferencias e incompatibilidades que pudiera guardar con la normativa básica estatal pudieran tener visos de viabilidad legal a tenor de la dicción del artículo 49 del TRLBEP, que inicia su listado de “Permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos”, con la siguiente dicción: “En todo caso se concederán los siguientes permisos con las correspondientes condiciones mínimas”.
231. El dictado de la Resolución de 22 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública (BOE de 5 de diciembre), por la que se publican los acuerdos para la ampliación del permiso de paternidad a dieciséis semanas y para la aplicación de la bolsa de horas prevista en la disposición adicional centésima cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, supone sin duda un respaldo pues confluye en aspectos comunes a los del anteproyecto.
232. En el artículo 167 se regulan los principios generales que inspiran el código ético y de conducta del personal empleado público vasco.
233. Frente a la formulación detallada que presentaban con anterioridad los principios (artículo 170 anterior) —que disponían complementariamente de dos relaciones pormenorizadas más, referidas al código de conducta por una parte (artículo 171 anterior) y a los deberes por el otro (artículo 172 anterior)—, el presente artículo 167 reduce de forma drástica el contenido, optando por remitirse a los principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2014, reguladora del Código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos, y más en concreto a los que se recogen en sus artículos 6, 7 y 8.
234. Se atribuye en todo caso a cada Administración pública la tarea de aprobar un código ético y de conducta de su personal que se inspire en dichos principios. Y por lo que hace a la Administración de la CAE, establece idéntico deber de aprobación de su código, que deberá incluir un sistema de seguimiento y evaluación dirigido a garantizar su observancia.
235. Convendría aportar, sin embargo, las razones que avalan este cambio de perspectiva.



236. En la disposición adicional décima, que hace referencia a los puestos que podrán tener la consideración de puesto público de personal directivo profesional en las administraciones públicas vascas, se suprime la anterior alusión al puesto de director de servicios de los departamentos del Gobierno Vasco.
237. El motivo guarda relación con la disposición final tercera, que efectúa una modificación del artículo 29 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, contemplándose en adelante en dicho cuerpo normativo la posibilidad de que el puesto de director de servicios se clasifique como de personal directivo profesional, con arreglo a lo que determine el decreto de estructura orgánica y funcional del departamento.
238. Así mismo, esta disposición adicional décima suprime menciones más pormenorizadas que contemplaba en su versión de 2014 con respecto a la determinación de los puestos de naturaleza directiva que podían establecer los municipios —con dudosas determinaciones competenciales intraorgánicas y complejidad de preferencias en la aplicabilidad de normas legales en función de las características que albergara el municipio (municipio de gran población o de régimen común)—.
239. En la presente versión, se remite a estos efectos, en primer lugar, a la LILE y aplica solo supletoriamente la regulación del anteproyecto; lo que evita hacer disposición de fuentes legales ajenas a la CAPV y se adecúa mejor a la potestad organizativa propia de los entes municipales.
240. En este capítulo más general, procede hacer mención también a la supresión del contenido de los artículos 3, 4, 5 y 6 que se preveían en el anexo del texto anterior; previsiones estas últimas que trataban de aprovechar el rango legal necesario para proceder, en los dos primeros, a la creación de nuevas escalas de la Administración General de la CAE y de sus organismos autónomos, e integrar las escalas que preexisten; así como para prever, en los dos siguientes preceptos, habilitaciones reglamentarias al fin de adecuar las relaciones de puestos afectadas e incluir nuevas titulaciones en las escalas.
241. Una referencia de orden general que cumple hacer corresponde a la incorporación generalizada de la obligatoriedad de negociación —o en su defecto, audiencia— con las organizaciones sindicales representativas, en una serie de aspectos que anteriormente no se contemplaban, al menos de forma expresa.
242. La novedad la hemos podido hallar en los siguientes artículos: 9, 28, 36, 46, 48, 53, 55, 79, 82, 88, 90, 98, 109, 200 y disposición adicional vigesimooctava.
243. Debemos advertir también, por su trascendencia para la debida comprensión global del anteproyecto, que el mismo presenta una sistemática numeración errónea de los



artículos que son objeto de remisión interna entre sus propios preceptos, producto de no haberse reenumerado las remisiones que se contemplaron en el texto del anteproyecto anterior de 2015 —que, para empezar, se componía de un número mayor de preceptos—.

