



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL PROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO

I.- INTRODUCCIÓN

Se emite el presente informe a solicitud de la Dirección de Función Pública de este Departamento, y en relación a la adecuación a Derecho del Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que *«en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan»*. Por otro lado, el artículo 10.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que *«Se emitirá por la asesoría jurídica o el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento el informe jurídico preceptivo al que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General»*.

La competencia para el análisis jurídico de la propuesta se atribuye a la Dirección de Servicios en el artículo 6.1.e) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y en el que expresamente se recoge el ejercicio de *«Las funciones de asesoramiento jurídico en las materias propias del Departamento y en los términos establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en cuanto que la Asesoría Jurídica departamental se encuentra adscrita a esta Dirección. Asimismo, la Asesoría Jurídica departamental tramitará los procedimientos de revisión de oficio y de declaración de lesividad de los actos y disposiciones dictados por los órganos del Departamento cuya resolución compete al Consejero o la Consejera»*.

II.- ANTECEDENTES

La Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, estableció el marco normativo a partir del cual se construyó el sistema de función pública, tanto en la Administración Pública de la

Comunidad Autónoma del País Vasco, como de las Administraciones Forales y Locales existentes en dicho ámbito territorial.

El nuevo modelo de función pública que se ha ido implantando gradualmente en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi hunde sus raíces en la década de los noventa del siglo pasado, y principalmente en el año 1993, en el cual el Parlamento Vasco aprobó la propuesta de una «estrategia de reforma administrativa», que se concretó con la elaboración en junio de 1994, bajo el liderazgo de una Comisión de Racionalización y Mejora (CORAME), del documento «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco».

Posteriormente, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos impulsó en 2002 el Plan de Implantación de los Análisis Funcionales, que dio lugar a una cadena de disposiciones de naturaleza reglamentaria sobre diferentes materias tales como los puestos de trabajo, áreas funcionales, retribuciones, formación, etc., en un largo proceso de racionalización y modernización de la función pública.

Actualmente, el contexto en el que se sitúa el empleo público ha cambiado radicalmente por dos motivos: el primero es la existencia de un nuevo marco normativo básico en la materia a partir de la publicación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP). Este marco normativo viene determinado en la actualidad por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. A través de la primera de dichas normas se redefinió el objeto de la regulación (de “función pública” a “empleo público”), y se estableció una concepción ciertamente abierta de lo que son las bases estatales en la materia que permiten, por tanto, unos márgenes de configuración normativa bastante amplios a favor de las Comunidades Autónomas. Así, los elementos estructurales o que tienen una dimensión objetiva en las relaciones de empleo público se configuran de forma muy abierta en la legislación básica, de forma que corresponde a la legislación autonómica definir su alcance, su función, y, a la postre, el propio modelo de empleo público por el que se aboga en cada caso. Es más, el potencial innovador que tuvo el TRLEBEP en todos estos ámbitos se desplazó en el plano temporal a lo que estableciera el legislador de desarrollo, dada la aplicabilidad diferida de algunas de esas previsiones recogidas en la legislación básica, por lo que, si el legislador autonómico no actuaba, todo ese potencial de innovación quedaba hibernado en su efectividad. De ahí la trascendencia que tiene la aprobación de una nueva Ley del Empleo Público Vasco, pues activa aquellos elementos de la legislación básica de empleo público que resultan más innovadores, y que necesitan un desarrollo normativo para ser directamente aplicables de forma generalizada: dirección pública profesional, carrera profesional, evaluación del desempeño, sistema retributivo y sistemas de provisión de puestos de trabajo.

El segundo motivo que ha ocasionado el cambio de contexto es el impacto que el paso del tiempo ha tenido sobre la antigua institución de la función pública y los innumerables cambios que se han producido en el entorno de las Administraciones Públicas durante las dos últimas décadas y,

particularmente, desde 2007. La creciente e intensa globalización e interdependencia recíproca de los diferentes estados y territorios, el impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación, así como la emergencia de la sociedad del conocimiento, la apertura de las fronteras y la presencia del fenómeno de la inmigración y, en fin, la competitividad institucional creciente entre los diferentes niveles de gobierno territoriales (Estados, Comunidades Autónomas, Territorios Históricos y Municipios), entre otros factores, exigen y exigirán de las Administraciones Públicas vascas un esfuerzo profundo y sostenido por disponer de unos sistemas de gestión de personas adaptados a las necesidades objetivas del momento, eficientes, responsables, que apuesten por la innovación y que actúen siempre para satisfacer las crecientes y cada vez más exigentes demandas de la ciudadanía vasca.

Por todo ello, el anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco pretende introducir los elementos básicos de innovación que hagan del empleo público una institución con alto grado de profesionalización, imparcial y responsable de la gestión de sus resultados, que sirva de palanca del desarrollo económico-social del país y con una vocación indudable de servicio a la ciudadanía. Una institución, en fin, que justifique constante y cotidianamente su existencia y su papel ante la sociedad a la que sirve.

III.-CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

1.- La competencia para regular la materia

El objeto de la Ley viene determinado en el párrafo 1 del artículo 1 del anteproyecto, según el cual «Es objeto de la presente Ley la ordenación, definición del régimen jurídico y desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público vasco». Según el artículo 26 de dicho anteproyecto, el personal empleado público puede ser, además de personal funcionario, personal laboral. Por otro lado, según el párrafo 2 de dicho artículo «El empleo público vasco se define como el conjunto de puestos de trabajo desde los que se prestan servicios profesionales retribuidos en cualquiera de las Administraciones públicas, instituciones y órganos recogidos en el ámbito de aplicación de esta Ley». Dicho ámbito se regula en el artículo 3 del anteproyecto y constituye lo que éste define como «sector público vasco», está integrado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Administraciones Forales de los Territorios Históricos, las Administraciones Locales, la Administración Institucional de dichos ámbitos, la Universidad del País Vasco, los entes instrumentales dependientes o vinculados a cualquiera de ellos, y por último, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, el Consejo Económico y Social Vasco, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, la Agencia Vasca de Protección de Datos y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como cualquier otro órgano de naturaleza participativa, consultiva, de asesoramiento o de control dependiente de las anteriores Administraciones y dotado de independencia en el desarrollo de sus funciones por su ley de creación».

En primer lugar, el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en el ámbito de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Por lo tanto, nos encontramos ante una materia compartida en la que corresponde al Estado dictar la legislación básica, y en la que las Comunidades Autónomas ostentan facultades de desarrollo legislativo y ejecución, con el límite de aquélla. Hay que decir que, el respeto a dicha legislación básica no significa reverencia a lo literal. Así, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar dicha legislación básica en función de sus características y, entre ellas, la estructura de sus propias Administraciones y el diseño de la función pública que las sirvan, así como la materia o sector de la actividad administrativa donde se producen (JF 3º de la STC 172/1996).

Por otra parte, el artículo 149.1.18 de la Constitución Española (CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios...». El Tribunal Constitucional, en materia de personal al servicio de la Administración pública, ha acudido en ocasiones a una consideración conjunta de ambos títulos: las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios. Así en su STC 76/1983 (FJ 38) señaló que en materia de función pública existe una doble competencia del Estado: por un lado, la competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; y por otro, la competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de todas las Administraciones públicas.

Y ante regulaciones que se dirigían a ordenar el régimen jurídico de los empleados de todo el sector público (no solo de las Administraciones Públicas) con el fin garantizar una igualdad de tratamiento de todos los empleados públicos con independencia de la Administración o ente público al que sirvan, dicho Tribunal ha entendido que las citadas regulaciones forman parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y corresponde, por tanto, al Estado, la regulación de las bases del mismo (STC 179/1989, de 2 de noviembre). Según el Tribunal Constitucional, cuando la regulación desborda los estrictos límites del régimen estatutario y engloba también a los empleados públicos no sometidos a una relación funcional, cualquiera que sea el régimen jurídico al que estén sujetos y que se hallen al servicio del sector público, debe encuadrarse dentro del régimen jurídico de las administraciones públicas, siendo, por tanto, competencia del Estado, en todo caso, el establecimiento de las bases relativas al mismo.

Asimismo, ha declarado dicho Tribunal que, la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas; por lo tanto, han de incluirse a los funcionarios de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (STC 37/2002, FJ 8).

Así, corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18ª CE «fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad prevista por las normas del bloque de

constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1998, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (...), a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto». Corresponde, por lo tanto, al Estado, la regulación de la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, de las condiciones de promoción de la carrera administrativa y de las situaciones que en ésta puedan darse, de los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y de su régimen disciplinario, así como de la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas (STC 37/2002, de 14 de febrero, F. 5, entre otras). Forman parte, asimismo, del régimen estatutario de los funcionarios públicos, las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las administraciones públicas, con fundamento en los principios de igualdad y solidaridad; y, con el mismo fundamento constitucional de los principios de igualdad y solidaridad, las previsiones relativas a vacaciones, permisos y licencias de los funcionarios comunes a todas las administraciones públicas pertenecerían también al citado título sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (STC 156/2015).

En relación al régimen jurídico de las administraciones públicas, la STC 50/1999, de 6 de abril, señala: «En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias».

Por lo tanto, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponderá el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, tanto en su vertiente estatutaria como en la relativa a su potestad organizadora, para ordenar el personal al servicio de las Administraciones Públicas y de las entidades del sector público de dicho ámbito territorial.

La Ley básica en la materia viene constituida en la actualidad por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TRLEBEP), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. El artículo 6 de éste dispone:

«Artículo 6 Leyes de Función Pública

En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.».

El anteproyecto de Ley objeto de este informe constituye la normativa de desarrollo del TRLEBEP, que en cuanto desarrollo de la legislación básica que es, deberá respetar los contenidos de dicho texto refundido, tal y como se prevé en el apartado 2 de la Disposición adicional segunda de dicho texto refundido: *«En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el presente Estatuto se aplicará de conformidad con la disposición primera de la Constitución, con el artículo 149.18.1 de la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.»*

El anteproyecto de ley que se analiza regula el empleo público vasco dentro de los márgenes de configuración previstos en la legislación básica citada y conforme a los títulos competenciales reconocidos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Constitución Española.

Hay que tener en cuenta que el ámbito de aplicación del anteproyecto de ley se extiende, también, al personal al servicio de las Administraciones Forales de los Territorios Históricos y de las Administraciones Locales, a las respectivas «Administraciones Institucionales» y a los demás «entes instrumentales» con personalidad jurídica propia dependientes de aquéllas. Por lo cual, respecto a dichas Administraciones y entes, la materia referente al empleo público descansa sobre dos áreas competenciales diferentes, la primera es la competencia sobre la materia de empleo público y la segunda es la competencia en materia de régimen local, si bien ambas tienen amparo en el mismo artículo 149.1.18 de la Constitución. Tal y como se ha dicho anteriormente, el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco señala como materias de la exclusiva competencia de ésta el Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En virtud de este último se promulgaron, tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), cuyo Título VII regula al personal al servicio de las entidades locales, como en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLBRL). Sobre esta materia, el TRLEBEP establece en su artículo 3.1 que «el personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local». Por lo tanto, la segunda de las normas delimitadoras de la competencia autonómica es el TRLBRL, y las disposiciones de carácter básico contenidas en éste se entienden vigentes en todo aquello que no contravenga lo dispuesto en el TRLEBEP.

Además, la Comunidad Autónoma puede, también entrar a ordenar el régimen jurídico aplicable a los funcionarios de la Administración Local al amparo del artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en particular, en todo aquello sujeto a reserva de ley, y de aquello que requiera un desarrollo reglamentario reservado al Gobierno Vasco.

Respecto a aquellos extremos que inciden sobre la organización de las respectivas administraciones locales, también el legislador autonómico es competente al amparo del artículo 10.4 EAPV, que incluye el «Régimen Local» como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, siempre que respete la normativa básica estatal y el núcleo inherente a la autonomía local. Dicho núcleo está reconocido en la disposición adicional 1ª CE y en el artículo 37.3.a) EAPV, tiene reflejo en el artículo 7 a).1 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), y viene constituido por el diseño institucional de los territorios históricos (Dictamen de la CCJA 46/2012).

Cabe decir, que el anteproyecto es respetuoso con la autonomía foral y local, y con sus potestades normativas y de organización. Así sucede, por ejemplo, en materia de dirección pública profesional, en materia de ordenación y relación de puestos de trabajo, de áreas o análisis funcionales, ámbitos sobre los cuales los márgenes de actuación de las entidades forales y locales son amplísimos. Algo similar puede decirse del modelo de carrera profesional, en donde cada Administración Pública determinará voluntariamente si se implanta un modelo de carrera profesional vertical, horizontal o mixto, o, incluso, si mantiene transitoriamente el modelo actualmente existente. Las potestades autonómicas y de organización de los entes forales y locales se respetan, asimismo, sobre el modelo de selección y formación de empleados públicos, así como sobre los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

En otro orden de cosas, la extensión que realiza el anteproyecto a las entidades del sector público también tiene amparo en el artículo 10.24 EAPV —“*sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por normas de este Estatuto*”— competencia que, aunque en el EAPV se califica de exclusiva, al margen de otras competencias que pueden permitir al Estado incidir en su regulación, se encuentra supeditada a la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE (“*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*”); y en el ámbito intra comunitario se encuentra limitada por la competencia que para organizar sus respectivas administraciones tienen las entidades con autonomía política.

2.- La competencia formal y rango normativo.

El artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno establece que el Gobierno Vasco ejerce la iniciativa legislativa de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley, de la siguiente forma: corresponde al Gobierno (artículo 18 de esa norma) aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento, que serán propuestos por el titular del Departamento competente en la materia a regular (el artículo 26 de la citada Ley de Gobierno).

No obstante, el rango que corresponde a la presente iniciativa en esta fase procedimental no es la de «proyecto de ley», sino la de «anteproyecto de ley». Efectivamente, la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno distingue entre anteproyectos de Ley y proyectos de Ley:

Anteproyectos:

- Artículo 55
«Los anteproyectos de Ley presentados al Gobierno (...)»
- Artículo 56
«Los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decreto que hayan de ser acordados por el Gobierno, (...)»

Proyectos:

- Artículo 57
«1. Los proyectos de ley presentados al Parlamento Vasco (...)»
- Artículo 58
«Los Proyectos de Ley presentados por el Gobierno (al Parlamento Vasco) (...)»

En este mismo sentido, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General manifiesta en su exposición de motivos, que «dada la especial relevancia de las leyes, se ha previsto con respecto a ellas un trámite específico de toma en consideración por el Consejo de Gobierno de los anteproyectos de ley». Así, el artículo 13 de la citada Ley, establece que «Los anteproyectos de ley se someterán a la toma en consideración del Consejo de Gobierno, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación».

En consecuencia, la iniciativa legislativa llevada a cabo por el Gobierno debe titularse como «anteproyecto de Ley» durante su tramitación administrativa, pasando a denominarse «proyecto de Ley» tras su aprobación por el Consejo de Gobierno —instancia necesaria para que el Gobierno Vasco presente ante el Parlamento Vasco su iniciativa legislativa al objeto de ser admitido a trámite por la Mesa del Parlamento—.

El Departamento competente en la materia es el de Gobernanza Pública y Autogobierno según lo previsto en el artículo 6.1.e) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, que asigna a ese Departamento la «función pública, organización administrativa y régimen jurídico y retributivo del personal». Y más concretamente, dentro de ese Departamento, corresponde a la Dirección de Función Pública adscrita a la Viceconsejería de Función Pública la iniciación del expediente, según lo determinado en el artículo 17 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El rango de Ley es consecuencia de que la presente disposición es el desarrollo directo de una competencia reconocida en el Estatuto de Autonomía, y de que es una materia reservada a Ley en virtud del artículo 103.3 de la CE. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 6 del TRLEBEP, que textualmente dice: «En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

En relación al alcance de la reserva legal respecto al «Estatuto de los funcionarios públicos», las materias incluidas en la reserva fueron objeto de determinación en la STC 99/1987, FJ 3, c), según la cual: «En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma Fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al Reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982».

IV.- ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 el alcance y el contenido que ha de observar el análisis del presente proyecto: «su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

La técnica legislativa constituye la disciplina de legislar clara y eficazmente. Su contenido no sólo afecta a la buena redacción de las leyes, sino a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. La imperfección de las leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica, enunciado por el Tribunal Constitucional como «suma de certeza y legalidad» e «interdicción de la arbitrariedad». La sentencia 46/1990, de 15 de marzo, del Tribunal Constitucional señala que la exigencia del artículo 9.3 de la Constitución Española, relativa a la seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que, acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas¹.

Las directrices de técnica son calificadas como directrices, lo que las convierte en recomendaciones a tener en cuenta a la hora de la elaboración de las leyes. Se trata, por tanto, de meras reglas o recomendaciones técnicas, carentes de fuerza normativa, lo que permite calificarlas como instrucción o circular y tienen como único propósito ser referencias técnicas sobre la forma de elaborar disposiciones legales. Las reglas sobre técnica normativa en la Comunidad Autónoma de Euskadi están recogidas en las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos y órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno en fecha 23 de marzo de 1993 (en adelante DEPLDOR).

No obstante, esta asesoría es consciente del difuso límite que existe entre el estilo propio de cada cual y la factura técnica idónea que exige en numerosas ocasiones la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante COJUA), por ejemplo, en su Dictamen DCJA 161/2011, por lo que queda en manos del órgano promotor la configuración de dicho límite. Es por ello, que las reformulaciones que se proponen únicamente tienen el carácter de sugerencias o propuestas.

En relación a la técnica normativa utilizada, es preciso aludir, en primer lugar, a las cuestiones particulares que afectan a la totalidad del texto del anteproyecto. Así, respecto a la utilización de letras mayúsculas, en primer lugar, se debe mantener un criterio uniforme a lo largo de todo el texto. En el anteproyecto objeto de este informe se observa disparidad de criterios en la transcripción de los nombres de instituciones, conceptos y figuras que obran en el mismo. Por ejemplo: Administración Pública, que en ocasiones se cita como Administración pública; Administraciones públicas vascas, término en el que se hace un variado uso de las letras capitales; sector público, que aparece a veces como Sector Público, etc.

Por otra parte, en el lenguaje jurídico utilizado en la producción normativa ha de evitarse el uso abusivo de las mayúsculas. A pesar de que la costumbre o el deseo de enfatizar determinados conceptos pueden tentar a escribirlos con mayúsculas, se debe evitar el uso de éstas en términos como «sector público vasco», «personal directivo público profesional», «planes de ordenación», «plantillas presupuestarias», «ofertas de empleo público», «relaciones de puestos de trabajo», «áreas funcionales», «cuerpos, escalas y agrupaciones profesionales sin requisito de titulación»,

¹ García-Escudero Márquez, Piedad. *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas. Madrid. 2011.

«administración universitaria», «formación», «política lingüística», «código de conducta», «código ético», «personal funcionario», etc.

Por otro lado, se observa a lo largo de todo el texto una excesiva utilización de barras para referirse a los dos géneros: funcionario/a, el/la, los/las, inhabilitado/a, etc.; o la utilización de los artículos masculino y femenino unidos al sustantivo común: los y las aspirantes, los y las participantes. Tal y como señaló la COJUE en su Dictamen 114/2007, se debe evitar «en todo caso, la creación de estructuras gramaticales incorrectas de difícil interacción en castellano, como, por ejemplo: el uso de artículos de ambos géneros acompañando a un solo sustantivo, el empleo de barras separadoras a efectos de indicar en ambos géneros los artículos y sustantivos referidos a personas; la feminización de sustantivos de género común o neutro. Para cumplir con el citado objetivo, deben emplearse fórmulas gramaticalmente correctas mediante el uso de términos colectivos o de género neutro».

1.- El título y el índice

El título «Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco» cumple con las directrices contenidas en las DEPLDOR para los proyectos de Ley.

A continuación del título, el anteproyecto citado incluye un índice. En relación a la inclusión de índices, el Dictamen nº 86/2006 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi señala que «El anteproyecto dictaminado incluye, dentro del propio texto legal, un índice. La Comisión ha tenido ocasión de elogiar la incorporación de tal contenido en los expedientes de elaboración de disposiciones, pero en tanto auxilio en el conocimiento de los mismos, como un documento diferenciado del propiamente normativo. Cuando se incorpora un índice dentro del propio texto puede ser motivo de inseguridad jurídica, al poder divergir las rúbricas y términos utilizados en una y otra ubicación, sobre todo si el texto normativo es modificado, por ejemplo en sede parlamentaria, olvidando el ajuste en el índice. De mantenerse, debe reubicarse como documento separado, o, como mucho, en la exposición de motivos, asumiéndose en tal caso el riesgo de divergencias que señalamos». En el presente caso, el índice se incorpora antes de la exposición de motivos; y tal y como se expresa en el Dictamen aludido, para evitar las divergencias que pudieran producirse entre el texto normativo definitivo y el índice, será preciso revisar este último y realizar, en su caso, las modificaciones necesarias antes de la aprobación definitiva del anteproyecto de ley por el Consejo de Gobierno.

2.- La parte expositiva

Según disponen las DEPLDOR, «En los Proyectos de Ley la parte expositiva irá precedida del título "Exposición de Motivos". En ella deberán indicarse los motivos que hayan dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos.

No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos».

La finalidad, objetivo y alcance que tiene la exposición de motivos en la norma, conforme dictamina la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAE) en su DCJA 53/2008, es la ser una «sintética explicación del contenido de la norma y la opción elegida». Asimismo, en su Dictamen 241/2008 señala lo siguiente:

«La exposición de motivos es excesivamente amplia, debiendo limitarse a describir, de modo breve, el origen de la norma, su finalidad y las medidas adoptadas, sobre todo las que sean novedosas, pudiendo prescindirse del relato en detalle de la estructura de la norma.»

Aunque en la parte expositiva del anteproyecto se indican, de acuerdo con las DEPLDOR, los motivos que han dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, su incidencia en la normativa en vigor y la indicación de los aspectos novedosos, hay que decir que la exposición de motivos es excesivamente amplia, ya que contiene aspectos tales como una amplia descripción de los antecedentes, la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las razones que aconsejan adoptar las soluciones concretas elegidas, aspectos que han de formar parte de la memoria explicativa y no de la propia exposición de motivos. Por ello, se aconseja su reformulación, de forma que se haga referencia de forma sintética a los antecedentes de hecho y de derecho, y se elimine la descripción en detalle del contenido de la norma para referirse únicamente a sus aspectos novedosos.

En el relato de antecedentes del anteproyecto, se alude al Informe CORAME. Según ha dictaminado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAE), por ejemplo en su Dictamen 87/2008, «no es aconsejable el uso de acrónimos en un texto legal [...]». Por ello, es preferible hacer referencia a dicho informe como el documento «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco» elaborado por la Comisión de Racionalización y Mejora.

Por otro lado, dice la exposición de motivos del anteproyecto que «Ha de señalarse igualmente, que en el procedimiento de elaboración de la Ley de Empleo Público Vasco, se han respetado las exigencias establecidas al respecto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.» Huelga decir que, siendo obligatorio el cumplimiento de dicha Ley, no es preciso mencionar en la parte expositiva que se han cumplido las exigencias establecidas en la misma.

Se recomienda, por otra parte, eliminar de la parte expositiva las valoraciones o elementos de juicio sobre las disposiciones de la propia Ley, tales como: «se estima que resulta ser una medida “igualmente acertada” la previsión de un sistema de reconocimiento recíproco de los diferentes niveles de desarrollo profesional...», «... el contenido del Título XI, presenta una sistemática “adecuada”,...», «De esta manera, se anuda “con acierto” el reconocimiento de una serie de valores éticos...», o «...medidas destinadas a solventar la situación desencadenada por efecto de la declaración judicial que reconoce el carácter indefinido del contrato, sorteando “con acierto” dicha circunstancia». Aunque nuestras DEPLDOR no recogen ninguna recomendación al respecto, las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, señalan en su punto 13 que en la parte expositiva «Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas», y esta Asesoría Jurídica es, asimismo, de la opinión de que dichas expresiones deben evitarse en el texto de una norma jurídica.

3.- La parte dispositiva

3.1.- El objeto y los principios informadores

El párrafo 1 del artículo 1 dispone que: «Es objeto de la presente Ley la ordenación, definición del régimen jurídico y desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público vasco».

El lenguaje utilizado en las normas jurídicas ha de ser culto, pero a su vez, claro, preciso y sencillo. En relación a la precisión, el párrafo antedicho puede ser mejorado. Así, el régimen jurídico del empleo público puede definirse con el conjunto de normas jurídicas que regulan dicho empleo público, por lo cual, no necesita ser definido sino determinado. Por otra parte, respecto a los instrumentos de gestión a los que alude el precepto, hay que decir que algunos de ellos son nuevos, como por ejemplo, la carrera profesional, los planes de ordenación del empleo público o los planes de optimización de plantillas. Por lo cual, sería más precisa la expresión «regulación de los instrumentos de gestión del empleo público vasco», toda vez que el término «desarrollo» requiere de la existencia de una cierta regulación previa, cosa que no se da en el caso de instrumentos de gestión cuya regulación se aborda por primera vez en el anteproyecto objeto de este informe.

Por otra parte, siendo la finalidad del artículo 1 la de establecer cuál es el objeto de la Ley, hay que hacer notar que dicha finalidad queda agotada con lo dispuesto en su párrafo 1. El párrafo 2 contiene la definición de «empleo público vasco», por lo cual puede tener sentido su inclusión en el artículo 1 con el fin de determinar dicho objeto.

Sin embargo, el párrafo 3 precisa las disposiciones que contienen la regulación de la función pública vasca y la determinación del régimen jurídico de ésta. La normativa sobre función pública incluida en el anteproyecto forma parte del régimen jurídico del «empleo público vasco», al que ya se hace referencia en el párrafo 1. Así se deduce de la lectura de la memoria explicativa aportada

para la tramitación del expediente, en la cual se señala que «este nuevo marco normativo, aparte de redefinir la institución objeto de regulación (de “función pública” a “empleo público”),...». Luego, si el concepto «empleo público» es una redefinición del concepto «función pública», el objeto de la Ley queda determinado con la inclusión de los párrafos 1 y 2 del artículo 1, y la definición del régimen jurídico del empleo público vasco, conlleva, sin duda, la regulación de la función pública vasca. Por ello, el contenido del párrafo 3 debería formar parte de otro artículo, y no del que determina el objeto de la Ley. Así se hace con respecto a la normativa reguladora del personal laboral, a la cual se hace referencia en el artículo 6 del anteproyecto.

3.2.- Ámbito objetivo de la Ley: el empleo público vasco

Tal y como se ha dicho con anterioridad en este informe, la definición de lo que ha de considerarse «empleo público vasco» se contiene en el apartado 2 del artículo 1 que tiene el siguiente tenor literal: «El empleo público vasco se define como el conjunto de puestos de trabajo desde los que se prestan servicios profesionales retribuidos en cualquiera de las Administraciones públicas, instituciones y órganos recogidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.» Es decir, engloba a los puestos desempeñados tanto por funcionarios públicos como por personal laboral.

El párrafo 4 del artículo 10 del EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de «Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución.»

Por otro lado, el artículo 12.1 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de ejecución de la «Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral». Así, si bien en una primera lectura cabe pensar que el precepto se está refiriendo a las que ostenta como Administración laboral, no tiene sentido que no tenga las facultades y potestades que, como Administración empleadora, ejerce la Administración del Estado sobre su personal laboral (Dictamen COJUAE 138/2015).

Además, de acuerdo con el artículo 20.4 EAPV, «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

De acuerdo con dichos ámbitos competenciales, la doctrina del Tribunal Constitucional reconoce la capacidad autonómica para regular el encuadramiento organizativo y funcional del servicio y del personal necesario para el ejercicio de la competencia ejecutiva que tenga atribuida

en materia laboral (DCJA 138/2015). Así, en su STC 31/2010, dicho Tribunal afirmó que «...asumida por la Generalitat de Cataluña la competencia de ejecución de la legislación laboral, le corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat».

Por lo tanto, dichos títulos competenciales legitiman la elaboración normativa en relación al ámbito objetivo del anteproyecto, el «empleo público»; anteproyecto que se convierte, tras la legislación básica en la materia que se contiene en el TRLEBEP, en la primera fuente normativa, tanto para el personal funcionario como para el personal laboral comprendido en su ámbito de aplicación (respecto a este último, únicamente los preceptos que les resulten de aplicación).

3.3.- Ámbito subjetivo de la Ley: el sector público vasco

El ámbito de aplicación es uno de los aspectos fundamentales de cualquier norma, por lo que resulta necesario que se defina con la mayor precisión posible. Al respecto, señalar que la expresión «*a los efectos de la presente Ley, componen el Sector Público Vasco*» es contraria al principio de seguridad jurídica. Existe una novedosa tendencia a abusar de las definiciones legales debido a la influencia del derecho internacional (especialmente de la Unión Europea), en los que tales definiciones están plenamente justificadas: los ordenamientos jurídicos de cada país no siempre definen con el mismo alcance y contenido los mismos conceptos jurídicos, lo que hace necesario fijar la definición de algunos términos respecto a dichas leyes internacionales.

Esta asesoría se ha mostrado en reiteradas ocasiones contraria a la práctica de definir conceptos por normas que regulan otras materias diferentes a la concerniente a dichos conceptos, bajo la fórmula de «a los efectos de esta Ley...». Se debe recordar que el ordenamiento jurídico, al que aspira pertenecer el presente anteproyecto, es único, y en el mismo no caben (o no deberían caber) definiciones, conceptos o regulaciones contradictorias. Todas y cada una de las normas forman parte de ese todo que es el ordenamiento jurídico, y habrá una, la que corresponda, a la que le competirá definir, en el presente caso el sector público vasco, sin que a las demás normas les competa redefinir a su criterio dicho concepto, ni siquiera únicamente respecto a su ámbito. Todo lo demás sería ahondar más en la inseguridad jurídica que provoca en los operadores jurídicos la multidefinición del mismo concepto jurídico aunque fuera para ámbitos distintos (*Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Ley de presupuestos, anteproyecto de Ley de Administraciones Públicas, Ley de Función Pública Vasca*, etc. todas ellas definen, a sus solos efectos, lo que ha de entenderse por Administración Pública o Sector Público Vasco, y no siempre de forma acorde). El hecho de que cada una de las leyes determine únicamente respecto a cada una de ellas las definiciones que en la misma se contengan, no acarrea más que confusión, de suerte que podría darse el caso de que a efectos de otra Ley, las

mismas definiciones tuvieran sentido distinto. Este anteproyecto no debe ahondar en ese desconcierto.

A este respecto, la regulación del sector público vasco está, hasta ahora, recogida en distintas normas: *la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el *Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre*; en *Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi*; en la *Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-kontuen Euskal Epaitegia*; *Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi*; y *Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca*. De acuerdo con dichas normas, el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi está constituido por la Administración Pública (Administración general y la institucional) más las siguientes entidades que forman parte del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (sociedades públicas, fundaciones del sector público y consorcios). Difiere algo de esa estructura la arquitectura organizativa foral, en la que las respectivas Normas Forales de los Territorios Históricos, a diferencia de la normativa de la CAPV, incluyen a las sociedades públicas dentro de la Administración Institucional.

La regulación básica del sector público se recoge en la actualidad en el artículo 2 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, según el cual el sector público autonómico está constituido por las Administraciones de las Comunidades Autónomas más el sector público institucional (organismos públicos, entidades de derecho público y de derecho privado vinculadas o dependientes de aquéllas)

Sin embargo, el nuevo proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, dispone en el párrafo 2 de su artículo 3 que:

« 2. A los efectos de la esta Ley, componen el sector público vasco:

a) La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, su Administración Institucional y los demás entes instrumentales con personalidad jurídica propia, dependientes de aquella.

b) Las Administraciones Forales de los Territorios Históricos, su respectiva Administración Institucional y los demás entes instrumentales con personalidad jurídica propia, dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas antes citadas.

c) Las Administraciones Locales, su respectiva Administración Institucional y los demás entes instrumentales con personalidad jurídica propia, dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas antes citadas.

d) La Universidad del País Vasco y sus entes instrumentales, en relación exclusivamente con su personal de administración y servicios.

e) La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, el Consejo Económico y Social Vasco, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, la Agencia Vasca de Protección de Datos y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como cualquier otro órgano de naturaleza participativa,

consultiva, de asesoramiento o de control dependiente de las anteriores Administraciones y dotado de independencia en el desarrollo de sus funciones por su ley de creación.»

Esto es, define el sector público introduciendo una nueva categoría, los «entes instrumentales» que no está definida como tal en ninguna de las normas anteriormente citadas. Así, siguiendo a Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, cuando las normas y la doctrina se refieren a los «entes instrumentales», se refieren a éstas no como una denominación legal que agrupe a todas las entidades dotadas de personalidad jurídica pública, sino que se emplea para subrayar cómo todo ese conjunto de entidades dotadas de personalidad jurídica no es sino un conjunto de instrumentos al servicio de las distintas Administraciones de las que dependen.

Por otra parte, falta en nuestra Comunidad Autónoma una Ley que regule la organización y el funcionamiento de la Administración Pública autonómica a la cual acudir en busca de una definición general de sector público autonómico o sector público vasco.

Al propio tiempo, somos conscientes de la falta de homogeneidad en la configuración de los sectores públicos correspondientes a cada una de las Administraciones territoriales, que acuden a distintas fórmulas en la personificación y en el derecho (público o privado) al cual se sujetan en el ejercicio de sus actividades.

Por todo ello, consideramos más adecuado utilizar la misma terminología utilizada en la normativa básica o autonómica vigente, en la que se recoja la definición del sector público correspondiente, y prescindir de términos como «entes instrumentales», que además de resultar nuevos en nuestra normativa, no consisten en una categoría de entes definida en norma alguna. Así, al definir el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, habrá que acudir al artículo 7 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 25 de febrero (TRLPOHGVP), según el cual el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi está formado por la Administración Pública de dicha comunidad formada por la Administración General y la Administración Institucional (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado), más las sociedades públicas, las fundaciones del sector público y los consorcios.

Por otro lado, las Administraciones Forales de los Territorios Históricos y las Administraciones Locales carecen de «Administración Institucional», en los términos que para la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi recoge el TRLPOHGVP. Además, las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Administraciones Forales de los Territorios Históricos, de las Administraciones Locales, no recogen la definición de aquello que ha de entenderse por sector público, a pesar de utilizar términos como «sector público foral» o «sector público local». Por lo cual, en lo que respecta al sector público foral, local, consideramos más adecuado referirse a los mismos con la expresión utilizada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: el sector público institucional, referido al ámbito territorial correspondiente, en lugar de «su respectiva Administración Institucional y los demás entes

instrumentales con personalidad jurídica propia, dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas antes citadas».

En relación a la Universidad del País Vasco, y tras el examen de su normativa reguladora, no consta a esta asesoría la existencia de entes instrumentales con personalidad jurídica propia dependientes o vinculados a la misma. Es más, la Ley 40/2015, antes citada, se refiere a las propias Universidades públicas «como sector público institucional», señalando que «se regirán por su normativa específica». Por lo cual, estimamos que se debe eliminar la referencia a «sus entes instrumentales» en lo que a la Universidad del País Vasco se refiere.

El párrafo 3 del artículo 2 comienza de la siguiente forma:

«Las referencias de esta Ley a las Administraciones públicas vascas se entenderán siempre hechas a las Administraciones, instituciones y órganos comprendidos en el apartado anterior.»

Sin embargo, el anteproyecto de ley contiene numerosas referencias a «cada Administración pública», sin que resulte claro si cuando utiliza dicha expresión se está refiriendo a cada Administración territorial propiamente dicha y a cada una de las entidades integrantes de su sector público, o se está refiriendo al conjunto comprendido por dicha Administración territorial y a las entidades dependientes o vinculadas a ésta.

De acuerdo con lo señalado, debe corregirse la expresión «sector público de la Administración General e Institucional de la Comunidad autónoma», toda vez que ambas son parte del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, por lo tanto, no pueden tener, a su vez, sector público propio.

Igualmente, a pesar de que el párrafo 3 del artículo 3 ofrece una aclaración respecto a lo que ha de entenderse por «Administraciones Públicas vascas», el articulado del mismo contradice lo expresado en el mismo cuando para una misma disposición se refiere separadamente, por un lado, a dichas Administraciones y, por otro, a los entes del sector público vasco incluidos en el artículo 3, tal y como hace en el párrafo 1 del artículo 26 en relación al personal empleado público.

En relación al párrafo 4 del citado artículo 3, contiene éste una regla de supletoriedad en relación al «personal de las Administraciones públicas vascas, instituciones públicas u organismos públicos no incluidos en su ámbito de aplicación». De su tenor literal cabe deducir la aplicación supletoria respecto a instituciones públicas y organismos públicos en los que se dé una participación conjunta de Administraciones públicas vascas y otras Administraciones distintas a éstas. La normativa aplicable a las últimas podría ser aplicable, igualmente, carácter supletorio; por lo cual, la aplicación de este párrafo podría resultar una fuente de conflicto. Así lo afirmó la COJUAE en su Dictamen 138/2015.

Según el artículo 6, «el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas vascas se regirá por los preceptos de la presente Ley que les resulten de aplicación, por la legislación

laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables». En realidad, la fuente principal de regulación de dicho personal va a ser la legislación laboral y los convenios aplicables, por lo que, consideramos que deben mencionarse en primer lugar, en la misma forma en que lo hace el TRLEBEP. Por otra parte, al decir «por las demás normas convencionalmente aplicables» tras aludir a la legislación laboral, implica que también lo son la legislación laboral y los preceptos del anteproyecto, cuando esto no es cierto. Por lo cual, recomendamos modificar el precepto y dar al artículo la siguiente redacción: «El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas vascas se registrará, además de por la legislación laboral y las normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de la presente Ley que les resulten de aplicación».

Por otra parte, el artículo 7 del anteproyecto tiene como fin disponer la aplicabilidad limitada de las disposiciones de éste a las entidades en las que no se da una relación de dependencia o vinculación exclusiva con una de las Administraciones territoriales, sino con varias de ellas. Sin embargo, la redacción de dicho artículo conduce a una cierta confusión, toda vez que comienza refiriéndose al «personal que preste servicios en entidades del sector público autonómico, foral, local o de la Universidad del País Vasco, no incluido en el ámbito de aplicación del artículo 3 de esta Ley». Según la definición de sector público contenida en dicho artículo 3, las entidades del sector público autonómico, foral, local o de la Universidad del País Vasco se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley. Por ello, consideramos que debe corregirse la redacción de la primera parte del artículo 7, de forma que quede claro cuáles son las entidades a las que les es de aplicación la totalidad del anteproyecto vía artículo tercero, o solo parte de él vía artículo séptimo.

Con el fin de delimitar con claridad el ámbito de aplicación de la norma y no dejar al albur del operador jurídico la interpretación de su contenido, recomendamos hacer una revisión profunda del anteproyecto para delimitar correctamente su ámbito subjetivo de aplicación, dotar a cada una de las entidades antes citadas de la denominación precisa y conforme con la normativa actualmente vigente, y corregir las incoherencias observadas, así como aquellas otras que puedan darse como fruto de las diversas modificaciones que pueda sufrir el anteproyecto hasta su aprobación definitiva.

3.4.- Órganos del empleo público vasco y sus competencias

El título I se refiere a los órganos comunes del empleo público vasco, y regula en su capítulo I los órganos comunes y en el capítulo II los demás órganos con competencias en relación con dicho empleo público.

Dentro de los órganos comunes, se atribuyen al Gobierno Vasco una serie de competencias en materias de común aplicación a la generalidad de Administraciones Públicas vascas. Sin embargo, la principal novedad es la creación de un órgano nuevo, la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi. Dicho órgano es el órgano técnico de consulta y coordinación en materia de empleo público de las Administraciones públicas vascas. El artículo 10, en el que se crea dicha Comisión, dispone de dos párrafos, el segundo de los cuáles resulta redundante con el primero. Así, tras afirmar en el párrafo 1 que es el órgano «de consulta y coordinación...», señala

en el segundo que se configura como un «órgano técnico en el que se hará efectiva la coordinación...». La técnica normativa proclama que es un enunciado eficiente aquel que es preciso y conciso, que no utiliza más palabras que las necesarias para que el operador tenga los datos suficientes para poder resolver los casos prácticos que engloba o para tomar conocimiento de la realidad a la que hace referencia. En este sentido se ha pronunciado la COJUAE en su Dictamen 161/2011: «Debe procurarse, en la medida de lo posible, reducir la extensión de los artículos, así como las subdivisiones internas, para mejorar la comprensión de cada artículo». Por ello, se recomienda añadir el carácter de técnico al párrafo 1 y eliminar el párrafo 2.

En el artículo octavo, nuevamente nos encontramos ante la dificultad de determinar con qué sentido y alcance se utiliza aquí el término de todas las Administraciones Públicas vascas. Según el tenor del citado artículo, «son órganos comunes del empleo público aquellos que extienden su ámbito de competencia a todas las Administraciones Públicas vascas», tendrá tal consideración la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi (párrafo segundo). En principio cabría pensar que el término «Administración Pública vasca» hace referencia, por mor del artículo 3.3, a las entidades públicas recogidas en el artículo 3.2. Sin embargo, el artículo décimo (La Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi) establece un ámbito de aplicación más restringido que el previsto en el artículo 3.3 (en relación con el artículo 3.2). Es imprescindible determinar el ámbito de competencia de estos órganos comunes.