244. El equívoco a que conduce se deberá corregir a fin de evitar el riesgo de suscitar una interpretación incomprensible o caótica de sus mandatos.
245. La incorrección remisoria se inicia en el artículo 7 (la cita de sus artículos 71, 53 y 55, se debe realizar a los artículos 70, 52 y 54, respectivamente), y continúa en una lista ininterrumpida, cuya última desubicación la hemos captado en la disposición transitoria vigésima (la cita que se realiza al artículo 57, se debe realizar al artículo 56).

### C) Articulado

246. En el artículo 3.4 se agregan dos aspectos (selección de personal y provisión de puestos, y la regulación del personal directivo) para la aplicación preferente de su normativa específica, por encima del anteproyecto, al personal de Osakidetza.
247. En el **artículo 9, su letra f)** contiene atribuciones referidas a materias de movilidad interadministrativa, que se contemplan en función de la presencia en ellas de la Administración pública de la CAE, sin corresponderse con una función de interés común al conjunto de las administraciones públicas vascas. Su ubicación más acertada es, por ello, en el artículo 17, como competencia del Gobierno Vasco en su calidad de órgano superior del empleo público de la Administración General e Institucional de la CAE.
248. En el artículo 19.1.h) se agregan las asignaciones provisionales de funciones como fórmula alternativa a las comisiones de servicio, en determinados sectores públicos.
249. En el **artículo 18, letra n)**, se debería añadir “del departamento” a fin de evitar equívocos con la elaboración del plan general, ya que la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en su artículo 15.2, confía a cada departamento únicamente la elaboración de su propio plan.
250. La introducción del apartado 2 en el artículo 27, resulta innecesaria pues reproduce la previsión del artículo 44.1 y su contenido se encuentra más acertadamente ubicado en éste.
251. El artículo 28.2.e) agrega tres nuevas causas de cese del funcionario interino.



252. En el **artículo 29.2**, al personal indefinido deberá añadirse la condición de “no fijo” a fin de precisar el concepto y hacerlo concordar con la previsión del apartado 6 del mismo artículo.
253. En el artículo 31.3 se incorpora una excepción importante y útil a la prohibición general de que se pueda dar la existencia de puestos directivos jerarquizados en una organización, admitiéndose en el caso de los entes públicos de derecho privado y entes instrumentales de las administraciones públicas.
254. En el **artículo 36** ofrecen ciertas dudas las previsiones de sus apartados 1 y 3 sobre el contenido de lo que debe ser o no objeto de sometimiento a la negociación colectiva, que convendrá despejar.
255. En dicho artículo se introduce la previsión de un plazo de duración mínimo de cinco años para el desempeño del puesto del directivo público profesional, que se valora positivamente a fin de desconectarlo de los avatares del mandato de los cargos públicos.
256. En el artículo 39 se agregan precisiones que despejan equívocos, determinando que el nombramiento de los cargos directivos se realizará en régimen de derecho administrativo, como alternativa a la formalización de contratos laborales de alta dirección.
257. En el **artículo 44** se suprime el anterior apartado 3, que posibilitaba la apertura excepcional al personal laboral de puestos de contenido inicialmente reservado a funcionarios públicos. En sentido inverso, se contempla la posibilidad de destinar a funcionarios puestos previstos para el personal laboral, cuando se justifique que implican el ejercicio de potestades públicas.
258. No se justifica la necesidad de esta apertura tan residual, que solo puede dar lugar a equívocos o a una inadecuada instrumentalización. Las reglas generales de los apartados 2 y 3 ofrecen suficiente claridad sobre la adecuación de las funciones a cada clase de personal empleado público.
259. En el artículo 53 se introduce la variable de sexo en el registro de datos del personal empleado.
260. En el artículo 54 se añade la garantía de la existencia de un comité técnico para la evaluación del desempeño.
261. En el artículo 71 se agrega, para el acceso al empleo público, reunir también los requisitos regulados específicamente en la convocatoria.