Tampoco resultan acordes con la técnica normativa los preceptos con consideraciones innecesariamente abiertas, como el recogido en el párrafo segundo «...y aquellos otros que sean creados por ley con el mismo carácter»: al cabo de unos años el operador jurídico se encontrará con la duda de si se han creado otros órganos o no. La técnica adecuada consistiría en eliminar dicha previsión indeterminada, y, en el hipotético caso de que se creara otro órgano, introducir en su ley de creación una disposición modificativa de éste artículo. Así, el operador jurídico tendría conocimiento de todos los órganos comunes existentes en el momento, con la única lectura de éste artículo.

Entendemos que el contenido del artículo octavo se debe ceñir a señalar que el Gobierno Vasco y la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi son órganos comunes del empleo público vasco.

El título del artículo noveno no observa las directrices contenidas en las DEPDOR en cuanto a la exigencia de brevedad. Se entiende suficiente el título «Gobierno Vasco», toda vez que el resto ya se infiere del contenido del Capítulo donde se encuentra enmarcado.

Por otro lado, dicho artículo contiene una enumeración de las distintas atribuciones de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi. Según las DEPLDOR, cada ítem de una enumeración deben coordinar con la fórmula introductoria de la enumeración. Por ello, el apartado h) deberá redactarse utilizando la misma fórmula introductoria que la utilizada en los demás ítems de dicha enumeración: «Establecer, en aquellos supuestos en que la Comisión...».

El artículo 11 dispone la composición de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi. El párrafo 4 del mismo dice textualmente: «Los miembros de la Comisión en representación de las entidades locales serán designados por Euskadiko Udalen Elkartea-Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) o, en su caso, la que resulte ser la más representativa de los municipios vascos. En el inciso final, se echa en falta el término asociación, de forma que diga «la asociación que resulte ser la más representativa de los municipios vascos».

El artículo 12 señala las atribuciones de la citada Comisión, siendo el tenor literal de su apartado a) el siguiente:

«a) A instancias de alguno de sus miembros, analizar e informar, cuando la propia Comisión lo estime pertinente en función de su importancia y por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, los anteproyectos de leyes del Parlamento Vasco y de Normas Forales que contuvieran previsiones relativas a la materia del empleo público, a excepción de la ley de presupuestos y de las normas presupuestarias de las Administraciones Forales.

Asimismo, la Comisión podrá analizar e informar sobre aspectos relacionados con las manifestaciones de la potestad reglamentaria propia del ámbito autonómico, foral, local o universitario, que incidan en el área del empleo público.

Los informes deberán emitirse, en su caso, en el plazo máximo de un mes».

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2008, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, «Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulan dicho trámite». Esto es, cuando se trate de informes de órganos consultivos, el momento y forma de petición serán los establecidos en las disposiciones que regulen dicho trámite. Sin embargo, su petición tiene carácter preceptivo. Así lo manifestó la COJUAE en su Dictamen 138/2015: «361. La actividad informante de la Comisión de Coordinación se proyecta sobre una actividad ciertamente importante como es la elaboración de disposiciones de carácter general, integrándose como un trámite preceptivo, esto es, una regla especial del procedimiento aplicable *ratione materiae*, cuya preterición podría acarrear efectos invalidantes (salvo en el caso obvio de las leyes)». Además, tratándose de un órgano de consulta, no consideramos apropiado dejar a la decisión de sus integrantes la oportunidad de emisión del informe correspondiente, debiendo ser la solicitud del órgano que realiza la consulta la que determine la obligación de emitir el citado informe. Por todo ello, estimamos necesaria la revisión del precepto en la parte que dice que el análisis e informe de los anteproyectos de leyes del Parlamento Vasco y de Normas Forales a que se refiere el precepto se haya de hacer «cuando la propia Comisión lo estime pertinente», o en aquella otra en la que se dispone que la Comisión «podrá analizar e informar sobre aspectos relacionados con las manifestaciones de la potestad reglamentaria...».

Por otro lado, el informe versará sobre las «previsiones relativas a la materia del empleo público». Dado que el artículo 15, que regula las atribuciones del Consejo Vasco de la Función Pública, prevé la necesidad de informar los proyectos de disposiciones generales que hayan de ser

aprobados por el Consejo de Gobierno, en desarrollo de la Ley, consideramos necesario delimitar con claridad el ámbito objetivo de ambos informes con el fin de eliminar duplicidades y cargas administrativas innecesarias.

Hay que señalar además, que las normas forales tienen, en todo caso, naturaleza reglamentaria; por lo cual, es suficiente con referirse a las mismas en uno de los dos párrafos de la letra a).

El último de los órganos comunes es el Consejo Vasco de la Función Pública. Los artículos 13, 14 y 15 del anteproyecto regulan, respectivamente, su naturaleza, composición y funciones.

El capítulo II regula los órganos del empleo público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y los divide en órganos superiores, de los cuales se ocupa en la sección primera, y órganos competentes en materia de empleo público, los cuáles contempla en la sección segunda. Son órganos superiores el Gobierno Vasco y el departamento competente en materia de empleo público. El artículo 17 se refiere al Gobierno Vasco como órgano superior del empleo público de la Administración general e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el párrafo 2 de dicho artículo describe las competencias que tiene en su calidad de tal. El ejercicio de dichas competencias lo ejercerá el Gobierno Vasco, unas veces en relación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a las entidades del sector público vinculadas o dependientes de la misma (dimensionamiento de los efectivos), otras veces en relación a la Administración General de la Comunidad autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos (aprobar las relaciones de puestos de trabajo), otras veces en relación con la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (establecer anualmente las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo, o establecer las instrucciones y directrices a que deberán atenerse las y sus representantes en las negociaciones sobre las condiciones de trabajo).

Por un lado, hay que decir que, una sistemática adecuada requiere separar por grupos dichas competencias en función del ámbito en el que han de aplicarse. Por otro lado, puede entenderse que aquellas competencias respecto de las cuáles no se ha mencionado su ámbito de aplicación, han de realizarse respecto de la totalidad de la Administración General e Institucional, de acuerdo con la frase introductoria del párrafo; sin embargo, no es así, por ejemplo, para «Aprobar la Oferta de Empleo Público y ordenar su publicación», toda vez que, por ejemplo, para Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (ente público de derecho privado) que pertenece a la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, corresponde a su Consejo de Administración la aprobación de la oferta de empleo público; o respecto a los planes de ordenación del empleo público o los planes de optimización de plantillas, cuya aprobación corresponde, en función de lo establecido en el artículo 49 a las distintas Administraciones públicas vascas.

El apartado k) del artículo 17, señala que el Gobierno Vasco ha de «Fijar la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias, tanto en relación con la progresión alcanzada por el personal funcionario dentro de la carrera profesional como por la especial dificultad técnica,...»).

En realidad, la fijación de dichas retribuciones habrá de hacerse no en relación con «la progresión alcanzada por el personal...», sino en relación con «los diferentes grados de desarrollo profesional». Por ello, se aconseja redactar dicho apartado en la siguiente forma: «Fijar la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias, tanto en relación con los diferentes grados de desarrollo profesional, como con la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad o por las condiciones en que se desarrolla el puesto de trabajo».

En el párrafo 4 del artículo 17 se alude a «los diversos Sectores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi» sin especificar a qué se refiere cuando utiliza el término «Sectores». Tradicionalmente, con el término sector se alude a sectores con normativa específica, como por ejemplo el ámbito de la educación, el sanitario, etc., pero dado que con dicho término se pueden también aludir a los distintos niveles de sector público (autonómico, foral, local), parece necesario especificar a qué sectores se está refiriendo concretamente el precepto.

El artículo 18 se refiere al departamento competente en materia de empleo público. Dado que, de acuerdo con el párrafo 1 del citado artículo, dicho departamento es el «órgano superior encargado de impulsar, desarrollar y garantizar la ejecución de la política de recursos humanos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y que de acuerdo con el párrafo 2 hay competencias que debe ejercitar en relación a los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y sus organismos autónomos, competencias en relación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las entidades del sector público vinculadas o dependientes de la misma, sugerimos que se utilice la misma sistemática indicada para el artículo 17 y separar las distintas competencias en función del respectivo ámbito de aplicación.

En el párrafo 4 del artículo 18 se alude a «los diversos Sectores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi» sin especificar cuáles son dichos «Sectores». Tal y como se ha dicho anteriormente, entendemos como necesaria dicha especificación. Además, posteriormente, el artículo 20 en su párrafo 1 utiliza la referencia a dicho artículo 18.4 para delimitar los órganos gestores interlocutores del departamento competente en materia de empleo público en la negociación colectiva, lo que no hace más que corroborar la necesidad de identificación de los citados «sectores». Es conveniente, por otra parte, dicha identificación, a fin de evitar la continua remisión a otros artículos de la norma para desvelar su contenido.

En relación al artículo 19.4, reproducimos el texto correspondiente del Dictamen 138/2015 de la COJUA: «370. Respecto del artículo 19.4 conviene recordar la distinta gradualidad que dispone en su aplicación el anteproyecto con respecto al personal que se cita en sus cuatro apartados; aspecto del que se ha tratado más atrás. Por ello, el entendimiento de las previsiones que en él se realizan debe, cuando menos, acompasarse con las reglas que se establecen en las normas legales específicas que regulan dicha clase de personal público.

371. Entre las normas legales que contemplan reglas del mismo o parecido tenor cabe recordar, entre otras, las que figuran en el capítulo II del título I de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma (LCD), las del

capítulo III del título III de la LOSE o las previsiones del artículo 5.d) y g) del anteproyecto, que han preservado, respectivamente, lo dispuesto en el capítulo I del título I de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco (LPPV), en el caso del personal funcionario de la Policía Autónoma, así como lo que se prevé en su normativa específica, en el caso del personal funcionario perteneciente a cuerpos al servicio de la Administración de Justicia.»

El capítulo III regula los órganos competentes en materia de empleo público del resto de Administraciones públicas vascas. El párrafo 1 del artículo 24 dispone que «Los órganos competentes en materia de empleo público en las Administraciones Forales, Locales y Universidad del País Vasco, serán los que se prevén en la legislación de régimen foral y local y, en su caso, los que se establecen complementariamente en esta Ley.» Se echa en falta en dicho párrafo la mención de la normativa propia de la Universidad del País Vasco.

3.5.- Personal al servicio de las Administraciones públicas vascas

El título II del anteproyecto regula el personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas. El párrafo 1 del artículo 28 añade a las circunstancias previstas en el TRLEBEP para ser nombrado funcionario interino el supuesto de reducción de jornada o procesos de formación del personal funcionario interino. El párrafo 2 de dicho artículo recoge las causas de cese de dicho personal, que añade a las señaladas en el TRLEBEP una serie de causas en las que necesariamente habrá de producirse dicho cese.

El párrafo 6 del artículo 29 dice textualmente: «Al personal que adquiera la condición de personal laboral por tiempo indefinido no fijo en cumplimiento de sentencia judicial le resultarán de aplicación las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Vigésimoctava de esta Ley.» Las previsiones a que se refiere el citado párrafo se contienen en la Disposición Adicional Vigésimonovena; por lo que habrá de corregirse dicho número ordinal.

El artículo 30 regula el personal eventual. De acuerdo con lo señalado en la normativa básica sobre dicho personal, contenida en el artículo 12 del TRLEBEP, el citado artículo 30 determina las autoridades que pueden designar al personal eventual, así como los instrumentos mediante los cuales se harán públicos los puestos de trabajo correspondientes al mismo y sus retribuciones.

3.6.- La Dirección Pública Profesional y el Estatuto del personal directivo profesional

El título III del anteproyecto regula la función directiva y el estatuto del personal directivo profesional en las Administraciones Públicas vascas. La figura del personal directivo no es nueva, ya que tiene antecedentes en la LBRL, que prevé la figura para los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales (artículo 85.bis.1.b) y para los titulares y coordinadores generales de área o concejalía y directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa de cada una de las

áreas con concejalías (artículo 130). En la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco también se prevén puestos de esta naturaleza: en la Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi, que reconoce dicha figura (artículo 27); y en el Decreto 130/1999, de 23 de febrero, que regula el estatuto personal de los directivos de los entes públicos de derecho privado y de las sociedades públicas. Sin embargo, lo cierto es que dicha figura se regula por primera vez en el TRLEBEP con carácter general para todas las Administraciones Públicas, concretamente, en su artículo 13. Dice dicho artículo que «los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición», y establece a continuación los principios conforme a los cuales deberán realizar dichas tareas. De acuerdo con lo establecido en el TRLEBEP, el anteproyecto recoge una regulación completa de la dirección pública profesional.

El capítulo I de dicho título III contiene la regulación de la Dirección Pública Profesional como tal, y define dicha figura y la del personal directivo público profesional, describe las características que han de reunir los puestos para que puedan ser considerados de naturaleza directiva, los requisitos y competencias profesionales que se necesitan para poder ser titular de dichos puestos, y establece la necesaria inclusión de dichos puestos en un instrumento de ordenación de puestos de trabajo de naturaleza directiva que habrá de ser aprobado por el órgano competente de cada Administración pública vasca.

En este punto conviene hacer una observación de técnica normativa en relación al artículo 33. Contiene éste, en su párrafo 2, una enumeración de las funciones que habrán de desempeñarse preferentemente en los puestos de naturaleza directiva. El último ítem de la enumeración, «El marcado contenido de gestión,...», no concuerda con la fórmula introductoria ni con la fórmula utilizada en la redacción de los demás ítems: «Establecimiento...», «Participación...», «Planificación...»; por lo que deberá corregirse su redacción.

El capítulo II regula el procedimiento de designación y el régimen jurídico del personal directivo público profesional, que podrá ser personal funcionario o laboral. Su designación atenderá a los principios de mérito y capacidad, a la idoneidad de las personas aspirantes y se realizará mediante convocatoria pública. En cuanto al régimen jurídico del citado personal, éste estará a sujeta a la evaluación de los resultados, en función de los cuáles el Consejo de Gobierno podrá establecer un sistema de retribuciones complementarias en función del cumplimiento de objetivos. Se dispone que la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo público profesional no tendrá la consideración de material objeto de la negociación colectiva, y que dichas condiciones se fijarán unilateralmente por los órganos de Gobierno de las respectivas Administraciones Públicas. Se regula, asimismo, el tipo de relación que unirá al personal directivo público profesional con la Administración o entidad en la que debe desempeñar sus funciones y la situación en que, en su caso, quedará con respecto a la Administración o entidad correspondiente del sector público.

Como sugerencia de técnica normativa, en el párrafo 1 del artículo 38 se podría utilizar la locución «*las personas titulares...*».

El párrafo 2 de dicho artículo 38 comienza de la siguiente forma: «La evaluación de sus resultados podrá ser llevada a cabo por la persona...». Si bien, puede entenderse que la expresión «podrá ser llevada» se introduce para dejar abierta la opción entre una u otra de las personas que cumplen los requisitos señalados a continuación, consideramos más apropiado utilizar la expresión «será llevada» utilizando la conjunción disyuntiva «o» entre las categorías de personas que pueden realizar la citada evaluación.

3.7.- Instrumentos de ordenación y planificación del empleo público vasco

El Título IV regula la ordenación y estructura del empleo público. En su capítulo I describe los instrumentos de ordenación del empleo público, recogiendo en su sección primera los instrumentos de ordenación del mismo, que son: el puesto de trabajo, la agrupación de puestos de trabajo, las relaciones de puestos de trabajo y los instrumentos complementarios de ordenación del empleo público. En la sección segunda fija los instrumentos de planificación del empleo público, que son los siguientes: los planes de ordenación del empleo público, los planes de optimización de plantillas, las readscripciones de puestos de trabajo, la supresión de puestos de trabajo, las plantillas presupuestarias, la oferta de empleo público y el registro de personal y gestión integrada de recursos humanos. La sección tercera lleva como título «Otros instrumentos para la ordenación y planificación del empleo público» y engloba en el mismo la regulación de la evaluación del desempeño y los análisis de puestos de trabajo.

Aunque el TRLEBEP señala en el apartado 3 de su artículo 69 que «cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación», llama la atención la sistemática utilizada en la estructuración del título IV, concretamente, la división que el anteproyecto hace entre instrumentos de planificación e instrumentos de ordenación y la inclusión de los concretos instrumentos en una u otra categoría. Así, las relaciones de puestos de trabajo, que el anteproyecto incluye entre los instrumentos de ordenación, contienen una información inestimable para realizar una planificación de recursos humanos adecuada a las necesidades de cada Administración; por lo tanto, podrían también considerarse instrumentos de planificación. Por otro lado, los propios planes de empleo sirven indudablemente al objetivo de la ordenación del empleo público; por lo que pueden también ser considerados como instrumento de ordenación.

La memoria explicativa aportada para la tramitación del expediente no ofrece una explicación de dicha distinción, al margen de la afirmación de que el anteproyecto de ley «continúa con el proceso trazado en los últimos años y pretende así su consolidación y extensión a otras Administraciones Públicas vascas». Dicha memoria señala que los instrumentos de planificación del empleo público (planes de ordenación del empleo público y planes de optimización de plantillas) reciben un tratamiento específico, y que junto a ellos se prevén la oferta de empleo público, las

plantillas presupuestarias y el registro de personal como instrumentos de planificación. Sin embargo, dicha memoria no contiene una definición de lo que ha de entenderse por «instrumentos de ordenación» o «instrumentos de planificación», ni podemos encontrar a lo largo de la norma una explicación de la distinción entre unos y otros; por lo que tampoco queda claro el motivo por el cual unos instrumentos se encuadran entre los primeros y otros entre los segundos. La única guía que encontramos en el anteproyecto es la del artículo 48, según el cual «La planificación del empleo público y la elaboración o utilización de los distintos instrumentos de planificación de empleo público tendrán como objetivo la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos personales, económicos, materiales y tecnológicos disponibles». No obstante, siguiendo dicho criterio, tampoco encontramos la respuesta de por qué los registros de personal responden a dicho objetivo y no lo hacen las relaciones de puestos de trabajo, por ejemplo.

Es posible que el propio TRLEBEP haya podido influir en la determinación de los llamados «instrumentos de planificación», toda vez que incluye la oferta de empleo público y los registros de personal y gestión integrada de recursos humanos en el capítulo I (Planificación de recursos humanos). Pero tampoco el TRLEBEP dice expresamente que dichos instrumentos no lo sean, a su vez, de ordenación de recursos humanos, ni contiene una definición ni una categoría de «instrumentos de ordenación» de forma diferenciada a los «de planificación». Si el criterio adoptado tiene como fundamento la redacción del TRLEBEP, tampoco encontramos una explicación de por qué se incluyen entre los instrumentos de planificación las readscripciones de dotaciones de puestos de trabajo o las plantillas presupuestarias.

Por lo tanto, falta en la memoria explicativa, o a lo largo del texto de la norma, la explicación de la distinción entre ambos tipos de instrumentos (de ordenación y de planificación) y de la inclusión de los mismos en una u otra categoría.

El artículo 41 lleva como título «Derecho al desempeño del puesto de trabajo». El párrafo 1 de dicho artículo dice textualmente: «El personal empleado público vasco tiene derecho al desempeño de un puesto de trabajo de acuerdo con lo previsto en esta ley y con lo que se establezca en cada Administración pública». Los párrafos 2 y 3 de dicho artículo se refieren a la asignación provisional de funciones. En realidad, el derecho al desempeño del puesto de trabajo por los empleados públicos no consiste en un instrumento de ordenación del empleo público, sino un derecho de dichos empleados; en consecuencia, el párrafo 1 del artículo 41 no tiene buen encaje en el título IV de la norma y debe ser eliminado del mismo e incluido en el capítulo I del Título XI de la misma, correspondiente a los derechos del personal empleado público vasco. De acuerdo con lo cual, el título del artículo 41 debería ser sustituido por el de «Asignación provisional de funciones», y su contenido, limitado a los párrafos 2 y 3 del mismo.

El artículo 44 contiene en su párrafo 2 la descripción de las funciones reservadas a funcionarios públicos, y entre ellas está la señalada en la letra b): «la emanación de órdenes de policía». Dicha expresión resulta, cuando menos, poco natural. De acuerdo con las recomendaciones de precisión y concisión realizadas por la COJUA en sus dictámenes,

consideramos más adecuado redactar dichas funciones en la siguiente forma: «las órdenes de policía».

En su letra k), menciona dicho artículo «la imposición de correctivos o sanciones». No encontramos sentido a la introducción en dicha letra del término «correctivos», toda vez que podría pensarse que se atribuye al mismo un significado distinto del de «sanciones». Siendo éste el término utilizado en la normativa vigente, se sugiere la eliminación de aquél.

El párrafo 5 de dicho artículo se refiere a «las funciones señaladas en el anterior apartado cuarto». En realidad dicha expresión resulta redundante, siendo suficiente decir «las funciones señaladas en el anterior apartado» o «las funciones señaladas en el apartado cuarto».

Los artículos 45 y 46 contienen la regulación de las relaciones de puestos de trabajo.