262. En el **artículo 80** se contempla como otra posibilidad de acreditación del perfil lingüístico la realización de las pruebas selectivas usando una lengua vehicular oficial. De cualquier forma, el contenido de este artículo 80.3 tendría su mejor ubicación en el artículo 191.
263. Se debe advertir que, al margen de la loable finalidad de la previsión, los perfiles incorporan distintas competencias lingüísticas, que deberán quedar convenientemente acreditadas.
264. En el artículo 83 se contempla la posibilidad de convenir con universidades la impartición de programas de postgrado en áreas y funciones de las administraciones para el fomento de candidatos al empleo público, previendo que sirvan como mérito en la fase de selección al empleo público.
265. En el **artículo 86.3** se hace referencia a los sistemas de carrera profesional de carácter mixto sin establecer ninguna regla o característica que las singularicen con respecto a los sistemas de carrera vertical y horizontal.
266. En el artículo 97 se proporciona mayor seguridad con la incorporación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de convocatoria de los concursos de provisión de puestos de trabajo.
267. En el artículo 98 se suprimen las excepcionales convocatorias de concursos de provisión de puestos dirigidos exclusivamente a determinado personal funcionario.
268. Como norma de cierre se contempla la posibilidad de adjudicación de oficio de un puesto al personal funcionario de adscripción provisional que decida no cumplir con su obligación de participar en las provisiones de puestos que se convoquen.
269. Se incorpora al artículo 102 la previsión de que, caso de quererse guardar reservas de puestos de trabajo para el personal que pase a puestos de libre designación, se establezca en los planes de empleo o instrumentos similares.
270. Se incorpora en el artículo 105 la causa del cese en la adscripción provisional por la reincorporación de la persona con reserva del puesto, por su provisión definitiva, por la remoción del puesto o por la reincorporación del titular.
271. En el artículo 106 se opta por suprimir la limitación máxima del tiempo de comisión de servicios que se estableció en el anterior anteproyecto, en aras a supeditarla a la decisión de las administraciones públicas.





272. En el artículo 108 se suprimen los plazos máximos de tiempo de comisión otorgables para programas de cooperación, antes limitados a dos años, aunque incorporando la posible reserva del puesto para dicha finalidad por plazo inferior a los seis meses.
273. En el artículo 110 se suprimen las comisiones de servicios por el desempeño de funciones como miembro de órganos de selección o provisión, por una parte; y por la otra, se obliga a someter a publicidad las tareas especiales, programas, proyectos, planes y retribuciones que justifiquen la concesión de comisiones de servicio para la puesta en marcha de dichos proyectos o para el desempeño de funciones especiales no asignadas específicamente a un puesto de trabajo.
274. En el artículo 112 se establece la adquisición definitiva del puesto obtenido por reasignación. Junto a ello, se deben recordar de nuevo —cuando se realizaba el comentario general sobre la supresión de los planes de optimización— las deferencias genéricas, sin apenas ningún criterio limitativo o referencial con que atribuye ahora a cada Administración pública la competencia para regular el procedimiento de reasignación de sus empleados.
275. En el artículo 114 se agrega igualmente un margen de disponibilidad de cada Administración pública a fin de adoptar medidas de movilidad equivalentes a las que se regulan en el precepto por razones de violencia de género, a fin de prestar asistencia similar en los supuestos de acoso laboral o sexual.
276. En el artículo 122 se reafirma la estructura retributiva que podrán adoptar las administraciones públicas vascas por alguno o algunos de los conceptos que se establecen en el anteproyecto; determinándose también que la cuantía del complemento de destino abonable será el que se fije en los presupuestos generales de la CAE.
277. Se suprimen en este artículo las garantías contra cualquier merma retributiva que se pueda producir por la implantación del complemento de carrera profesional; cuestión explicable a la vista de las previsiones que se contemplan en ese sentido en la disposición transitoria decimocuarta.
278. Se incorporan también criterios para el abono del complemento por el concepto de resultados de la gestión o productividad.
279. La supresión del anterior artículo 125 obedece a que pasa a ubicarse entre las disposiciones adicionales (nº 31ª).
280. En el **artículo 123** no se clarifica bien, o resulta enrevesada, la determinación de los conceptos que entran en el cómputo de la paga extraordinaria: se dice integrarse por



la totalidad de las retribuciones complementarias salvo las previstas en el artículo 122.2, cuando todas las retribuciones complementarias posibles se contemplan únicamente en dicho apartado 122.2, sin que figure ninguna fuera del mismo.