El artículo 46 establece el contenido que han de tener las relaciones de puestos de trabajo. Comienza su párrafo 1 diciendo que dichas relaciones indicarán «necesariamente» una serie de datos. Sin embargo, el párrafo 6 de dicho artículo excepciona algunos de dichos datos para las relaciones de puestos de trabajo del personal eventual. Por lo tanto, se sugiere especificar en el párrafo 1 que dicho contenido será el que han de tener las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario y laboral, y especificar a continuación que, para el personal eventual, tendrán el mismo contenido excepto los apartados que correspondan.

El artículo 47 contempla los «Instrumentos complementarios de ordenación del empleo público». Este último artículo lleva a la Asesoría jurídica a la siguiente reflexión: de la misma manera que la dispersión normativa atenta contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, puesto que obliga al operador jurídico a buscar a lo largo de distintas normas los preceptos que le serían aplicables al caso concreto, otro tanto proclamamos respecto a la diversidad de instrumentos de gestión respecto a un mismo puesto de trabajo: que para hacerse con la realidad global del mismo se tengan que acudir a otros instrumentos de gestión que completen la información recogida en las relaciones de puestos de trabajo, se nos antoja poco «eficiente».

Esta asesoría ha acudido a la memoria explicativa en busca de la razón por la que el órgano promotor ha optado por dicha solución y en la misma se expone que:

«La concepción de la Relación de Puestos de Trabajo se adecua a lo previsto en la legislación básica y, por consiguiente, busca la flexibilidad del modelo partiendo de una concepción limitada en cuanto a sus contenidos, que posteriormente debe ser desarrollada por una serie de instrumentos complementarios de gestión, pero previéndose que si éstos no existen tales datos se recojan en la propias Relaciones de Puestos de Trabajo».

La memoria es más descriptiva que explicativa, sin que sirva a los fines de dar razón de la necesidad del instrumento complementario. Además resulta algo confusa al utilizar conceptos relativamente contradictorios como «flexibilidad» y «limitada en cuanto a contenidos», o, debe ser «desarrollada por una serie de instrumentos complementarios de gestión», pero si no existen tales instrumentos complementarios, «tales datos *pueden ser recogidos en las Relaciones de Puestos de Trabajo*». Por un lado, hay que decir que cuando la memoria se refiere a «tales datos» ha de hacer necesariamente referencia a «datos» que han debido ser mencionados con anterioridad, cosa que en el párrafo reproducido no se hace. Por otro lado, a esta asesoría se le suscita la siguiente cuestión: si la relación de puestos de trabajo es flexible y puede recoger los datos de esos instrumentos complementarios: ¿son realmente necesarios dichos instrumentos? Tal y como se ha expresado más arriba, la memoria explicativa no da debida respuesta a esta cuestión. Respecto a la insuficiencia de los estudios previos necesarios para el análisis de la regulación proyectada, se pronunció la COJUAE en su Dictamen 161/2011, en el siguiente sentido:

«La Comisión no puede subsanar la ausencia de los estudios previos (técnicos, jurídicos y económicos) que, en función de la concreta iniciativa normativa, resulten necesarios y cuyo carácter sectorial y altamente especializado impone que obren en el expediente para permitir la comprensión de la regulación proyectada y evaluar las distintas vertientes que integran el examen de factibilidad.

Si en otros supuestos tal carencia puede no ser relevante, en la regulación proyectada —como luego se comprueba en el examen del articulado— condiciona el análisis de esta Comisión que, en muchas ocasiones, se realiza de forma meramente aproximativa, ante la ausencia de una explicación técnica del anteproyecto, así como de la evaluación jurídica de sus contenidos y opciones más relevantes en el marco del complejo panorama normativo conectado, directa o indirectamente, con los contenidos reguladores proyectados».

El artículo 74 del TRLEBEP establece respecto a la ordenación de los puestos de trabajo que las «Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos». Por tanto, nos encontramos con que caben más instrumentos organizativos que las relaciones de puestos de trabajo (RPT), y, que sean cuales sean, deben tener un contenido mínimo. Sin embargo, la utilización de la conjunción disyuntiva “o” indica que la opción entre los distintos instrumentos es alternativa, sin que dicho precepto los prevea como complementarios. Es más, señala que el contenido mínimo de dichos instrumentos es el mismo. En este mismo sentido se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al definir a los «*otros instrumentos*» como alternativos (opción entre dos cosas o más) en su sentencia, de fecha 5 de febrero de 2014 (recurso número 2986/2012).

Por otra parte, el establecimiento de dicho contenido mínimo por el TRLEBEP, únicamente indica que cabe ampliar dichos contenidos mínimos, sin que pueda deducirse necesariamente de

ello la necesidad de instrumentos complementarios que recojan el resto de características y requisitos de los puestos de trabajo, dado que en caso de estimarse que la inclusión de estos sea necesaria, pueden incorporarse a las propias relaciones de puestos de trabajo mediante la ampliación del contenido de éstas.

Por lo tanto, no queda claro a ésta Asesoría la razón por la que se ha optado por una concepción de las RPTs limitada en cuanto a contenidos. En realidad, es esta propia concepción la que parece hacer necesaria la existencia de instrumentos complementarios de ordenación del empleo público. Frente a dicha opción, y, a falta de otra explicación, esta asesoría aboga por la eficiencia jurídica, actualizando los contenidos de las RPTs, aprovechando toda su potencialidad a través de la innovación de su regulación, innovación que, esa sí, sería función de este anteproyecto. Como expresa la citada sentencia del TS, el estatuto de los funcionarios viene integrado por la Ley y por sus distintos Reglamentos de desarrollo, y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos, es singularizar dicho estatuto genérico en relación a cada puesto, al establecer respecto a él las exigencias que deben observarse para su cobertura, así como los deberes y derechos que, de los genéricamente fijados por las normas reguladoras del estatuto de los funcionarios, le corresponden a los funcionarios que sirven al puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc...), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas. Por tanto, la innovación, adecuación, suficiencia, etc. de las RPTs están en función de la normativa que la regula, y la configuración de éstas será tan innovadora y suficiente como el anteproyecto prevea que lo sea.

En definitiva, no se alcanza a ver la necesidad de que existan instrumentos complementarios de las RPTs, que únicamente crean mayor inseguridad jurídica al regular el contenido y alcance real de un mismo puesto de trabajo a través de distintos instrumentos. Con una regulación flexible del contenido de la RPT se llegaría a la misma solución.

El artículo 48 dice textualmente: «La planificación del empleo público incluirá la perspectiva de género, y se sustentará en la adecuación de los efectivos de la Administración pública, así como en la elaboración de sus políticas de formación, promoción profesional y movilidad». Dado que la adecuación de los efectivos es el objetivo de la planificación, y que las políticas de formación, promoción profesional y movilidad son medios que se utilizan para cumplir dicho objetivo, se sugiere la siguiente redacción para dicho párrafo: «La planificación del empleo público incluirá la perspectiva de género, y tendrá como objetivo la adecuación de los efectivos de la Administración pública, mediante la elaboración de sus políticas de formación, promoción profesional y movilidad».

El artículo 54 lleva como título «Registro de Personal y Gestión Integrada de Recursos Humanos». El párrafo 2 del mismo dispone que «Dichos Registros establecerán los sistemas complementarios que precisen para disponer de la información agregada sobre todo el personal de su respectivo sector público.» En realidad, por un lado, un registro carece de la capacidad para

establecer nada; y por otro, no queda claro a qué sistemas complementarios se refiere, si se refiere a aplicaciones informáticas o a otro tipo de medios. Por lo que se recomienda corregir la redacción de dicho párrafo de forma que quede claro su contenido.

El artículo 55 incluye una de las novedades más importantes en la regulación del empleo público: la evaluación del desempeño. Su introducción obedece al cumplimiento de la prescripción contenida en el artículo 20.1 del TRLEBEP, que la define como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de los resultados y remite su regulación a cada una de las Administraciones Públicas. El anteproyecto contiene dicha regulación en el citado artículo 55, según el cual las Administraciones Públicas vascas implantarán sistemas de evaluación del desempeño de su respectivo personal en función de las características y requisitos de los respectivos puestos de trabajo. En dicho artículo se expresan los criterios conforme a los cuales se han de configurar dichos sistemas, los objetivos principales que han de cumplir y los factores que han de tenerse en cuenta para la evaluación,

Respecto a la relación de factores que podrán valorarse a los efectos de la evaluación del desempeño, se relacionan en el párrafo 4 del citado artículo. El apartado 2 del artículo 20 del TRLEBEP dispone que «Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos». Algunos de los factores que se citan en el artículo 55.4 del anteproyecto hacen albergar dudas respecto a la posibilidad de valorarlos con criterios objetivos, como por ejemplo: la autonomía que se asume en el puesto, la actitud en la organización, o la creatividad e iniciativa, aunque no escapa a quien suscribe que alguno de ellos, como es la iniciativa, es uno de los factores que el TRLEBEP contempla a los efectos de establecimiento de las retribuciones complementarias.

Con respecto a los efectos que la evaluación del desempeño ha de tener sobre la carrera profesional, la promoción interna, la provisión de puestos de trabajo y las retribuciones complementarias del personal empleado público, habrán de ser objeto de desarrollo normativo por las distintas Administraciones Públicas vascas, previo acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi, previa negociación con la representación sindical. La intervención de dicha Comisión, así como la negociación con la representación sindical, se estima importante a los efectos de que la totalidad de las Administraciones Públicas vascas establezcan sistemas de evaluación de desempeño respetuosos con el principio de igualdad entre los empleados públicos o entre los aspirantes a un empleo público.

Como cuestión de técnica normativa, conviene señalar que dicho artículo 55, en su párrafo 1 dispone que: «A estos efectos, la evaluación del desempeño se configura como un instrumento que posibilita la evaluación y valoración de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.» Las normas jurídicas han de ser escritas utilizando un lenguaje claro y preciso, lo que exige evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma. Por ello se sugiere la siguiente redacción para el

párrafo transcrito: «A estos efectos, la evaluación del desempeño es un instrumento que posibilita la evaluación y valoración de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.»

3.8.- La estructura del empleo público vasco

El capítulo II del título IV contiene la regulación de la estructura del empleo público vasco. La agrupación del personal funcionario en grupos, subgrupos, cuerpos, escalas, especialidades, opciones o agrupaciones profesionales sin requisito de titulación es conforme con lo establecido en el TRLEBEP. La clasificación del personal laboral se remite a lo establecido en la legislación laboral y los convenios colectivos correspondientes.

3.9.- Adquisición y pérdida de la condición de empleado público, y formación del mismo

Respecto al Títulos V (Adquisición y pérdida de la condición de personal funcionario) del anteproyecto, hay que señalar que no guarda una adecuada sistemática jurídica, entendiéndose por tal, la exposición de manera ordenada y coherente de las disposiciones que contiene la norma. Así la secuencia lógica de los trámites a seguir en materia de adquisición, pérdida de la condición de personal empleado, de selección y de formación sería la siguiente:

1º) Adquisición de la condición de empleado público, y dentro de esta materia, los aspectos relacionados con la misma, en el orden que se indica: principios del acceso, requisitos generales para participar en los procesos selectivos, características de dichos procesos, requisitos para poder adquirir la condición de empleado público...

2º) Pérdida de la condición de empleado público y causas que la ocasionan.

3º) Rehabilitación.

En segundo lugar, es preciso corregir el título del propio Título V, «Adquisición y pérdida de la condición de personal funcionario», toda vez que el mismo se refiere tanto al personal funcionario como al personal laboral, por lo que deberá sustituirse por el de «Adquisición y pérdida de la condición de empleado público».

El párrafo 2 del artículo 64 dice textualmente: «A efectos de lo dispuesto en los apartados 1.b) y 1 d) del presente artículo, no podrá ser nombrado personal funcionario o contratado como personal laboral fijo y quedarán sin efecto las actuaciones relativas, quien no acredite, una vez superado el proceso selectivo, que reúne los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria». El apartado 1.b) se refiere al nombramiento, y el 1.d) a la toma de posesión; por lo cual, el primer inciso de dicho párrafo, es decir, «A los efectos de lo dispuesto en los apartados 1.b/ y 1 d)», deberá ser eliminado por innecesario y redundante.

El artículo 65, en su párrafo 2, dispone que «El vínculo contractual del personal laboral fijo se extinguirá en aplicación de las mismas causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera descritas en los apartados anteriores, además de por la pérdida de la condición de residente legal y aquellas otras circunstancias previstas al respecto en la normativa del orden

laboral.» De la lectura de dicho párrafo parece deducirse que la pérdida de la condición de residente legal como causa de extinción de la relación de empleo viene establecida en la normativa laboral; sin embargo, no es así. En realidad, la extinción de la relación laboral por el motivo indicado no viene establecida en la legislación laboral, sino que viene determinada por el hecho de que la pérdida de la residencia legal determina la pérdida del derecho a realizar actividades lucrativas, pero dicha consecuencia deriva de la aplicación de la aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Por dicho motivo, se sugiere modificar la redacción del citado párrafo en la siguiente forma: «El vínculo contractual del personal laboral fijo se extinguirá en aplicación de las mismas causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera descritas en los apartados anteriores, por la pérdida de la condición de residente legal, y por las circunstancias previstas en la normativa del orden laboral que conlleven dicha extinción.»

El artículo 68 regula la jubilación del personal funcionario de las Administraciones públicas vascas. Su párrafo 5 comienza diciendo que: «La Administración podrá resolver de forma motivada la denegación de la prolongación solicitada...». Dicha redacción parece querer decir que la motivación de la denegación es potestativa para la Administración; pero nada más lejos de la realidad. De acuerdo con lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 67 del TRLEBEP, «La Administración Pública competente deberá de resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación». Aunque la necesidad de motivación pueda estar clara para el órgano promotor y se deba a una desafortunada redacción de dicho párrafo, debe ser corregida de forma que quede clara la necesidad de motivar la denegación de la prolongación en el servicio activo del personal que haya cumplido la edad establecida para la jubilación ordinaria y así lo solicite.

Por otro lado, dicho párrafo 5 recoge los criterios conforme a los cuales podrá denegarse la prolongación en el servicio activo de dichas personas, y en su letra b) señala como uno de ellos; «El nivel de incumplimiento horario y de asistencia al trabajo en los últimos tres años». Entendemos que, la asistencia al trabajo no puede, en ningún caso, motivar una denegación tal, sino que deberá ser la inasistencia. Por otro lado, aunque los criterios que se citan en dicho párrafo son determinados, no ocurre lo mismo con el recogido en la letra b), el nivel de incumplimiento horario y la inasistencia al trabajo, debiendo dotarse al supuesto establecido en dicha letra de la necesaria concreción.

El artículo 71 lleva como título «Principios rectores que informan los procesos selectivos de acceso al empleo en el sector público vasco», mientras que tanto el título del capítulo II, en el que se encuentra ubicado, como el párrafo 1 del artículo citado hablan de principios del acceso al empleo en el sector público o principios por cuyo respeto ha de regirse el empleo en el sector público. Dado que el término «acceso al empleo en el sector público» tiene un significado más amplio que el de «procesos selectivos de acceso al empleo en el sector público», sugerimos

sustituir el título del artículo 71 por el de «Principios rectores que informan el acceso al empleo en el sector público vasco».

Las letras d) y e) del párrafo 1 del artículo 72 contienen las expresiones, «no haber sufrido separación», «ni haber sufrido sanción», y «no haber sufrido inhabilitación». Por razones de precisión, se recomienda sustituir dichas expresiones por las de «no haber sido separado», «no haber sido sancionado» y «no haber sido inhabilitado».

El contenido de los párrafos 4 y 5 del artículo 72 no es materia propia de los requisitos de acceso, sino de adjudicación de destinos una vez finalizado todo el proceso de selección, por tanto, su ubicación no es la adecuada.

En la letra b) del párrafo 5 del artículo 73, se hace referencia al personal médico especialista y personal de enfermería del «Servicio Vasco de Salud, Osakidetza». La denominación de dicho ente público de derecho privado conforme a su Ley de creación es «Osakidetza-Servicio Vasco de Salud»; por lo que se recomienda sustituir la denominación utilizada por la oficial.

En el artículo 74 se sugiere sustituir la palabra «fase» por la más precisa de «procedimiento».

El título VI se refiere a la «Selección y formación de personal empleado en el Sector Público vasco». En relación a la formación del personal empleado público, lo más destacable resulta la reformulación de las atribuciones del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en materia de formación, a través del artículo 85 del anteproyecto. Dichas competencias se ajustan a los fines y funciones atribuidas a dicho organismo autónomo en la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre régimen jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública y en el Decreto 200/2012, de 16 de octubre, por el que se regula la estructura y funciones del Instituto Vasco de Administración Pública.

El párrafo 5 del artículo 77, relativo a los procedimientos de selección del personal laboral, contiene la expresión «titulados universitarios». Hay que señalar que, de conformidad con lo dispuesto Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, las universidades pueden impartir, además de las enseñanzas de Grado, Master y Doctorado, conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales, enseñanzas no oficiales conducentes a la obtención de títulos distintos a éstos, y que pueden no servir a los efectos de pertenecer al Grupo de Clasificación "A", al que el párrafo se refiere. Por otro lado, la disposición adicional cuarta de dicho Real Decreto señala que «Los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la entrada en vigor del presente real decreto mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales». Por lo que, además, será preciso reconocer la equivalencia de otros títulos obtenidos conformes a planes de estudios anteriores, al igual que, por otro lado, los títulos extranjeros de educación superior que sean homologados. Por todo ello, se sugiere la sustitución de la expresión «titulados universitarios» por «personas en posesión del título de Grado universitario o equivalente».

El párrafo 2 del artículo 78 establece que «La provisión temporal de los puestos de trabajo también podrá tener un período de prueba y, en su caso, un período de formación». Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, «provisión» significa «acción y efecto de proveer», y «proveer» significa «dar o conferir una dignidad, un empleo, un cargo». Por ello, es incorrecta la expresión «La provisión temporal... podrá tener un período de prueba...», toda vez que la provisión es un acto que se agota con la asignación del empleo, y que no puede tener, por tanto, un periodo de prueba. Por ello, sugerimos corregir la expresión «podrá tener un período de prueba» por «podrá requerir (o exigir) un periodo de prueba». O para ser más precisos, «podrá requerir (o exigir) la superación de un periodo de prueba...».

En el párrafo 4 de dicho artículo se contiene la expresión «Dicha disponibilidad deberá en todo caso llevarse a cabo conforme a los términos en que se encontrara regulada la provisión de los respectivos puestos de trabajo mediante personal funcionario interino o laboral temporal.» De acuerdo con el Dictamen de la COJUAE 67/2006, «También como perfeccionamiento del lenguaje utilizado, sugerimos una redacción que atienda al momento aplicativo, tal como se va extendiendo en la práctica normativa, utilizando el tiempo verbal presente [...] diciendo “pueden nombrar” y no “podrán nombrar”. Se trata de distinguir con plena claridad los casos de vigencia *ex lege* por un lado y, por otro, los preceptos de aquéllos en que se precisa una actuación o hecho, casos en que sí procede el uso del tiempo verbal futuro.» Por ello, recomendamos sustituir el tiempo verbal «se encontrara» por el de «se encuentre».

En el inciso final del artículo 81 se señala que, a efectos de acreditación de la competencia lingüística en los procesos de selección, la superación de las pruebas selectivas usando la lengua oficial como lengua vehicular será considerado como uno de los sistemas de comprobación y evaluación de «la competencia lingüística expresada mediante el perfil». No queda claro el sentido de dicho inciso al no concretar a qué «perfil» se refiere. Así, no se sabe si se refiere a un perfil lingüístico concreto o si se refiere al asignado a algún puesto concreto o un grupo de éstos.

En el párrafo 11 del artículo 82 se refiere a «Las Administraciones Forales y Locales, así como el resto de Administraciones públicas previstas en los artículos 3 y 5 de esta Ley». Se recomienda referirse a dichas Administraciones como «Las Administraciones Públicas vascas», tal y como se hace en otros lugares del articulado del anteproyecto.

Aunque en el Decreto 200/2012, de 16 de octubre, por el que se regula la estructura y funciones del Instituto Vasco de Administración Pública, se contenga la expresión «entes institucionales», se recomienda sustituir dicha expresión por «entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi» en la redacción del artículo 85, por las mismas razones antes apuntadas en el apartado correspondiente a la delimitación el ámbito subjetivo de la norma.

3.10.- La carrera profesional

El título VII regula la carrera profesional: en su capítulo I se regulan el concepto y las modalidades de carrera profesional en las Administraciones Públicas vascas; en su capítulo II, la

carrera profesional vertical y horizontal; y en su capítulo III los grados de desarrollo profesional; y en el capítulo IV, la promoción interna horizontal y vertical.

El concepto y las modalidades de carrera profesional resultan conformes con la normativa básica en la materia. La elección de la modalidad de carrera tiene carácter dispositivo para las distintas Administraciones, así como la concretar regulación del sistema elegido. Así, según el párrafo 2 del artículo 87, «Las Administraciones públicas vascas podrán establecer sistemas de carrera profesional vertical, horizontal o mixtos».

Sin embargo, la propia Ley dispone en el párrafo 1 del artículo 88 que «La carrera profesional vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo de conformidad con los procedimientos de provisión regulados en esta Ley» y regula la provisión de puestos con considerable detalle en su Título VIII.

Además, el párrafo 2 del artículo 89 señala que «La carrera profesional horizontal consiste en la progresión en el grado de desarrollo profesional del personal funcionario de carrera sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo»; no obstante, el párrafo 3 del mismo artículo dispone que «En la carrera profesional vertical se requerirá acreditar todos aquellos requisitos exigidos para la cobertura del puesto de trabajo y en aquellos casos en que se haya implantado la carrera profesional prevista en esta Ley, el reconocimiento previo del grado o grados de desarrollo profesional exigidos, en su caso, para el desempeño del citado puesto de trabajo». Esto es, el grado de desarrollo profesional es la base de la carrera profesional horizontal; sin embargo, para la carrera profesional vertical se requiere acreditar, igualmente, el reconocimiento del grado o grados de desarrollo profesional exigidos. En este contexto, resulta difícil afirmar una posibilidad real de que las distintas Administraciones públicas vascas elijan un sistema alternativo a los sistemas de carrera profesional horizontal o vertical.

Poniendo en relación la posibilidad de elección entre diversos sistemas de carrera profesional, hay que apuntar que la movilidad entre las Administraciones Públicas vascas resultaría obstaculizada si éstas optaran por sistemas de carrera profesional en los que la situación del personal funcionario no resultara equiparable.

Dado que se deja abierta la posibilidad de elección entre distintos sistemas de carrera horizontal, se prevé la elaboración de un reglamento por el Gobierno Vasco que contenga los criterios básicos de aplicación a la totalidad de las Administraciones públicas vascas.

La regulación de la carrera profesional se completa con el establecimiento de un sistema de acreditación de competencias profesionales, el reconocimiento de la carrera profesional, que implica el de los grados de desarrollo profesional alcanzados por los empleados públicos.

Como cuestión de técnica normativa, hay que llamar la atención sobre el hecho de que el párrafo 1 del artículo 87 contiene la enumeración de las modalidades de carrera profesional, y dentro de dicha enumeración, la definición de cada una de dichas modalidades. Seguidamente, en

los sucesivos capítulos que establecen la regulación de cada modalidad, se vuelve a definir cada una de dichas modalidades. Con el fin de evitar repeticiones innecesarias, se recomienda incluir en el artículo 87 únicamente la enumeración e incluir la definición de cada modalidad de carrera en los artículos correspondientes a la concreta regulación de cada una. O, si se prefiere, incluir las definiciones únicamente en el propio artículo 87 y suprimirlas de los artículos correspondientes a la específica regulación de cada una.

3.11.- Los sistemas de provisión de puestos de trabajo y la movilidad

El título VIII del anteproyecto contiene las disposiciones relativas a las modalidades de provisión de puestos de trabajo. El primero de sus artículos distingue entre sistemas de provisión definitiva de puestos de trabajo y sistemas de provisión temporal. El párrafo 1 del artículo 95 describe los principios con arreglo a los cuales habrán de seguirse los procedimientos de provisión; el párrafo 2 de dicho artículo se refiere en primer lugar al concurso y la libre designación como sistemas de provisión definitiva de puestos; y el párrafo 3 describe los procedimientos de provisión temporal. En los párrafos siguientes se refiere a la reasignación y a la redistribución de efectivos, a las cuales no encuadra en ninguno de los dos grupos anteriores. Siguiendo el orden de dicho artículo, hemos de decir que la sistemática utilizada en el Título no resulta adecuada, toda vez que aborda el tratamiento de la reasignación y la redistribución de efectivos en el capítulo V (Otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo), el mismo capítulo en el que se incluye la adscripción provisional y las comisiones de servicio, que son formas de provisión temporal. Sin embargo, relega los supuestos de movilidad, que también define como formas de provisión temporal, a un capítulo diferente: el capítulo VI. Una sistemática adecuada requiere un tratamiento conjunto de situaciones similares, regulando en los mismos capítulos las situaciones que obedecen a los mismos criterios de clasificación, o, si se prefiere, seguir en la regulación el mismo orden en el cual son tratados los sistemas de provisión en el artículo 95.

El párrafo 6 del citado artículo 95 señala que la rehabilitación conllevará la adscripción provisional a un puesto de trabajo «cuando dicha rehabilitación tenga su origen en la pérdida de la nacionalidad o en una condena a la pena principal o accesoria de inhabilitación». En realidad la rehabilitación no puede tener su origen en la pérdida de la nacionalidad o en una condena a la pena de inhabilitación, sino precisamente, en la recuperación de aquella o en la decisión del órgano de gobierno correspondiente de concesión de la rehabilitación. Por otra parte, la rehabilitación no se realiza «a la» condición de funcionario, sino que se rehabilita la propia condición de funcionario. Por lo que debe corregirse la redacción de dicho párrafo de forma que diga: «La rehabilitación de la condición de personal funcionario conllevará la adscripción provisional a un puesto de trabajo cuando la pérdida de la condición de funcionario se haya producido por la pérdida de la nacionalidad o por una condena a la pena principal o accesoria de inhabilitación. En el supuesto de que la rehabilitación se produzca tras la declaración de jubilación por incapacidad permanente revisable, la incorporación de la persona funcionaria se producirá con carácter definitivo al puesto que ésta tuviera reservado».

El párrafo 3 del artículo 98 dispone que «El concurso consistirá en la medición de conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes de las y los candidatas, así como en la valoración de los méritos, que será realizado por el órgano colegiado de carácter técnico previsto en el artículo 105 de la presente Ley». En este punto, es preciso manifestar la opinión de la que suscribe y expresar las dudas en relación a si las «actitudes» de las candidatas y los candidatos pueden ser valoradas ajustándose a las reglas de imparcialidad y objetividad requeridas por el artículo 79.1 del TRLEBEP.

En el párrafo 1 del artículo 99 se recoge cuáles han de ser las tipologías de plazas que motivarán la convocatoria de concursos, y en el mismo se dice que éstos podrán convocarse «para la generalidad de los puestos vacantes, para puestos de trabajo de una determinada área o sector especializado o referido a vacantes de uno o más Cuerpos, Escalas o agrupaciones profesionales sin requisito de titulación, tipología de puestos o de méritos o para puestos de trabajo de manera individualizada, en atención a necesidades de servicio». En realidad todas esas circunstancias se refieren a características de los puestos a convocar, salvo en el caso de los méritos, que se refieren a características de las personas candidatas. Se advierte que la convocatoria de un concurso de traslado atendiendo a los méritos necesarios para poder participar en los mismos puede contravenir la imparcialidad del propio procedimiento. Otra cosa diferente es que los méritos sean tenidos en cuenta para valorar la aptitud de las personas candidatas. Por lo cual, debería eliminarse «la tipología de méritos» como criterio para determinar qué plazas se sacarán a concurso.

En la parte final del mismo párrafo se dice que «...de acuerdo a las previsiones contenidas...». De acuerdo con las recomendaciones del Diccionario Panhispánico de Dudas, es preferible la expresión «de acuerdo con» a la de «de acuerdo a», siendo esta última más utilizada en América Latina. Por lo cual se sugiere sustituir la expresión aludida por «...de acuerdo con las previsiones contenidas...».

El párrafo 1 del artículo 102 contiene la relación de las causas por las cuales un funcionario que desempeñe un puesto de trabajo al que accedió a través de concurso podrá ser removido del mismo. La letra f) de dicho párrafo señala que una de dichas causas es «Si circunstancias de carácter económico, técnico, organizativo o de producción del Sector Público aconsejan la amortización del puesto de trabajo». En realidad el término «aconsejan» carece de la certeza que requiere la determinación del supuesto de hecho que puede dar lugar a la remoción, debiendo producirse ésta cuando efectivamente se produzca la remoción del puesto. Por lo que se recomienda modificar la redacción del supuesto en la siguiente forma: «Cuando debido a circunstancias de carácter económico, técnico, organizativo o de producción del sector público se produzca la amortización del puesto de trabajo».

Según el artículo 105.1, «Corresponde al órgano competente en materia de empleo público de cada Administración Pública la designación del órgano técnico de provisión...». Hay que señalar que no es el propio órgano técnico de provisión el que ha de ser designado sino las personas que han de integrar el mismo. Por lo que se recomienda sustituir la expresión contenida en el anteproyecto, de forma que el párrafo antedicho comience de la siguiente forma: «Corresponde al

órgano competente en materia de empleo público de cada Administración Pública la designación de las personas que integrarán órgano técnico de provisión...».

El párrafo 4 del artículo 105 contiene el verbo «ejercerán» referido al «personal asesor externo» que asistirá a los órganos técnicos de provisión de puestos. Por lo cual, deberá corregirse el verbo de forma que diga «ejercerá».

El artículo 107 regula la comisión de servicios ordinaria. Según su párrafo 1, el personal funcionario, sin especificación de si se trata de funcionario de carrera o interino, podrá ser asignado al desempeño de puestos propios de su cuerpo o escala, agrupación profesional, etc. «con reserva de puesto de trabajo». En realidad dicha reserva solo procederá para los funcionarios de carrera. Por lo que habrá de especificarse este extremo.

El párrafo 5 de dicho artículo comienza con la expresión «Cuando la comisión de servicios se confiera para la realización de tareas especiales no asignadas específicamente a un puesto de trabajo...». La ubicación de dicho párrafo dentro del artículo que regula la comisión de servicios ordinaria nos lleva a la conclusión de que se trata de uno de los supuestos que dan lugar a ésta, y que su régimen jurídico y duración máxima (de tres años) son los establecidos en el citado artículo. Sin embargo, el artículo 111 regula la comisión de servicios para la puesta en marcha de proyectos y desempeño de funciones especiales no asignadas específicamente a un puesto de trabajo, y establece que tendrá una duración máxima de dos años prorrogables por dos años más. En realidad, de la lectura del anteproyecto parece desprenderse que se trata del mismo supuesto de hecho, al que cada uno de los artículos anuda diferentes consecuencias. Por lo cual, habrá de subsanarse este extremo de forma que quede claro si se trata de supuestos diferentes y, en su caso, hacer constar en qué se basa dicha diferencia y las consecuencias jurídicas ligadas a cada uno de los supuestos de comisión de servicios.

El artículo 113 se refiere a la reasignación de efectivos, que se producirá debido a la supresión de un puesto de trabajo a consecuencia de la aplicación de planes de ordenación del empleo público o de planes de optimización de plantillas. La principal novedad de dicho artículo en relación a la regulación anterior de la figura consiste en la supresión de las características del puesto como criterio de la asignación de destino a otro puesto distinto en las dos primeras fases de las tres que puede llegar a tener el procedimiento de reasignación de efectivos. El artículo 78.3 del TRLEBEP dispone que, además del concurso y la libre designación, «Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos». Por su parte, el artículo 81.2 de dicho texto legal señala que «Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de

recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos.» Es decir, aunque concede a las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del TRLEBEP la libertad de establecer otros procedimientos de provisión, cuando decidan el traslado de funcionarios por supresión de los puestos de trabajo, prevé que este traslado se realice respetando sus retribuciones y condiciones esenciales de trabajo; lo cual requiere tomar en cuenta las características del puesto anteriormente ocupado. Por ello, y, dado que en la documentación aportada al expediente no consta la razón de la supresión de dicho criterio a la hora de decidir la reasignación de efectivos, se recomienda una reflexión sobre la oportunidad de mantenerlo en el texto de la norma objeto de informe. Todo ello, sin perjuicio del mantenimiento de la posibilidad de reorientación profesional de las personas afectadas y de la utilización de criterios relacionados con la evaluación del desempeño, las aptitudes, formación, experiencia y categoría profesional para llevar a cabo dicha reasignación.

Por otro lado, la letra b) del párrafo 4 de dicho artículo, que regula la segunda de las fases del procedimiento de reasignación de efectivos, prevé la asignación a «otro departamento, entidad o ámbito funcional o sector de actividad de la Administración pública u organismo público adscrito o a otra Administración Pública». Tal y como se ha dicho anteriormente, con el término sector se alude tradicionalmente a sectores con normativa específica como por ejemplo el ámbito de educación, el sanitario, etc. El personal perteneciente a dichos sectores tiene normativa específica para el acceso a los cuerpos de funcionarios que lo integran; por lo que la reasignación de efectivos a dichos sectores habrá de tener en cuenta dicha normativa específica y la compatibilidad con ella.

Por otro lado, la redacción de la letra b) citada requiere la suscripción de convenio para todos los supuestos a los que se refiere, cuando en realidad no se precisa convenio cuando la reasignación se haga a un puesto de otro departamento de la misma Administración. Por lo cual, habrá de introducirse el inciso «en su caso» entre comas a continuación del término «convenio».

En relación a la duración de las tres fases que, según el artículo 113 puede llegar a tener la reasignación de efectivos, la letra c) del párrafo 4, dispone que la tercera fase «tiene lugar una vez transcurridos tres meses, contados desde la finalización de la segunda fase». Esto implica que existe un plazo de tres meses desde la finalización de la segunda fase hasta el inicio de la tercera en el cual no se realiza actuación alguna a fin de adscribir al personal a un puesto, y hasta el transcurso del cual el personal afectado no se integrará en una relación específica de puestos de trabajo en reasignación o de reorientación profesional. En realidad, no está claro si el establecimiento del inicio de la tercera fase una vez transcurridos tres meses desde que finaliza la segunda se debe a un error o se trata de una decisión conscientemente adoptada en base a algún criterio que esta Asesoría no acierta a comprender, dado que ninguna explicación consta a este respecto en la documentación aportada para la tramitación del expediente.

En último lugar en relación al título VIII, hay que decir que llama la atención que la totalidad del título se refiere a la provisión de puestos de trabajo y movilidad de los funcionarios públicos, y sin embargo, el último supuesto de movilidad, el que se puede dar entre las distintas

Administraciones Públicas vascas, se haga en términos que se refieren a la generalidad del personal empleado público vasco. La introducción de este tipo de movilidad constituye una novedad en relación a la regulación de la Ley de la Función Pública Vasca; y sin embargo, tampoco se ha encontrado en la documentación aportada explicación alguna que aporte claridad sobre su aplicación a todo el personal empleado público, a diferencia lo que ocurre con el resto de los supuestos de provisión de puestos de trabajo. Surge la duda, por lo tanto, de que el personal laboral pueda participar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, tal y como se afirma en el párrafo 2, toda vez que éstos están previstos en el anteproyecto únicamente para los funcionarios. Si ciertamente, dicho personal laboral y el personal directivo público profesional pueden participar en los procedimientos de provisión de puestos de las Administraciones Públicas vascas, llama la atención que nada se diga sobre la situación y régimen jurídico de dicho personal cuando obtengan destino en otra Administración Pública vasca, tal y como se hace en el párrafo 5 respecto del personal funcionario de carrera.

3.12.- Sistema retributivo en el empleo público vasco

Se refiere el título IX al sistema retributivo en el empleo público vasco. El primero de sus artículos, esto es, el 121, lleva como título «Principios del sistema retributivo». Su contenido recoge los principios a los que habrá de atenerse dicho sistema retributivo en su párrafo 1, mientras que el resto de los párrafos recogen otras exigencias a las que habrá de atenerse el mismo. Por lo tanto, y dado que el título del artículo ha de ser fiel reflejo de su contenido se sugiere que la referencia a los «principios» del título se complemente con el de «y límites» o «y requisitos generales».

Por otra parte, la letra d) de dicho párrafo 1 dice textualmente: «La implantación de un sistema retributivo que pueda incluir un componente de retribuciones variable, cuya percepción se encuentre vinculada a parámetros de la actividad desempeñada, objetivamente mensurables». Su redacción no concuerda con la fórmula introductora de dicho párrafo: no cabe decir que el sistema retributivo atenderá al principio de la implantación de un sistema retributivo. Según las DEPLDOR, en una enumeración tabulada todos los ítems serán de la misma clase, y cada uno de dichos ítems debe, además concordar con la fórmula introductoria de los mismos. Por otro lado, en la letra f) no queda claro si su enunciado está incompleto o si se refiere a la inclusión del propio sistema retributivo entre las materias propias de la negociación colectiva.

Por ello, se recomienda corregir el párrafo, para lo cual se recomienda la siguiente redacción:

«1. El sistema retributivo de las Administraciones públicas vascas atenderá a los siguientes principios:

a) Suficiencia de las retribuciones del personal empleado público vasco, con el fin de que el servicio público sea la función exclusiva de dichos empleados, y adecuación a las responsabilidades y funciones, al cumplimiento de las tareas y al desempeño realizado en cada puesto de trabajo.

b) Sostenibilidad de las retribuciones en el marco de los recursos públicos disponibles.

- c) Igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
- d) Vinculación a parámetros de la actividad desempeñada, objetivamente mensurables, mediante la inclusión de un componente de retribuciones variables.
- e) Transparencia y publicidad de todas las retribuciones, incluidas las retribuciones variables y las establecidas por productividad y objetivos, de todo el personal empleado público vasco, al objeto de que las y los ciudadanos puedan conocer en todo momento la cuantía y el desglose de tales percepciones.
- f) Reconocimiento de su carácter de materia de negociación colectiva, en los términos previstos en esta Ley».

Destaca, como novedad, la introducción entre las retribuciones complementarias del complemento de carrera profesional, que retribuirá la progresión profesional del personal funcionario público a través de los diferentes grados de desarrollo profesional en los que se articulará el sistema de carrera profesional en las Administraciones Pública Vascas.

3.13.- Situaciones administrativas del personal funcionario

El título X del anteproyecto recoge la regulación de las situaciones administrativas del personal funcionario público en las Administraciones Públicas vascas.

El artículo 140 contiene las circunstancias por las que el personal funcionario será declarado en la situación de servicios especiales y su párrafo a) contempla, entre otros supuestos referidos todos ellos al poder ejecutivo del respectivo ámbito de aplicación, a «los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». Dicha expresión contiene un error en su redacción, toda vez que las Asambleas Legislativas no tienen órganos de gobierno, y de referirse al personal de las mismas que realiza funciones administrativas, este personal será funcionario y su nombramiento no dará lugar a la declaración de servicios especiales. Por lo cual, la expresión citada deberá sustituirse por «los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas».

El artículo 143, párrafo 1, en su parte final, señala el tiempo de permanencia en diversas situaciones que se tendrá en cuenta a efectos del cómputo de los plazos que en el mismo se establecen para la declaración y permanencia en la situación de excedencia voluntaria por interés particular. En el inciso final de dicho artículo se dice textualmente: «A su vez, no será computable el periodo de suspensión firme de funciones». En realidad, la expresión «a su vez» debe utilizarse cuando las consecuencias anudadas al supuesto concreto sean las mismas que aquellas ligadas el primer supuesto señalado. En este caso, la consecuencia es precisamente la contraria: que no será computable a los efectos señalados. Por lo tanto, debe corregirse el inciso final de forma que diga: «Por el contrario, no será computable el periodo de suspensión firme de funciones».

En el párrafo 4 del artículo 144, falta el pronombre reflexivo «se» antes del verbo «producirá».

El artículo 157 regula la suspensión firme de funciones. Su párrafo 4 dispone que será la resolución de reingreso la que determine los efectos económicos y administrativos de aquél, si se concede en el plazo de seis meses (sin que se especifique si este plazo comenzará a computarse desde la solicitud de reingreso o desde la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria). En todo caso, entendemos que la resolución será la que fije la fecha de dichos efectos, pero que el propio texto del anteproyecto debe disponer cuáles son dichos efectos y desde cuando han de producirse.

El párrafo 4 del artículo 158 dispone que: «El reingreso al servicio activo estará sujeto al régimen de incompatibilidades aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas». Aunque el sentido del mismo resulte meridianamente claro, la redacción debe corregirse, toda vez que quien está sujeto a dicho régimen de incompatibilidades no es el propio «reingreso al servicio activo» sino el personal. Por lo cual, se sugiere dar al citado párrafo la siguiente redacción: «El reingreso al servicio activo estará condicionado al cumplimiento del régimen de incompatibilidades aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas».