281. En el artículo 126 se incorpora el complemento de carrera profesional en su caso (si el afectado es un funcionario) a los conceptos que se excluirán del cómputo de las retribuciones del personal directivo que serán susceptibles de someterse a una retribución variable por resultados.
282. Se procede a realizar una simplificación y unificación en el artículo 130 de la regulación de las retribuciones del personal eventual.
283. En el artículo 132 se engloban de forma más genérica los supuestos que pueden dar lugar a la aplicación de un complemento personal transitorio, por una parte, suprimiéndose, por la otra, la regulación referida a los criterios de absorción del complemento, cuando este resultara aplicable.
284. Se suprimen en el artículo 134 precisiones de detalle sobre el procedimiento aplicable en la recuperación de los pagos indebidos.
285. Se suprime en el artículo 136 el anterior apartado 7, que procedía a precisar situaciones considerables de servicio activo a los efectos de los límites en la prestación de servicios que vinieran a establecerse en el anteproyecto.
286. Se suprime en el artículo 138 la opción de que el personal eventual para funciones de confianza o asesoramiento político se pudiese mantener en la situación administrativa de servicio activo.
287. En dicho artículo 138, dedicado a la situación de servicios especiales, se incorporan los supuestos de nombramiento como vocal de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente, así como la de titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la CAE.
288. En el artículo 139 se suprimen las menciones al nombramiento para puesto de dirección pública profesional, que se regulan de forma abundante en otros preceptos: de forma general en el artículo 39 y de forma especial en los artículos 138 y 140.
289. Se agregan en los artículos 140, 141 y 143 previsiones de cierre para el caso de que determinados solicitudes obligatorias de reingreso al servicio activo de sus titulares no se produzcan en el plazo preestablecido.
290. En el **artículo 144.7** se incorpora una prohibición de actividades remuneradas durante el tiempo de permanencia en excedencia voluntaria por cuidado de familiares, que



resulta específica o, al menos, resulta formulada de manera distinta al de otras situaciones de excedencia (artículos 142.5, 147.2 y 152.4) y al de la situación de suspensión de funciones (artículo 153.3), sin que se perciba su razón.

291. Del mismo modo, se precisa en los artículos 145 y 146 que la solicitud de reingreso al servicio activo debe partir de las personas que han disfrutado de las situaciones de excedencia voluntaria por razones de violencia de género o terrorista.
292. En el artículo 148, relativo a la situación de excedencia voluntaria para prestar servicios en el sector público, se especifican las clases de personal, con mención de los funcionarios de carrera o interino, del personal estatutario fijo o temporal, y del personal laboral fijo o temporal.
293. Se entiende que la situación de expectativa de destino que recaerá en el personal afectado por una reasignación de efectivos conforme al **artículo 149.1**, resulta compatible con la adquisición definitiva del puesto obtenido por reasignación que se prevé en el artículo 112.
294. Convendría especificar que la situación se origina por la aplicación de un plan de ordenación de empleo público sin que el funcionario afectado haya podido obtener puesto de trabajo.
295. Se precisa en el **artículo 154** la obligación de devolución de ingresos percibidos en la situación de suspensión provisional de funciones cuando pase a ser confirmada como definitiva.
296. Parece innecesario regular dicha previsión, que figura contenida, con más acertada ubicación, en el artículo 187.5.
297. Se incorpora a los derechos individuales del artículo 161 el respeto a la identidad de género.
298. Con respecto al plazo de prescripción de las faltas leves, que se establece de seis meses, cabe recordar que se ajusta a la legalidad básica vigente, luego que la STC 204/2016 resolviera en cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado de los contencioso de la CAPV (nº 4 de Bilbao) en torno a la previsión del artículo 89.2 de la LFPV, que el plazo de un mes vulneraba el artículo 97 de la LEBEP.
299. Se agrava en el artículo 179 la tipificación de la realización de actos contrarios al libre ejercicio del derecho de huelga o de impedimento de asistencia al puesto de trabajo, que se radicaba antes en el artículo 180 como falta grave. Obedece al grado de calificación que le otorga el artículo 95.2.1) del TRLBEP.