El párrafo 5 de dicho artículo comienza con la siguiente expresión: «A efectos de reingreso al servicio activo, se entenderá como vacante dotada presupuestariamente...». En realidad, es la primera vez que el anteproyecto se refiere a una «vacante dotada presupuestariamente»; y con posterioridad, también es única la referencia a dicho concepto, para excluir del mismo a «aquellos puestos comprometidos e identificados de manera individualizada en procesos de selección o provisión definitiva. En realidad, la definición de un concepto realizada en una norma jurídica puede tener sentido cuando dicha norma vaya a referirse con asiduidad a dicho concepto. De acuerdo con dicho parecer, no nos parece preciso explicar dicho concepto en esta parte del anteproyecto, y consideramos más acertado redactar el párrafo en la siguiente forma: «El reingreso al servicio activo se realizará a un puesto o dotación carente de titular que se adecue al cuerpo, escala, subescala, opción, agrupación profesional sin requisito de titulación, clase o categoría, así como a las competencias profesionales que se acrediten mediante el reconocimiento del grado de desarrollo profesional o, en su defecto, del grado personal consolidado por el personal funcionario. Dicho reingreso no podrá realizarse a aquellos puestos comprometidos e identificados de manera individualizada en procesos de selección o provisión definitiva».

3.14.- Derechos, deberes, código de conducta, responsabilidad e incompatibilidades del personal empleado público vasco

El título XI lleva como título los “Derechos, deberes, código de conducta e incompatibilidades del personal empleado público vasco”. El capítulo I contempla los “Derechos del personal empleado público vasco. Permisos, vacaciones y régimen de jornada laboral”; el capítulo II trata del “Código ético y deberes del personal empleado público vasco”; y el capítulo III la “Responsabilidad y régimen de incompatibilidades”. Por ello, se recomienda completar el enunciado del Título XI de forma que incluya también a las «responsabilidades» a las cuáles se refiere el capítulo III junto con el régimen de incompatibilidades.

En relación con los permisos, señala el artículo 165, párrafo 1, que los empleados públicos dispondrán de los permisos regulados en la legislación básica de empleo público, en las leyes y reglamentos aplicables, así como los que se prevean, en su caso, en los instrumentos de negociación colectiva.

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, los permisos del artículo 48 del TRLEBEP se aplicaban “en defecto de legislación aplicable”; lo que hacía que dichos permisos fueran susceptibles de ser mejorados o desplazados por la normativa autonómica. La entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley supuso la modificación de los artículos 48 y 50 del TRLEBEP, y éstos fueron declarados de carácter básico por su disposición final cuarta. La STC 156/15, corroboró la constitucionalidad del Real Decreto-ley. Dice textualmente la citada sentencia: «Ciertamente, el nuevo régimen jurídico de los permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos difiere notablemente del anterior en el que, de una parte, la precedente redacción del art. 48.1, que se corresponde con el actual art. 48 apartado único, le proporcionaba a la materia un tratamiento de normativa supletoria «en defecto de legislación aplicable» (art. 48.1 LEEP) y, de otro lado, el anterior art. 50, regulador de los permisos de vacaciones, concedía a las Administraciones públicas un amplio margen de libertad para la fijación del número de días hábiles de vacaciones a partir de un mínimo fijado en el precepto.

Ahora bien, 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, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica.

Pues bien, a la luz de estos planteamientos la recurrente plantea que la normativa estatal ha agotado toda posibilidad de desarrollo normativo localizando su impugnación en que los dos preceptos de la Ley del estatuto básico del empleado público introducidos por el art. 8 del Real Decreto-ley 20/2012 establecen una duración determinada sin posibilidad de modificación alguna del número de días que se prevén para cada tipo de permiso o licencia.

Sin embargo, la duración de tales permisos o licencias de los funcionarios públicos entra dentro de lo básico, correspondiendo al Estado su fijación, en la medida en que, a través de las bases, se establece un régimen común, tanto de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo, como de la duración de aquellos. Con tal planteamiento no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en este aspecto sustancial del régimen funcional que es el de los permisos y vacaciones, sin que tal delimitación impida a las Comunidades Autónomas el margen de actuación necesario para el desarrollo y ejecución de dichas bases, pues permite a aquellas optar por fijar la forma y manera de su utilización estableciendo, por ejemplo, si los permisos del art. 48 o los turnos de vacaciones del art. 50 LEEP pueden, los primeros, disfrutarse dentro o fuera de determinadas fechas del calendario

anual o sin unirlos a los de vacaciones; y los segundos, en determinados períodos de tiempo, por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos etc. Es decir, la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las Comunidades Autónomas de la normativa básica sobre esta materia.»

Posteriormente, el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, estableció en seis el número de días de permisos por asuntos particulares de los funcionarios públicos e introdujo la posibilidad de que las Administraciones públicas establezcan días adicionales de vacaciones en función de la antigüedad de aquéllos.

En cuanto al artículo 165, párrafo 2, del anteproyecto, incorpora un permiso no retribuido para el personal funcionario de carrera o interino de las Administraciones Públicas vascas que sea nombrado personal funcionario en prácticas en cualquier otra Administración Pública. Hay que decir que dicho permiso resulta congruente con lo previsto en el artículo 130 del anteproyecto y 26 del TRLEBEP, y necesario para que la persona interesada pueda realizar el periodo de prácticas previsto en el artículo 61.5 del TRLEBEP, y, en caso de no superar el mismo, reincorporarse a su puesto en la Administración a la que pertenece.

Por otro lado, el artículo 166 contempla algunos de los permisos que, por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral recoge el artículo 49 del TRLEBEP. El artículo 166 mejora sustancialmente éstos, tanto en su duración como en los supuestos que dan lugar a los mismos. El propio TRLEBEP prevé la posibilidad de realizar mejoras a la regulación establecida en dicho artículo 49, al decir que las condiciones que establece son «mínimas», y contemplar que, en algunos supuestos, como por ejemplo en el permiso por razón de violencia de género o el permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer y otra enfermedad grave, la Administración Pública competente podrá establecer los correspondientes términos en los cuales se aplicarán.

En cuanto al resto de los permisos establecidos por la normativa básica del Estado, éstos son aplicables en el ámbito del anteproyecto aunque su regulación no venga expresamente recogida en el texto de éste. Así se dispone, por otra parte, en el párrafo 1 del artículo 165.

En el párrafo introductorio del artículo 171 se precisa corregir el verbo «tienen» para que concuerde con el sujeto «el personal», y que en lo sucesivo sea «tiene».

El artículo 171, letra m), contiene la siguiente frase: «A estos efectos, en las Administraciones públicas vascas se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas del personal empleado público o de las ciudadanas y los ciudadanos que sirvan para mejorar la eficacia del servicio.» Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, prever significa: 1) Ver con anticipación; 2) Conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder, o 3) Disponer o preparar medios contra futuras contingencias. La expresión «se podrá prever» únicamente hace referencia a la posibilidad o no de

«preparar» la creación de la «instancia» a la que se refiere el párrafo citado; resultado al que se puede llegar sin necesidad de una norma jurídica. El objetivo de las normas jurídicas es regular conductas o posibilitar la realización de éstas, y no ocuparse de si éstas se pueden prever o no. En realidad, parece que lo que se pretende con el precepto transcrito es posibilitar que las Administraciones Públicas vascas puedan efectivamente crear la citada «instancia». Por lo tanto, y para que dicha disposición esté dotada de la precisión necesaria y la potencialidad adecuada, es preciso corregir la frase reproducida, para lo cual, sugerimos la siguiente redacción: «A estos efectos, en las Administraciones públicas vascas se podrá crear la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas del personal empleado público o de las ciudadanas y los ciudadanos que sirvan para mejorar la eficacia del servicio.»

3.15.- Régimen disciplinario

El régimen disciplinario viene contemplado en el título XII, el cual se divide en cuatro capítulos: el capítulo I contiene las «Disposiciones generales y principios del régimen disciplinario»; el capítulo II, las «Infracciones disciplinarias»; el capítulo III, las «Sanciones disciplinarias»; y el capítulo IV, el «Procedimiento disciplinario».

En primer lugar, hay que señalar que, en esta materia, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen disciplinario de los empleados públicos, dado que éste constituye parte integrante del régimen estatutario de los funcionarios y reflejo de la potestad organizadora para ordenar el personal a su servicio. De acuerdo con lo anterior, el título VII del TRLEBEP establece la normativa básica del régimen disciplinario, los principios con arreglo a los cuales se ha de ejercer la potestad disciplinaria, las normas básicas del procedimiento disciplinario, y la tipificación de las faltas muy graves, las circunstancias con arreglo a las cuales habrán de establecerse las faltas graves y la tipología de sanciones. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 95.2.h), 95.3, 95.4 y 96.1.g) del TRLEBEP, corresponderá a las Comunidades Autónomas:

- la tipificación de tipos adicionales de faltas muy graves a las establecidas en el propio TRLEBEP, lo que habrá de hacerse por ley de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por convenio colectivo en el caso del personal laboral;
- el establecimiento de las faltas graves atendiendo a las circunstancias previstas en el TRLEBEP, que deberá hacerse por ley de la asamblea legislativa de la comunidad autónoma o por convenio colectivo para el personal laboral;
- la regulación del régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las mismas circunstancias que para el establecimiento de las faltas graves, mediante la ley de Función Pública que se dicte en desarrollo del TRLEBEP;
- el establecimiento, por ley, de sanciones distintas de las previstas en el TRLEBEP.

Por otro lado, el régimen disciplinario de los empleados públicos deriva de una relación de sujeción especial de éstos con su Administración o entidad empleadora. En relación a dichas relaciones de sujeción especial, el Tribunal Constitucional ha entendido, entre otras, en su STC 26/2005, de 14 de febrero, que la reserva de Ley establecida en el artículo 25 de la Constitución Española no puede ser aplicada de forma tan rigurosa en relación a las infracciones y sanciones administrativas como respecto a los tipos y sanciones penales. De acuerdo con esta jurisprudencia, el TRLEBEP, con la utilización del término “régimen aplicable” a las faltas leves, parece admitir la utilización del reglamento en la tipificación de las faltas leves.

Sin embargo, el anteproyecto opta por la tipificación en el mismo, tanto de las faltas muy graves y graves como de las leves, y extiende así, a estas últimas, la reserva de ley, cuestión a la que no cabe nada que objetar.

Con respecto al articulado que desarrolla el régimen disciplinario observamos que el artículo 178, incluido en el capítulo I, contiene algunas incorrecciones ortográficas y gramaticales. En primer lugar, el párrafo 1 se refiere a «...las infracciones del personal a su servicio cometidas en el ejercicio de sus funciones y Cargos...». Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra «cargo», tanto en su acepción de «dignidad, empleo u oficio», como en el de «persona que desempeña el mismo», ha de escribirse con letra minúscula; por lo que habrá que corregirse este extremo. Dicha corrección habrá de realizarse en varios artículos a lo largo de todo el texto del anteproyecto, por ejemplo en la letra h) del artículo 183.

En segundo lugar, la palabra «administración» contenida en el párrafo 3, se refiere a cada una de las Administraciones Públicas, y según dicho diccionario, habrá que escribirlo con mayúscula inicial en su acepción de «conjunto de los organismos de gobierno de una nación o de una entidad política interior».

En tercer lugar, consideramos necesario referirnos al uso del futuro de subjuntivo «indujere» contenido en el párrafo 4 de dicho artículo. Aunque dicho uso no es incorrecto, se trata de una utilización arcaica de dicho tiempo verbal con un valor de futuro hipotético, siendo preferible la utilización del presente de subjuntivo «induzca».

El artículo 179 lleva como título «Principios del régimen disciplinario», término más amplio que el de «régimen sancionador» contenido en el inicio del enunciado de dicho artículo. Por ello, debe sustituirse la expresión «régimen sancionador» para hacerla coincidir con la del título, que por otra parte, coincide con la terminología utilizada en la legislación básica.

Respecto al artículo 183, recoge éste la relación de faltas muy graves, y en su letra a) se refiere al «incumplimiento del deber de respeto al ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de funciones públicas». En realidad, consideramos que, aunque todo el ordenamiento jurídico es digno de respeto, debe limitarse la calificación de falta «muy grave» para el incumplimiento del deber de respeto hacia las normas más importantes de dicho ordenamiento, tal y como lo hace el TRLEBEP

limitándolo a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía. Por dicho motivo, estimamos necesario un replanteamiento del supuesto de hecho reflejado en la letra a) del citado artículo.

La letra w) de dicho artículo dice textualmente, que será falta muy grave: «El incumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, cuando se deriven riesgos o daños para el propio personal funcionario o terceras personas». Y la letra aa) dice que también lo será: «Causar daños graves para terceros, ya sean personas o bienes, por la inobservancia de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales». Este último supuesto no está bien redactado, ya que parece que al hablar de «personas o bienes» no se refiere a ellos como aquéllos que sufren los daños sino como «terceros», término que tiene como significado «terceras personas» y que nunca podrá incluir a sus bienes. Por otro lado, en las citadas letras se contempla por duplicado el supuesto de inobservancia (o incumplimiento) de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales con daños graves para terceras personas. Por lo cual, se sugiere una nueva redacción de ambos supuestos que delimite con claridad los supuestos de hecho a los cuáles se refiere.

Por otra parte, la letra x) de dicho artículo califica, asimismo, como falta muy grave a la «infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la normativa sobre contratos administrativos, cuando mediare, al menos, negligencia grave». En relación a la normativa contractual, hay que tener en cuenta que con fecha 9 de marzo de 2018 entrará en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Según el artículo 2 de dicha Ley «Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3». El artículo 3 delimita el ámbito subjetivo de la Ley y recoge la relación de entidades que forman parte del sector público. Por otra parte, la Sección 3ª del capítulo II del título preliminar regula los contratos administrativos y privados. De la lectura conjunta de los citados preceptos se desprende que la normativa contenida en la citada Ley en relación a los contratos privados celebrados tanto por las Administraciones Públicas como por las entidades integrantes del sector público deberá ser observada por éstas al igual que la referente a los contratos administrativos. Por ello, debe sustituirse en la letra x) del artículo 183 del anteproyecto la referencia a los «contratos administrativos» por la de «contratos del sector público» que engloba tanto a los de carácter administrativo como a los de carácter privado celebrados por las Administraciones Públicas y entidades del sector público de su ámbito de aplicación.

El artículo 184 contiene la relación de faltas graves. Tiene la letra ñ) de dicho artículo el siguiente tenor literal: «El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que suponga un mínimo de diez horas al mes. A tal efecto, se entiende por mes natural el periodo comprendido desde el primer día hasta el último de cada uno de los doce meses que integran el año». En realidad, la explicación contenida en la segunda parte debe referirse a un término de la primera; sin embargo, en la primera parte no se hace referencia al «mes natural» sino únicamente al «mes».

Por lo que deberá subsanarse dicha discordancia de forma que el término utilizado en ambas partes sea el mismo.

El artículo 185 recoge los supuestos de faltas leves. En la letra d) califica como falta leve el hecho de «Utilizar indebidamente los medios telemáticos que la Administración pública ha puesto a su disposición para el cumplimiento de sus funciones». Hay que señalar que el artículo 184.d) establece que es falta grave «Utilizar de forma reiterada indebidamente los medios, incluidos los telemáticos, que la Administración pública ha puesto a su disposición para el cumplimiento de las funciones propias del puesto asignado». Por ello, habrá que completar la letra d) del artículo 185, añadiendo al mismo «cuando ello no constituya falta grave».

Por otra parte, el apartado j) de dicho artículo, en el que se califica como falta leve «cualquier incumplimiento de los deberes y obligaciones de los empleados públicos, así como de los principios éticos o de conducta, siempre que no sean calificados como falta grave o muy grave», carece de la determinación que toda tipificación de las faltas precisa.

El artículo 188 enlaza los tipos de sanciones que pueden imponerse con el tipo de falta cometida. Dispone su párrafo 1.a) que por la comisión de faltas muy graves podrá imponerse la sanción de «Separación del servicio de la persona funcionaria de carrera, que en el caso del personal funcionario interino...». Debe corregirse el texto citado, toda vez que el personal funcionario interino no es una clase de personal funcionario de carrera. Se propone eliminar la expresión de carrera y utilizar una redacción equivalente a la utilizada en el artículo 187.a).

Por otro lado, el apartado f) del citado párrafo 1 dispone como tipo de sanción que se puede imponer por la comisión de faltas muy graves el de «la pérdida de un nivel de desarrollo profesional ya acreditado». Aunque el artículo 96 del TRLEBEP dispone que, además de las sanciones previstas en el mismo, puede imponerse como sanción «cualquier otra que se establezca por ley», parece que la pérdida de un nivel de desarrollo profesional puede constituir un supuesto concreto de la sanción de demérito que en términos generales se contempla en el artículo 96.1.e) del TRLEBEP, que la letra g) del párrafo 1 del art. 188 del anteproyecto determina atribuyéndole unas características concretas. Por ello, puede resultar necesario un replanteamiento del supuesto a fin de verificar si constituye un tipo de sanción distinta o una modalidad de la sanción de demérito que, en consecuencia, puede subsumirse en la letra g), que regula éste.

Según el párrafo 4 del artículo 188 «El personal funcionario que haya sido sancionado con traslado forzoso con cambio de centro orgánico, no podrá obtener nuevo destino por ningún procedimiento en el centro orgánico del que fue trasladado por un periodo desde un año y hasta tres años». En este sentido, y, dado que dicha sanción podrá imponerse tanto por la comisión de una falta grave o por una muy grave, parece oportuno graduar la duración de la prohibición de obtener un nuevo destino en función de la gravedad de la falta, toda vez que las consecuencias en uno u otro caso no deberán ser las mismas.

3.16.- Normalización lingüística

El título XIII regula la normalización lingüística en las Administraciones Públicas vascas.

El artículo 192 establece los Planes de Normalización del Uso del Euskera y los perfiles lingüísticos como elementos fundamentales que se utilizan con el fin de lograr la normalización. Hasta la fecha, la obligatoriedad de los Planes venía establecida con rango reglamentario en el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con la regulación del anteproyecto su obligatoriedad adquirirá rango legal. Por otra parte, el ámbito de aplicación del Decreto 86/1997 es el contenido en su artículo 2:

- «a) La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.
- b) El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- c) El Consejo de Relaciones Laborales.
- d) La Administración Foral y Local y sus Organismos Autónomos.
- e) Las Juntas Generales de los Territorios Históricos.
- f) El personal de administración y servicios de la Universidad del País Vasco».

Con lo cual, con la nueva regulación, la obligatoriedad de elaboración de los Planes de Normalización del Uso del Euskera se extiende a todas las Administraciones y entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del anteproyecto (artículo 3).

Por otro lado, se atribuye al Gobierno el establecimiento de los criterios para la elaboración de los Planes de Normalización del Uso del Euskera, la determinación de la clasificación y características de los perfiles y los criterios para su aplicación a los distintos puestos de trabajo de las Administraciones Públicas vascas, la determinación de los supuestos en los que, con carácter excepcional y por razones objetivamente apreciables, el titular de un puesto de trabajo puede ser eximido del cumplimiento del perfil, la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados por cada Administración o entidad del sector público. La atribución al Gobierno Vasco de las citadas competencias se realiza en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía, según el cual «las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento». Cobra especial importancia la intervención del departamento competente en materia de política lingüística en relación a la determinación del contenido de los Planes y de los perfiles lingüísticos, así como en la asignación de éstos, ya que se le asignan la emisión de informe preceptivo sobre las propuestas de Planes de Normalización de las Administraciones Públicas vascas, la propuesta de clasificación y características de los perfiles, y la emisión de informe preceptivo con carácter previo a la asignación de los perfiles a los distintos puestos de trabajo.

Finalmente, el artículo 194 asigna al IVAP un importante papel, tanto en la formación lingüística como en la acreditación de los perfiles lingüísticos en los procesos de selección del personal y en los de provisión de puestos de trabajo.

Respecto a la redacción del articulado del título XIII, en varios lugares se recoge la referencia a los sujetos obligados por aquél en los siguientes términos: «las Administraciones públicas vascas, sus instituciones y organismos». De acuerdo con lo anteriormente expresado en este informe en relación al ámbito subjetivo, no se debe hacer referencia a las instituciones y organismos como propios de las Administraciones Públicas, sino que debe aludirse a los mismos en la misma forma en la que se hace en la LPOHGVPV o en la Ley 40/2015.

En el párrafo 4 del artículo 192 se hace referencia al «Consejo del Gobierno vasco» al decir que el Departamento competente en materia de política lingüística le remitirá los informes para la evaluación del cumplimiento de objetivos en dicha materia. Hay que decir que «Gobierno Vasco» es el nombre propio atribuido en el Estatuto de Autonomía al órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco. Por lo tanto deberá escribirse siempre con mayúscula inicial en cada uno de sus dos componentes. Por otro lado, en dicho párrafo se alude al mismo por segunda vez diciendo que los citados informes se le remiten «con objeto de por éste se evalúe...». Habrá que corregir, asimismo, dicha expresión, a fin de introducir la conjunción «que», y que diga «con objeto de que por éste se evalúe...».

Dice el final de dicho párrafo que «De conformidad con la normativa sobre protección de datos personales, los datos solicitados se registrarán en un fichero automatizado que gestionará el departamento competente en materia de política lingüística». Aunque su lectura no deja lugar a dudas sobre su significado, debe sustituirse la forma verbal activa «gestionará» por la pasiva «será gestionado», dado que en realidad no es el fichero el gestor del departamento, sino al revés.

Por último, señala el párrafo 10 del citado artículo que «Tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad, deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones del puesto de trabajo conforme a lo previsto en la presente Ley». En realidad, el lugar donde han de quedar incorporados el perfil lingüístico y la fecha de preceptividad queda cojo sin la referencia a las relaciones de puestos de trabajo, donde vendrán incluidas las especificaciones de los mismos. Por lo tanto, se recomienda redactar dicho párrafo en los siguientes términos: «Tanto el perfil lingüístico como, en su caso, la fecha de preceptividad, deberán quedar incorporados dentro de las especificaciones del puesto de trabajo que han de figurar en las relaciones de puestos de trabajo conforme a lo previsto en la presente Ley».

3.17.- Negociación colectiva

La negociación colectiva se contempla en el título XIV del anteproyecto.

Establece el artículo 31.5 del TRLEBEP que «El ejercicio de los derechos establecidos en este artículo se garantiza y se lleva a cabo a través de los órganos y sistemas específicos regulados en el presente capítulo, sin perjuicio de otras formas de colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o los representantes de éstos». Por otra parte dicho artículo en su apartado 7 establece que «El ejercicio de los derechos establecidos en este capítulo deberá respetar en todo caso el contenido del presente Estatuto y las leyes de desarrollo previstas en el mismo». De acuerdo con dichas previsiones y con la normativa básica establecida en el citado Estatuto, el título XIV del anteproyecto regula los principios a los cuáles ha de sujetarse la negociación colectiva, y la actividad negociadora, el procedimiento de adopción y aprobación de acuerdos de condiciones de trabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Mesas de Negociación, la negociación colectiva por asociaciones municipales y entidades supramunicipales, las unidades electorales y la solución extrajudicial de conflictos colectivos.

Señala el artículo 196.1.c).1 que «La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas». En realidad, el anteproyecto no puede regular las retribuciones de los funcionarios de otras Comunidades Autónomas, por lo cual deberá limitarse el supuesto en la siguiente forma: «La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi».

El anteproyecto regula, de conformidad con la legislación básica contenida en el TRLEBEP, las Mesas de Negociación, y dispone la creación de una Mesa General de Negociación en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas vascas. Igualmente, en el artículo 201 dispone que, por acuerdo de las Administraciones Públicas vascas podrá constituirse una Mesa Marco de Negociación de las Administraciones Públicas vascas. De la lectura del citado precepto parece deducirse que la composición y funciones de dicha Mesa se han establecido a semejanza de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, toda vez que se prevé una representación unitaria de las Administraciones Públicas vascas y que las materias sobre las cuales podrá negociar son aquéllas que son susceptibles de regulación por ley del Parlamento Vasco o por reglamentos de desarrollo que resulten de aplicación al conjunto del personal empleado público de las Administraciones Públicas vascas, o aquéllas otras que sean comunes al personal empleado público. Sin embargo, a diferencia de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, la posibilidad de constitución de la Mesa Marco de Negociación de las Administraciones Públicas vascas queda condicionada al acuerdo de dichas Administraciones.

Finalmente, el artículo 204 aborda la solución extrajudicial de conflictos colectivos. De acuerdo con lo previsto en el artículo 45.1 del TRLEBEP, «las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales a que se refiere el presente capítulo podrán acordar la creación, configuración y desarrollo de sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos». Con base en dicho precepto, el artículo 204.2 posibilita la creación de un órgano de mediación y arbitraje que cumpla dichas funciones, y señala que «El Gobierno Vasco, previo acuerdo con las organizaciones

sindicales más representativas, y a propuesta del departamento competente en materia de empleo público, podrá crear un órgano de mediación y arbitraje que tenga como finalidad la solución extrajudicial de conflictos colectivos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y determinar reglamentariamente los procedimientos para la utilización de estos sistemas». Dispone dicho párrafo, asimismo, que en tanto no se proceda a su creación, y en lo que respecta a las condiciones de trabajo del personal laboral, las labores de mediación y arbitraje podrán asignarse al Consejo de Relaciones Laborales, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 4/2012, de 23 de febrero, de Lan Harremanen Kontseilua/Consejo de Relaciones Laborales.

3.18.- Parte final

En relación a la numeración de las disposiciones de la parte final, hay que decir que los adjetivos ordinales identifican al sustantivo al cual acompañan, y varían en género y número en función de éstos. Así, en relación a las Disposiciones Adicionales «Trigésimo primera», «Trigésimo segunda», «Trigésimo tercera» y «Trigésimo cuarta», debe corregirse el género en el primero de sus términos y la inicial de los segundos, debiendo los primeros expresarse en femenino, al igual que la «Disposición» a la que acompañan, y los segundos con inicial mayúscula, al igual que la primera parte de los citados ordinales y los demás vocablos a los que acompañan, de forma que digan: «Trigésima Primera», «Trigésima Segunda», «Trigésima Tercera» y «Trigésima Cuarta», respectivamente.

La Disposición Adicional Primera recoge la adscripción definitiva de los Grupos de clasificación existentes en la actualidad a los nuevos Grupos y Subgrupos de clasificación profesional previstos en el artículo 57. El último párrafo remite al Anexo del anteproyecto la ordenación de profesional del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Tal y como ha indicado la COJUAE en su Dictamen 146/2012, «No resulta adecuada la remisión que incluye el artículo único al Anexo, ya que los anexos se pueden utilizar para incorporar estatutos, bases, modelos, etc., pero las prescripciones o determinaciones que constituyen el contenido de una disposición de carácter general deben figurar en su parte dispositiva». El contenido del Anexo del anteproyecto objeto de este informe contiene la descripción de los nuevos cuerpos que se crean en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los organismos autónomos de dicho ámbito, su ordenación según los Grupos y Subgrupos de clasificación establecidos en el artículo 57, la adscripción de los cuerpos existentes en la actualidad a los nuevos cuerpos y la garantía de que el personal afectado seguirá percibiendo las retribuciones estipuladas para sus respectivos puestos de trabajo. Por lo tanto, dicho contenido no es del tipo que ha de ser recogido en un anexo y puede, perfectamente, ser incluido en la parte dispositiva de la norma; en este caso, en la parte final, en la Disposición Adicional Primera, dado que contempla una situación jurídica diferente (la correspondiente al personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los organismos autónomos de dicho ámbito) de la que se contempla con carácter general a lo largo del articulado.

La Disposición Adicional Séptima lleva como título «Supuestos especiales de movilidad entre Escalas». En realidad el anteproyecto contempla los distintos supuestos de movilidad en el artículo 95, y considera a todos ellos como procedimientos de provisión temporal de puestos de trabajo. Aunque el título hable de «supuestos especiales de movilidad», la ubicación de dicha Disposición hace dudar de si, en efecto, se trata de un supuesto especial de movilidad o de una auténtica integración en la Escala a la que se accede. Si se trata de un supuesto de movilidad, nada obsta a que se recoja la misma en la parte dispositiva de la norma, a continuación del resto de procedimientos de provisión temporal de puestos; y si se trata de un procedimiento de integración, parece conveniente modificar su denominación eliminando el término «movilidad» a fin de evitar confusiones y dejar clara su naturaleza.

Según la Disposición Adicional Novena, «Las Administraciones Públicas que cuentan con normativa específica en materia de régimen jurídico de sus empleados públicos, señaladas en el artículo 5 de la presente Ley, procurarán la adecuación de los sistemas de clasificación de su personal a los criterios establecidos al respecto en el Capítulo II del Título IV de la misma. A este respecto, hace falta decir que el artículo 5 citado no hace referencia a ninguna Administración Pública concreta, sino a colectivos de personal que cuentan con legislación o normativa específica. Entre dichos colectivos se contempla al «Personal funcionario perteneciente a Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma». Según lo dispuesto en el Libro VI de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia son los Cuerpos de Médicos Forenses, de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Tramitación Procesal y Administrativa, de Auxilio Judicial y de Ayudantes de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. De acuerdo con el artículo 470.2 de la LOPJ, los citados Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia tendrán el carácter de Cuerpos Nacionales, y el artículo 475 contiene la clasificación de los cuerpos de dichos funcionarios se contiene en el artículo 475 de dicha LOPJ. Por ello, la orden contenida en la Disposición Adicional Novena excede del ámbito subjetivo de aplicación del anteproyecto, dado que la clasificación del personal al servicio de la Administración de Justicia compete al Estado y es única para todo el territorio de éste.

La Disposición Adicional Décima aborda la concreción de los puestos que pueden tener la consideración de puestos de personal directivo público profesional. En la Administración General de la Comunidad Autónoma del Euskadi, tienen tal consideración, entre otros, los puestos de Director de Servicios de los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco, cuando así se disponga expresamente en el correspondiente decreto de estructura orgánica y funcional del respectivo departamento. Esto obliga a negar la condición de alto cargo al personal que ocupe dichos puestos, lo que se hace en la Disposición Final Tercera del anteproyecto mediante la modificación del artículo 29 de la Ley de Gobierno.

Dicha Disposición Adicional Décima lleva como título «Personal Directivo Público Profesional de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi». Sin embargo, los

diferentes párrafos de los cuáles se compone el artículo llevan encabezados heterogéneos, tales como «Personal Directivo Público... de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi», «órganos competentes para la aprobación de los instrumentos...», «órganos directivos», etc. Consideramos necesario homogeneizar los encabezados de los párrafos, así como seguir en cada uno de ellos el mismo orden en la exposición: qué puestos tienen la consideración de puestos directivos y cuál es el instrumento en el que ha de establecerse dicha consideración, así como, en su caso, el órgano competente para la aprobación de dicho instrumento.

La Disposición Adicional Undécima recoge los efectos del silencio administrativo en una serie de procedimientos regulados en la Ley. De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado es el silencio positivo, salvo que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Así, el anteproyecto objeto de este informe, haciendo uso de esta posibilidad recoge una relación de supuestos en los que el silencio es negativo. En realidad, la memoria justificativa aportada no contiene una explicación del establecimiento del silencio negativo en todos los supuestos contemplados, y lo cierto es, que la relación de supuestos en los que se producirá éste es bastante amplia, lo que puede dar lugar a una reversión de la regla general del silencio positivo establecido en la Ley 39/2015. Por ello, se sugiere una reconsideración de si es necesario el establecimiento del silencio negativo en todos los casos previstos en la Disposición Adicional citada, o en su caso, la inclusión de una justificación en la memoria explicativa de la que se extraiga la correspondiente fundamentación.

La redacción del párrafo 1 de la Disposición Adicional Decimocuarta es la siguiente: «El personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi que se integre voluntariamente en el régimen estatutario previsto en la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi será declarado, previa acreditación, en situación de servicio en otras Administraciones públicas, con los efectos previstos en la presente Ley». Respecto a la referencia que dicho párrafo hace a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, habrá de completarse con el adjetivo que defina a ésta conforme a la normativa de aplicación, dado que no queda claro si se refiere a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que comprende tanto a la Administración General como a la Administración Institucional de dicha Comunidad (artículo 7 LPOHGVP), o a un conjunto distinto de entidades de dicho ámbito territorial, dado que Osakidetza – Servicio Vasco de Salud es un ente público de derecho privado que, por lo tanto, forma también parte de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al igual que el resto los organismos autónomos de dicho ámbito territorial. La delimitación del término Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi habrá de realizarse a lo largo de todo el texto de la Disposición Adicional citada.

El párrafo 4 de dicho artículo dice textualmente: «En todo caso, los procesos de integración en el régimen estatutario del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberán llevarse a efecto con respeto de la normativa específica que resulte de

aplicación al personal del Ente Público Osakidetza-Servicio vasco de salud». La redacción de dicho párrafo no es lo suficientemente clara por el orden en el que se han dispuesto sus elementos, aunque por el contexto, parece referirse a la integración del personal funcionario de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en el régimen estatutario previsto en la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi. Por ello, se sugiere la siguiente redacción: «En todo caso, los procesos de integración del personal funcionario de la Administración (la que finalmente se determine, tal y como se ha recomendado previamente en este párrafo) de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el régimen estatutario previsto en la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, deberán llevarse a efecto con respeto de la normativa específica que resulte de aplicación al personal del Ente Público Osakidetza-Servicio vasco de salud».

La Disposición Adicional Decimoquinta lleva como título «Medidas de acción positiva en el acceso al empleo público a favor de las víctimas de terrorismo y de colectivos desaventajados». Su párrafo 1 se refiere a las «Medidas de acción positiva en favor de las víctimas del terrorismo» y comienza con la siguiente declaración: «El personal incluido en el ámbito de aplicación previsto en el artículo 3 de la presente Ley tiene los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo». En realidad, dicho párrafo contiene una declaración de derechos y no se trata de medidas de acción positiva, tal y como dice el título del párrafo. Por otro lado, no es preciso incluir tal declaración en el anteproyecto, toda vez que el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 4/2008 citada ya viene determinado en la misma, sin que el hecho de estar incluido o no en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Empleo Público Vasco afecte a la aplicación de dicha Ley 4/2008.

El párrafo 2 de la Disposición Adicional aludida «Otras medidas de acción positiva para colectivos desaventajados» comienza de la siguiente manera: «Las Administraciones públicas vascas, así como el resto de entidades del sector público vasco, podrán elaborar programas temporales de acceso al empleo público, que no requieran de una cualificación especial y que permitan la inserción laboral, conforme a lo previsto en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, de las personas que pertenezcan a los siguientes colectivos:...»

En realidad, la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, no contiene una definición de reinserción social, limitándose a señalar en su artículo 1.2 que «El objetivo del trabajo de estas personas en las empresas de inserción es lograr su integración en el mercado de trabajo ordinario, para lo cual, la empresa de inserción contratante facilitará a sus trabajadores el acceso a la formación y a la orientación a través de las acciones y medidas que se establecen en esta Ley». Por otro lado, de la lectura del contenido de dicha Ley se deduce que la única parte de la misma con la cual pudieran resultar conformes los programas temporales de acceso al empleo público previstos en el anteproyecto es la relativa a las características de las relaciones laborales de las personas trabajadoras en situación de exclusión social con las empresas de inserción que pueden contratarlas. De hecho, la mencionada Ley se dirige fundamentalmente a regular los requisitos y condiciones que han de cumplir las empresas de

inserción, y las relaciones de éstas con las Administraciones Públicas. Además, las medidas de inserción previstas en la Ley 44/2007 van dirigidas a colectivos distintos de aquéllos a los que el anteproyecto contempla como destinatarios de las medidas de acción positiva en el acceso al empleo público. Por lo tanto, resulta necesario determinar con qué preceptos de la Ley 44/2007 han de resultar conformes los programas temporales de acceso al empleo público, o si la conformidad únicamente se refiere a los objetivos de la inserción social a los que se alude en el artículo 1.2 de la misma. O finalmente, y dada la escasa relación con la mayoría del articulado de la Ley 44/2017, podría también optarse por eliminar la referencia la misma.

Por otro lado en la letra a) del párrafo 2, que contempla a uno de los colectivos que pueden ser destinatarios de las medidas de acción positiva en el acceso al empleo público, se habla de «personas que tras ser condenadas penalmente y haber sufrido reclusión en un establecimiento penitenciario...». Es necesario decir que la pena de «reclusión» desapareció de nuestro ordenamiento jurídico con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, debiendo eliminarse dicho término y sustituirlo por otro que se ajuste a la normativa vigente de acuerdo al alcance que quiera darse al supuesto contemplado en dicha letra a), como por ejemplo «pena privativa de libertad».

En la letra b) se alude a los menores a quienes se les haya aplicado, en primer lugar, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y nuevamente, se alude a la «Ley de responsabilidad penal del menor». Habría que eliminar la referencia a esta última, toda vez que se trata de una referencia repetida e incompleta a la misma norma citada con anterioridad.

El apartado c) se refiere al colectivo de «personas marginadas socialmente», y se deja al reglamento la concreción de las personas que integran dicho colectivo. Al margen de que el aludido es un concepto jurídico indeterminado, la normativa vigente en materia de empleo utiliza la expresión «personas en situación de exclusión social» o «personas en riesgo de exclusión social»; por lo cual, recomendamos la utilización de alguna de dichas expresiones en lugar de la elegida en el anteproyecto. Así se hace, por ejemplo en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, e incluso en la propia Ley 44/2007 a la que la Disposición Adicional comentada alude. De la misma forma, las expresiones recomendadas son preferibles a la utilizada tanto en el título de la Disposición como en el de su párrafo 2: «colectivos desaventajados».

Finaliza la Disposición Adicional Decimoquinta con la siguiente disposición: «Cualquier medida de acción positiva deberá observar los principios contenidos en la legislación sobre protección de datos de carácter personal». Dicho párrafo puede perfectamente ser eliminado por innecesario, toda vez que la obligación de cumplimiento de dicha legislación deriva la propia normativa sobre protección de datos, y nada añade la citada Disposición Adicional a lo dispuesto por ésta.

La misma consideración cabe realizar respecto del párrafo 1 de la Disposición Adicional Decimosexta, dado que las obligaciones que la misma establece derivan de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Por otra parte, en dicha Disposición Adicional Decimosexta sobra igualmente la expresión «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior». La expresión «sin perjuicio» significa, según el Diccionario de la Lengua Española «dejando a salvo». Por ello, debe utilizarse cuando la aplicación de una disposición puede llevar a un resultado contrario a lo dispuesto con anterioridad para otro supuesto concreto y precisamente para evitar este resultado; esto es, con el mismo significado que «sin dañar», «sin omitir» o «sin contrariar». Por ello no es adecuada su utilización en este caso, en el que la elaboración, aprobación y aplicación de un Plan de Igualdad no puede contrariar el deber de respeto a la igualdad de trato y de oportunidades, ni impide u obstaculiza la adopción de otras medidas dirigidas a evitar la discriminación laboral entre mujeres y hombres. Al contrario, los planes de igualdad contienen, precisamente, medidas concretas y efectivas dirigidas a promover dicha igualdad. Por ello, deberá eliminarse la expresión aludida.

En el párrafo 3 de la Disposición Adicional Vigésimoprimera deben coordinarse los verbos «desempeñen» y «tienen» con el sustantivo singular «personal», y, además se debe eliminar la coma que se encuentra entre el sujeto y el predicado, de forma que diga: «El personal estatutario fijo y el personal funcionario de carrera de los cuerpos de personal funcionario docente no universitario que desempeñe estos puestos tiene derecho a percibir...».

La disposición Adicional Vigésimosexta dispone la creación de la «Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi». La Administración de referencia es la que la LPOHGVP denomina Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que comprende tanto a la Administración General como a la Institucional. Así se deduce de su redacción, por lo cual, habrá de corregirse su denominación para incluir el adjetivo «Pública» que completa su denominación. Esta disposición cumple el mandato contenido en el artículo 36.3 del TRLEBEP de constituir una Mesa General de Negociación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Dispone la Disposición Adicional Vigésimoséptima que las unidades electorales en el Ente Público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (sic) y en la Universidad del País Vasco serán las establecidas en el correspondiente Acuerdo de Consejo de Gobierno. Esta disposición es la concreción de lo dispuesto en el artículo 30.4 del TRLEBEP. Dicho artículo atribuye a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas la posibilidad de modificar o establecer unidades electorales, y añade que deberán hacerlo «previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical».

Dispone la Disposición Adicional Vigésimonovena que «Es personal laboral por tiempo indefinido no fijo, el empleado público de las Administraciones públicas vascas al que le haya sido reconocida dicha condición en virtud de resolución judicial firme de los jueces o tribunales del orden

jurisdiccional social». Tal y como señala el artículo 11 del TRLEBEP, es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato, éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal. Por lo tanto, es la legislación laboral a quién corresponde la definición de las modalidades de contratación. Según el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, los contratos podrán concertarse por tiempo indefinido o por una duración determinada. De acuerdo con el apartado 3 de dicho artículo, «se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley». Por otra parte, no es preciso afirmar en una Ley que tiene la condición de personal laboral por tiempo indefinido no fijo a quien le haya sido reconocida dicha condición en una resolución judicial firme, ya que ninguna otra consecuencia podría derivarse de dicho reconocimiento. Por ello, el párrafo 1 de la citada Disposición ha de ser eliminado por innecesario.

Según el párrafo 4, «Con el fin de proceder a la regularización de la situación derivada del reconocimiento por la instancia judicial de una relación laboral temporal por tiempo indefinido no fija y, salvo que se opte por la indemnización, una vez firme la sentencia por la que se declara la condición de laboral temporal indefinido no fijo, la Administración correspondiente deberá llevar a efecto la creación de la dotación correspondiente, salvo que ello no fuera necesario por existir plaza vacante disponible al efecto». En realidad, la opción por la indemnización sólo se pueden dar como consecuencia de una declaración de despido improcedente cuando no se desee readmitir a la persona trabajadora, pero nunca va a ser una consecuencia directa de la sentencia judicial que declare la existencia de una relación laboral por tiempo indefinido no fijo. Por lo tanto, debe eliminarse del párrafo el inciso «salvo que se opte por la indemnización».