300. En el artículo 181 se contempla una posible agravación alternativa como grave de la falta por utilización indebida de medios telemáticos, prevista como falta leve.
301. En los **artículos 183.c), 184.1.c) y 184.2.b)** se contempla del mismo o similar modo la sanción de la “Revocación del nombramiento del personal funcionario interino o extinción del contrato laboral temporal con baja del derecho a ser llamado de las bolsas de trabajo durante el tiempo establecido en la sanción impuesta”; bien de forma genérica, bien como sanción aplicable a la comisión de faltas muy graves o graves, con distinto grado de duración.
302. En el en el 184.2.b) se omite —deliberadamente o no— la mención a la extinción del contrato laboral temporal.
303. La sanción se regula en función exclusiva del personal funcionario interino y del personal laboral temporal; y se puede considerar, no como una sanción autónoma, sino como accesoria a la imposición de una sanción de suspensión firme de funciones; resultando aplicable a dichas clases de personal empleado por la naturaleza temporal de su prestación, que es común a ambas.
304. En el artículo 188.10 se dispone la preceptividad de incorporación del perfil lingüístico y de su fecha de preceptividad a la relación de puestos de trabajo. Y en su apartado 11 se garantiza la aplicabilidad solo prospectiva en los procesos de selección y provisión de plazas cuyo perfil resulte modificado a consecuencia de la aprobación de un nuevo periodo de planificación lingüística.
305. En el artículo 189 se modifican los márgenes del porcentaje de valoración del euskera como mérito para dos grupos de clasificación de personal funcionario.
306. En el artículo 192 se incorporan las relaciones de puestos de trabajo e instrumentos equivalentes de forma expresa a la obligatoriedad de negociación.
307. Se precisa en el artículo 200 el alcance que podrán tener los conflictos sometibles a resolución extrajudicial en el apartado 1; y en los apartados 4, 5 y 6 aspectos referidos a las condiciones de aceptación de la resolución extrajudicial, eficacia jurídica y procedimiento de aplicación.
308. En la disposición adicional cuarta se faculta al departamento competente en materia de empleo público para habilitar procedimientos de integración de personal a cuerpos, escala y demás agrupaciones de puestos.
309. En la medida que su realización implique el ejercicio de una potestad reglamentaria, parecería más prudente reconducir dicha facultad atribuyéndola al titular originario de la potestad reglamentaria, es decir, al Consejo de Gobierno.



310. En la **disposición adicional decimoquinta** se hace la advertencia de que sus términos — tal y como se expresan, que prescriben obligaciones de elaboración, aprobación y aplicación de planes de igualdad, previa negociación, a las administraciones públicas vascas— pudieran estar afectando o modificando contenidos de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres; alteración que en su caso debería ser objeto de formalización adecuada en una disposición final.
311. En la disposición adicional decimosexta se suprimen las determinaciones que el texto precedente contenía a la aplicación de medidas positivas en el acceso al empleo para determinados colectivos, que ha suscitado recelos en varios agentes intervinientes, por la posibilidad de que pudieran verse inadecuadamente utilizadas.
312. En la disposición adicional vigésimo tercera se emplaza a las administraciones públicas para que procedan a incorporar en sus relaciones de puestos de trabajo los puestos de trabajo de su personal eventual.
313. Se suprime el contenido de la disposición adicional vigésimo quinta anterior dedicada a la designación del órgano competente para declarar las situaciones administrativas del personal funcionario con destino en Osakidetza.
314. En la actual se procede a declarar de forma directa la constitución de la mesa general de la Administración de la CAE, sin condicionarla al alcance de un acuerdo previo con las representaciones sindicales, como se preveía con anterioridad.
315. En la **disposición adicional vigésimo octava** se suprime la definición del personal laboral indefinido no fijo que se contenía en el apartado uno anterior, añadiéndose la previsión del derecho a las indemnizaciones que le correspondan en aplicación de la legislación vigente; cuestión esta que hemos tratado más atrás, y que manifiesta un tratamiento de notable incertidumbre aún en estos momentos.
316. En la disposición adicional trigésimo primera, dedicada a la posibilidad de reducción del complemento específico a los efectos de autorizar la compatibilidad del ejercicio de actividades privadas, se contempla la posibilidad de que lo pueda solicitar el personal funcionario de las administraciones públicas, habilitándolas para que regulen su propio procedimiento, así como excluyendo de ella a determinada clase de personal (de dirección pública, eventual con rango de director o directora y a quienes desempeñen puestos con complemento de destino de nivel 29 o 30).
317. En la disposición transitoria novena se incorporan de forma expresa las menciones a las condiciones de doctor, licenciado, ingeniero y arquitecto, que solicitaban varios agentes intervinientes.



318. Se suprime una disposición transitoria precedente que contemplaba un contenido referido al acceso a la condición de personal funcionario de carrera o de laboral fijo, del personal de administración y servicios de la UPV.
319. En la disposición transitoria decimonovena se sustituye la previsión anterior de una oferta única por la de varias ofertas, que deberán ser consecutivas. Se contempla la obligatoriedad de superar la puntuación mínima establecida en las respectivas pruebas selectivas de la fase de oposición. Y se excluye la valoración del euskera a los efectos de calcular el porcentaje otorgable a la fase del concurso sobre la puntuación máxima alcanzable por el sistema de concurso-oposición previsto.
320. Creemos que la flexibilización en la formalización de las ofertas permitirá una mejor adaptabilidad del proceso de consolidación; y las dos restantes incorporaciones constituyen aspectos que entran en el margen de acción del legislador.
321. En la disposición transitoria vigésima se viene a agregar una última previsión a fin de extender la aplicación de sus disposiciones también a la consolidación del empleo del personal laboral.
322. Se suprime finalmente una disposición transitoria anterior destinada a proceder a la revisión de las resoluciones estimatorias vigentes sobre prolongación de la permanencia en el servicio activo autorizadas al personal funcionario.