Comienza el párrafo 5 con la siguiente introducción: «El empleado mantendrá su relación jurídica de carácter indefinida no fija hasta que se produzca la extinción de la misma por cualquiera de las siguientes circunstancias». En ella ha de hacerse concordar el género entre el sustantivo «carácter» y el adjetivo «indefinida», debiendo citarse éste en masculino.

Según la letra a) de dicho párrafo, una de las circunstancias que pueden dar lugar a la extinción de la relación jurídica laboral de carácter indefinido no fijo, es «Por la cobertura reglamentaria del puesto a través de procesos selectivos o de provisión definitiva. Tratándose de procesos de provisión definitiva la extinción de la relación laboral indefinida no fija tendrá su causa en la adjudicación de dicho destino a alguno de los participantes en el concurso de traslados.» Llama la atención que aunque en la frase inicial del supuesto se haga referencia a procesos de provisión definitiva del puesto, luego únicamente prevea que se extinguirá la relación laboral cuando se produzca la adjudicación de del puesto en concurso de traslados, no haciendo referencia alguna a su cobertura por libre designación, que es el otro procedimiento ordinario de provisión de puestos de trabajo. Si de ambos procedimientos de provisión, únicamente la adjudicación por concurso de traslados puede dar lugar a la extinción de la relación laboral señalada, habrá que

modificar el enunciado del supuesto para decir que dicha extinción tendrá lugar «por la cobertura reglamentaria del puesto a través de procesos selectivos o en concurso de traslados».

En el párrafo 6 se recomienda completar la redacción de la letra a) a fin de hacerla más precisa y comprensible. Se sugiere la siguiente redacción: «Elaboración de un Plan de Ordenación del Empleo Público en el que se justifique que no es necesaria la cobertura de la totalidad de los puestos ocupados por el personal laboral por tiempo indefinido no fijo cuya relación laboral haya sido reconocido por sentencia firme, detallando de manera razonada el número de plazas a proveer conforme a los criterios de auto organización, eficacia y eficiencia en la prestación del servicio y racionalidad de la utilización de los recursos públicos».

En la letra b) del mismo párrafo se ha introducido por error una coma entre las palabras «plazas» y «a proveer», que por lo tanto, habrá que eliminar.

Según la letra c) del párrafo en cuestión, otro de los supuestos que dan lugar a la extinción de la relación laboral a que se refiere es el siguiente: «Una vez aprobado el Plan de Ordenación del Empleo Público, se procederá a la cobertura reglamentaria de las plazas creadas, en el ámbito de un proceso selectivo convocado y desarrollado conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad y a los demás criterios de actuación previstos en la presente Ley para el acceso al empleo público». Según el párrafo 4 del artículo 98 del anteproyecto, que regula la provisión de puestos de trabajo mediante concurso, «Con carácter previo a las convocatorias de procesos selectivos para el ingreso en las Administraciones públicas vascas, y a salvo de lo que pueda indicarse al respecto en sus Planes de Ordenación del empleo público, éstas convocarán concurso de traslados, en las condiciones previstas en el artículo 99 de la presente Ley». De la lectura conjunta de ambos preceptos parece deducirse la voluntad de que las plazas ocupadas por personas a quienes una sentencia firme haya reconocido la existencia de una relación laboral de carácter indefinido no fijo deben ser, en primer lugar, ofrecidas en concurso de traslados con carácter previo a su convocatoria en un proceso selectivo. Es cierto que dicho artículo 98.4 deja a salvo la posibilidad de que los Planes de Ordenación del empleo público puedan disponer otra cosa, y que el artículo 99.2 únicamente establece la necesidad de que se incluyan en la convocatoria de concursos los puestos vacantes desempeñados por personal funcionario en adscripción provisional y en comisión de servicios, y no los desempeñados por personal laboral indefinido no fijo. Pero dada la semejanza de situaciones, se recomienda hacer una reflexión sobre la diferente solución dada en uno u otro caso. La opción por una u otra solución determinará, en su caso, el contenido de la letra d) siguiente.

En dicha letra d) hay dos errores, uno de redacción y otro de sintaxis. El primero consiste en la supresión de la preposición «en» al inicio de la misma. El segundo consiste en decir que «la totalidad del personal laboral por tiempo indefinido..., extinguirá su relación laboral de carácter indefinido no fijo». En realidad no es el personal el que extingue dicha relación laboral, sino que ésta resulta extinguida por la resolución del proceso selectivo. Por lo que la redacción de la letra d) ha de ser corregida. Se sugiere para ello la siguiente composición: «Hasta el momento en el que se produzca la provisión de las plazas ofertadas en el proceso selectivo, el personal laboral por tiempo

indefinido no fijo afectado mantendrá su relación de empleo. Una vez resuelta la Oferta de Empleo Público, se extinguirá la relación laboral del personal laboral por tiempo indefinido no fijo incluido en el Plan de Ordenación del Empleo Público que dio origen al proceso selectivo».

Según el párrafo 1 de la Disposición Adicional Trigésima Segunda, «El personal funcionario de las Administraciones públicas vascas podrá solicitar la reducción del complemento específico, o concepto equiparable, correspondiente al puesto que desempeñan, al objeto de adecuarlo al porcentaje al que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas». Lo cierto es que dicho párrafo, a diferencia del título de la Disposición, no expresa la finalidad de la reducción a que hace referencia, y que para entender el sentido de dicho párrafo hay que acudir a leer el artículo 16 de la Ley 53/1984. Se recomienda completar su texto de forma que su significado sea más claro. Se sugiere la siguiente redacción: «El personal funcionario de las Administraciones públicas vascas podrá solicitar la reducción del complemento específico, o concepto equiparable, correspondiente al puesto que desempeñan, con el fin de que no supere el porcentaje al que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y pueda, así, solicitar la declaración de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas».

El párrafo 2 de la citada Disposición Adicional dice textualmente: «Se excluye de esta posibilidad, al personal directivo público profesional, al personal eventual con rango igual o superior a director o directora, a los que desempeñen puestos que tengan asignado un complemento de destino de nivel 29 o 30, y al que incluya el factor de incompatibilidad entre las retribuciones complementarias que perciban». Visto el inicio de dicho párrafo «Se excluye de esta posibilidad...» y dado que el párrafo 1 se refiere a la posibilidad de solicitar la reducción, parece que también el segundo párrafo se refiere a la misma; sin embargo, tras la lectura del artículo 16 de la Ley 53/1984 antes citada, parece claro que su intención es la prohibición de solicitar la declaración de compatibilidad al personal contemplado en el mismo. Por ello, debe corregirse su redacción a fin de que quede claro que lo que no podrá hacer el personal al que se refiere es solicitar la declaración de compatibilidad.

Dice el párrafo 4 de dicha Disposición que: «La autorización de la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas por parte del personal empleado público con relación de empleo laboral, se otorgará en condiciones análogas a las del personal funcionario, resultando preciso, a dicho efecto, proceder a la correspondiente reducción de retribuciones». Dado que dicha reducción de retribuciones únicamente deberá producirse cuando la cuantía del complemento específico o equivalente supere el porcentaje señalado en el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, habrá que añadir «en su caso», entre comas, después del verbo «proceder».

Resulta francamente confusa la redacción de la Disposición Adicional Trigésima Tercera. Se recomienda dar una nueva redacción a la misma de forma que se expresen en primer lugar en qué supuestos podrá autorizarse la superación del límite señalado en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984;

en segundo lugar, qué limite, de entre los establecidos en el mismo, podrá superarse; y finalmente el mantenimiento del resto de las limitaciones. Por otra parte, el artículo 53.c) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, señala que el contrato de los profesores asociados y profesoras asociadas será de carácter temporal y con dedicación a tiempo parcial; por lo tanto, se podrá eliminar la especificación de dichas características que ya derivan del propio tipo de contrato que tienen los profesores asociados y las profesoras asociadas.

Se sugiere la siguiente redacción:

«En el caso de las autorizaciones de compatibilidad otorgadas al personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas para ser profesor universitario asociado o profesora universitaria asociada en el régimen determinado por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y por razón de especial interés para el servicio público, se autoriza la superación del límite señalado en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, en lo que se refiere a que la cantidad total percibida por ambos puestos no puede superar la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el Cargo de Director General o Directora General, manteniendo el resto de las limitaciones previstas en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre». De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, la autorización para superar dicho límite requerirá, además, en cada caso concreto, acuerdo expreso del Consejo de Gobierno, o del Pleno de las Corporaciones Locales.

La Disposición Transitoria Cuarta lleva como título «Grado de desarrollo profesional transitorio y personalizado». Sin embargo, la citada Disposición impone un «sistema» directo de acoplamiento entre el grado personal consolidado y el nivel desarrollo profesional a reconocer a los empleados públicos, en función de los criterios, que habrán de ser generales o especiales, pero nunca personalizados, que establezca la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi. Por lo tanto, el término «personalizado» se ha utilizado incorrectamente, ya que el mismo significa «dar carácter personal» o «hacer algo en función de la persona». Por otro lado, dice el precepto que el sistema directo de acoplamiento se podrá establecer «de manera excepcional y únicamente durante el periodo de implantación del modelo de carrera». Dado que el destino del sistema de grado personal desaparecerá con la implantación del modelo de carrera profesional y el reconocimiento de los niveles de desarrollo profesional, no se comprende de qué otro modo podría establecerse el sistema de acoplamiento que «de manera excepcional y únicamente durante el periodo de implantación de carrera». Por lo que se sugiere la eliminación de dicho inciso por innecesario.

Según la Disposición Transitoria Quinta, el personal funcionario de carrera seguirá poseyendo un grado personal hasta que «se lleven a cabo las equivalencias que se establezcan». En realidad «llevar a cabo» es sinónimo de «concluir» o «ejecutar». Por lo cual, en aras de ahondar en la precisión del precepto, parece más correcto sustituir la expresión «se lleven a cabo las equivalencias que se establezcan» por «se le reconozca un nivel de desarrollo profesional en aplicación de las equivalencias que se establezcan».

Comienza el párrafo 2 de dicha Disposición: «Durante el periodo que permanezca transitoriamente vigente el grado personal...». A este respecto, hay que decir que la vigencia es una cualidad que se predica de una ley, ordenanza, costumbre o estilo, y no de una característica atribuida al personal empleado público. Por ello resulta preferible utilizar la expresión «Hasta que se produzca la efectiva implantación del sistema de carrera profesional...».

Según la letra d) de dicho párrafo 2, «Excepcionalmente, el período de permanencia en un puesto de trabajo en comisión de servicios se computará a efectos de consolidación de grado que corresponda al nivel del puesto si el mismo, u otro de igual o superior nivel, se obtuviera posteriormente por el sistema de provisión ordinario». De la lectura del precepto no queda claro si la excepcionalidad ha de ser apreciada caso por caso en base a circunstancias determinadas, en cuyo caso habría que concretar cuáles son estas circunstancias, o si en realidad, la excepcionalidad no es tal, y el tiempo de permanencia en un puesto en comisión de servicios habrá de computarse a efectos de consolidación del nivel de dicho puesto u otro de igual o superior nivel siempre que éste se obtenga posteriormente por el sistema de provisión ordinario, en cuyo caso, habría que eliminar el término «excepcionalmente».

La Disposición Transitoria Novena contempla la relación de titulaciones universitarias que permitirán el acceso a los distintos cuerpos encuadrados en el Grupo de Clasificación “A” hasta que se produzca la implantación definitiva de las nuevas titulaciones universitarias. Para el acceso a dicho grupo, el artículo 76 del TRLEBEP exige estar en posesión del título universitario de Grado y dispone que «en aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta». Los nuevos títulos oficiales universitarios (Grado, Máster y Doctorado) han sido introducidos en nuestro sistema universitario tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que estableció una nueva estructuración de las enseñanzas y los títulos universitarios oficiales. Por lo tanto, la implantación de las nuevas titulaciones se realizará paulatinamente, en previsión de lo cual, la disposición transitoria tercera del TRLEBEP «Entrada en vigor de la nueva clasificación profesional», señala que: «Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto».

De acuerdo con el artículo 149.1.30 CE el Estado tiene competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, dispone en su artículo 36.b) que el Gobierno del Estado, previo informe del Consejo de Universidades, regulará las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no universitaria a aquellos a que se refiere el artículo 35 (títulos universitarios de carácter oficial). En desarrollo de dicha Ley Orgánica se dictó el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia

a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado. La disposición adicional octava de este Real Decreto 967/2014, «Titulación para el ingreso en las administraciones públicas», señala lo siguiente: “Lo previsto en este real decreto no resulta de aplicación al régimen de titulaciones exigible para el ingreso en las administraciones públicas, que se regirá, en todo caso, por lo previsto en la Ley 7/ 2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, y el resto de su normativa específica que resulte de aplicación”.

En virtud de esta última previsión, resulta procedente la inclusión en el texto del anteproyecto de la relación de titulaciones anteriores consideradas equivalentes a las titulaciones actuales previstas en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias y oficiales.

El párrafo 2 de la Disposición regula la incorporación de los nuevos títulos universitarios a los requisitos de acceso al empleo público, y se remite para ello al catálogo declarativo de equivalencia de titulaciones académicas que se prevé en la Disposición Adicional Vigésima del anteproyecto.

La Disposición Transitoria Décima contempla la funcionarización del personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario. Dicha Disposición repite el contenido de la disposición transitoria segunda del TRLEBEP, con la diferencia de que el momento temporal a tener en cuenta es el de la entrada en vigor de la Ley de Empleo Público Vasco, a diferencia del TRLEBEP, que vincula la posibilidad de funcionarización al personal laboral que a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, estuviera desempeñando funciones de personal funcionario, o pasare a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha. Dado que el artículo 9.2 del TRLEBEP remite a las leyes de desarrollo del TRLEBEP de cada Administración la determinación de los términos en que han de ejercerse las funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de éstas, es lógico que la fecha tenida en cuenta en el anteproyecto objeto de informe sea la de entrada en vigor de la Ley de Empleo Público Vasco, que es, en definitiva, la que define esos puestos como de funcionarios.

La Disposición Transitoria Undécima contempla la situación en la que puede quedar el personal funcionario que resulta adscrito a una entidad instrumental. El contenido de dicha disposición ha de ponerse en relación con el artículo 150.7 del anteproyecto. Según éste, el personal funcionario de carrera que sea asignado a entidades instrumentales del sector público que se creen por la Administración Pública que corresponda, se acogerán a la situación de excedencia para prestar servicios en el sector público. El contenido de ambos preceptos resulta contradictorio, toda vez que el artículo 150.7 dice que necesariamente «se acogerá a la situación de excedencia para prestar servicios en el sector público»; sin embargo, la Disposición Transitoria Undécima, dicho personal podrá optar por integrarse en el ente de nueva creación como personal laboral, en

cuyo caso, quedará respecto a la Administración de origen en situación de excedencia voluntaria por interés particular. Por dicho motivo, consideramos necesario que en el artículo 150.7 se introduzca el inciso de que el funcionario afectado se acogerá a la situación de excedencia para prestar servicios en el sector público, salvo que opte por integrarse como personal laboral en la entidad instrumental de nueva creación.

La Disposición Transitoria Duodécima lleva como título «Promoción interna horizontal excepcional dentro del Grupo A de clasificación». A pesar de su título, dicha disposición recoge la posibilidad de promoción interna tanto horizontal como vertical, toda vez que permite el acceso a cuerpos o escalas tanto del mismo Subgrupo A1 o A2 (horizontal) como del Subgrupo A2 al Subgrupo A1 (vertical), por lo que habrá que adecuar el título de la disposición a su contenido.

La primera parte de la Disposición Transitoria Decimosexta contiene una obviedad que puede ser eliminada del texto de la disposición. Así, resulta meridianamente claro que en tanto no se aprueben las resoluciones de integración del personal funcionario, éste se encontrará transitoriamente pendiente de integración. Otra cosa es que resulte necesario decir que ello no afectará a su condición de personal funcionario, ni al desempeño de los puestos de trabajo en que estuvieran destinados. Por ello, se recomienda modificar el texto de la citada disposición en la siguiente forma: «En tanto no se aprueben por el departamento competente en materia de función pública las resoluciones de integración del personal funcionario a que se refiere la Disposición Adicional Segunda, dicho personal no verá afectada su condición de personal funcionario de carrera ni el desempeño de los puestos en que estuviera destinado».

La Disposición Transitoria Decimonovena contempla un proceso especial de consolidación de empleo en las Administraciones Públicas vascas. Con ello se trata de dar solución a un problema estructural cual es el alto porcentaje de interinidad en el personal que presta sus servicios en aquéllas. La estabilización del personal empleado público ha sido una cuestión intensamente debatida y que ha sido objeto de atención en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional. Según la doctrina de dicho Tribunal no cabe la integración automática (STC 203/1993) o las pruebas restringidas, salvo excepciones (SSTC 4/1993, 60/1994, 12/1999, 38/2004); pueden valorarse los servicios prestados por no ser ajenos a los principios de mérito y capacidad; y la fase de concurso debe tener un límite máximo de valoración (45%) dentro de la puntuación total. La consolidación del empleo temporal ha sido prevista, asimismo, en la disposición transitoria cuarta del TRLEBEP, cuyo tenor literal es el siguiente:

« 1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá

valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.»

Los términos de la Disposición Transitoria Decimonovena cumplen los requisitos defendidos por la doctrina del Tribunal Constitucional, así como los establecidos en el TRLEBEP, ya que configuran un proceso selectivo que se desarrollará en un marco de oferta de empleo público que adopta la forma de concurso oposición, abierto y que garantice la libre concurrencia, que responde a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, cuyas pruebas guardarán relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de la convocatoria, y en el cual se tendrán en cuenta los servicios prestados en puestos similares tanto en la Administración Pública convocante como en otras Administraciones Públicas, y en la cuál es otorga un porcentaje de valoración máximo a la fase de concurso (45%) y dentro de ésta a la valoración de la experiencia en los puestos de la convocatoria (20%).

La Disposición Transitoria Vigésima prevé la posibilidad de incluir un turno diferenciado en el proceso selectivo para la consolidación de empleo previsto en la disposición anterior cuando el porcentaje de interinidad existente en los Grupos o Subgrupos de clasificación señalados en el artículo 57 exista un porcentaje de interinidad que supere el 40%. A dicho turno se podrá reservar hasta el 60% de las plazas ofertadas dentro de cada uno de los procesos selectivos vinculados a cada grupo o subgrupo de clasificación, y para poder participar en el mismo, las personas interesadas deberán acreditar un mínimo de ocho años de antigüedad en los cuerpos, escalas, subescalas, categorías, opciones o especialidades a los que pertenecen las plazas convocadas.

No nos consta que el Tribunal Constitucional haya tenido que pronunciarse sobre un supuesto igual al previsto en la disposición citada. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el alto porcentaje de interinidad en las Administraciones viene motivado por la ausencia de procesos selectivos durante largo tiempo, y agravado en gran medida por la situación de crisis padecida en los últimos años, que ha conllevado la eliminación de ofertas de empleo público en unos casos y una gran limitación en las tasas de reposición del empleo público en otros. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que a pesar de las medidas de restricción adoptadas por el Estado en los últimos años, no se ha derogado la disposición transitoria cuarta del TRLEBEP. Por todo ello, tomando como base la solución prevista en el apartado 1 de dicha disposición transitoria, el turno de acceso diferenciado puede aceptarse como solución excepcional a una problemática también excepcional, cual es la interinidad estructural del personal funcionario en las Administraciones Públicas vascas.

Finaliza el anteproyecto con una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La primera de las disposiciones finales lleva como título «Delegación al Gobierno Vasco para aprobar un decreto sobre Cuerpos y Escalas del personal funcionario de las Administraciones públicas vascas». La «delegación» implica trasladar a otro órgano el ejercicio de competencias,

potestades o facultades propias. Según el artículo 18.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno», corresponde el Gobierno «aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas del Parlamento Vasco, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia». Así, la delegación a que hace referencia dicho precepto se refiere únicamente a los supuestos de Decretos de desarrollo y ejecución de la Leyes del Estado, mientras que el Gobierno Vasco es el titular de la potestad reglamentaria originaria para aprobar los Decretos de desarrollo y ejecución de las Leyes del Parlamento Vasco. Por lo tanto, no cabe hablar de «delegación» para aprobar el decreto en cuestión. Más acertado es, tal y como se expresa en el desarrollo de la Disposición Final Cuarta, hablar de «autorización».

V.-CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, este es el informe que se emite respecto del presente anteproyecto de ley de empleo público vasco.

Vitoria-Gasteiz,

Nuria Garechana Unamunzaga
Asesoría Jurídica/Aholkularitza Juridikoa

Visto Bueno
D. Juan María Zubeldia Arrieta
Director de Servicios/Zerbitzu Zuzendaria