### **III OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA**

323. Se valora muy positivamente el esfuerzo que despliega el anteproyecto por adaptarse a la utilización no sexista del lenguaje, que se manifiesta en el elevado número de correcciones que se han incorporado por dicho motivo al nuevo texto del anteproyecto.
324. Se deberá atender sin embargo a la corrección de ciertos errores sintácticos o gramaticales que hemos observado.
325. Procediendo por el orden de numeración de los preceptos, hallamos los siguientes.
326. En el artículo 48, se deberían numerar los tres párrafos que contiene.
327. En el artículo 72.2 deberá sustituirse “país miembro” por “Estado miembro”.
328. En el capítulo I del título VII, sobre “Concepto y modalidades de carrera profesional en las Administraciones Públicas vascas”, convendrá poner en letra minúscula la mención al



- segundo término “públicas” por su mayor corrección y coherencia con su utilización en el resto del anteproyecto.
329. En el artículo 122.3 se deberá aludir al Gobierno con letras mayúsculas, por ser un órgano singular claramente identificable en el anteproyecto.
330. En el artículo 127.1 deberá intercalarse la palabra “correspondientes” entre los términos “...las retribuciones básicas -...- al Subgrupo,...”. O bien, que preceda la preposición “del” a la palabra “Subgrupo”.
331. En el artículo 135.3, resulta preferible utilizar el término “perfeccionamiento” a la de “vencimiento”, en consonancia con el artículo 121.2.
332. En el artículo 138 se utilizan en diversas ocasiones los términos “personal miembro”, que sería preferible sustituir por otros más precisos con la condición concreta (persona vocal, parlamentaria, juntero) que ostente esa persona en el órgano o ente respectivo.
333. En el artículo 140.2, en su segunda línea, deberá introducirse la preposición “en” a fin de completar la frase así: “...como personal directivo público profesional (en) el sector público...”.
334. En el artículo 149.3, letra b), la referencia que se deberá hacer es la del apartado cuarto.
335. En el artículo 167 resultaría más adecuado intercambiar el orden de sus apartados 3 y 4.
336. En el artículo 192.1.e) parece exigible esclarecer el origen o referencia normativa a que obedece la Oficina Pública de la Administración de la CAPV a que se alude en el precepto.
337. En el artículo 197.2 la referencia final se deberá adecuar a los siguientes términos: “Administraciones públicas vascas”.
338. En el artículo 200.2, apartado segundo, deberá emplearse el presente “se asigna”, en lugar del futuro “asignará”, para referirse al Consejo de Relaciones Laborales.
339. En la disposición adicional décima, punto 1, letra b), se efectúa una referencia al apartado 3 del artículo 34 que resulta vacía, por ser reminiscencia de un texto anterior y no hallarse en el anteproyecto.
340. En la misma disposición adicional décima, punto 2, deberá intercalarse la preposición “por” a fin de completar la frase así: “Los órganos competentes de las entidades locales determinarán los puestos que deben ser desempeñados (por) personal directivo profesional...”.



341. En la disposición adicional decimoquinta se deberá decir “a partir de la entrada en vigor de esta ley”.
342. En el número 4, letra d) de la disposición adicional vigésimo octava falta hacer concordar gramaticalmente el párrafo con la frase introductoria, que se refiere a “por cualquiera de las siguientes circunstancias”.
343. En la disposición transitoria segunda se debe suprimir el inciso “o, en su caso, anteriormente”, ya que dificulta innecesariamente la debida comprensión del mensaje.
344. Para un mayor ajuste del anteproyecto al lenguaje no sexista, sugerimos efectuar un repaso de la exposición de motivos y los términos contenidos en los siguientes artículos: 68.1; 72.1; 83.4, 94.4; 118.2; 164, a) 2 y 4; 168; 181, a) y b); 192, c) 11; disposición adicional vigésimo octava, 4 a) y b).

## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 14 de diciembre de 2018 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,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**



