



MEMORIA SUCINTA FINAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO

1.- DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA NORMATIVA

El Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco fue tramitado en la XI legislatura siguiendo las previsiones contenidas en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. En este sentido, se inició su tramitación por Orden de 17 de mayo de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, y se aprobó por el Consejo de Gobierno, en su sesión de 29 de enero de 2019.

El Anteproyecto de Ley fue remitido al Parlamento Vasco el 7 de febrero de 2019. En la tramitación parlamentaria se celebraron todas las comparecencias solicitadas por los grupos. Las últimas comparecencias se celebraron el 5 de febrero de 2020. El 11 de febrero del mismo año se terminó la legislatura por lo que se cerró el expediente.

La tramitación del Anteproyecto de Ley fue minuciosa y en su elaboración colaboraron numerosas personas, entidades, sindicatos, órganos e instituciones públicas y privadas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se recabaron los informes de Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración; de EMAKUNDE; de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi; de la Oficina de Control Económico; del Consejo Vasco de la Función Pública; y de la COJUAE. Se consultó a los Departamentos del Gobierno Vasco, a la ciudadanía, a las Instituciones Forales; a EUDEL; al Consejo de Relaciones Laborales (CRL); al Consejo Económico y Social (CES); y al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (CSCE).

Asimismo, se produjeron reuniones de negociación o presentación del Anteproyecto de ley con los sindicatos presentes en la Mesa General, en fecha 16 de noviembre de 2017 y 1 de marzo de 2018. Además de las ya realizadas en su momento con respecto al anterior proyecto de Ley en septiembre y noviembre de 2014 y en marzo y abril de 2015.

Durante la tramitación de manera mayoritaria se recogía la alegación solicitando una mayor claridad en el ámbito subjetivo, así que, analizando las propuestas recibidas se ha modificado la redacción en el sentido indicado. Asimismo, se han tenido en cuenta las alegaciones que alertaban de que era preciso respetar la potestad auto organizativa de las diferentes instituciones, adaptándose la redacción a las observaciones realizadas.

Por otro lado, se han aceptado aportaciones que aclaran conceptos y aportan una mayor seguridad jurídica. Como muestra de esta afirmación podemos mencionar que, en el procedimiento para la selección de personal, se han aclarado diferentes fases relacionadas con: las consecuencias de los resultados de la evaluación del desempeño en dicho proceso y se ha recogido la obligación de publicar las ofertas de empleo o cualquier instrumento similar de las demás entidades en la sede electrónica de la respectiva administración.

Y finalmente, se ha realizado por parte del equipo de redacción una aligeración del texto trasladando parte de su redacción a una regulación reglamentaria, entre las que cabría destacar: las concernientes a la Dirección de Pública profesional, la ordenación y estructura del empleo público, la carrera profesional, la evaluación del desempeño y el sistema retributivo, durante su estudio se delimitarán las necesidades de personal y medios materiales, que serán aportados previamente a su aplicación efectiva.

En definitiva, a lo largo de todo el proceso se recibieron numerosas alegaciones que fueron analizadas y en buena parte incorporadas al texto aprobado. En particular, por destacar algunas más en detalle, fueron admitidas las alegaciones siguientes: mayor claridad en el ámbito subjetivo; la previa negociación con la representación de personal en muchos procesos; un sistema específico de acceso de personas con discapacidad o la supresión de los planes de optimización de plantillas.

Hay que reseñar que, en la memoria sucinta final de 23 de enero de 2019, que acompañó al Anteproyecto para su aprobación final por el Consejo de Gobierno, contiene una relación detallada de los trámites, así como de las alegaciones recibidas y de las admitidas. Se puede consultar la memoria en el expediente del Anteproyecto de Ley.

Así las cosas, es preciso revisar si las razones que dieron lugar a la elaboración del Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco hace ahora 2 años y 4 meses, siguen vigentes y si el tiempo transcurrido y las modificaciones normativas acaecidas, entre su remisión al Parlamento Vasco y el momento actual, no han invalidado la regulación contenida en el texto legal.

En cuanto a las razones que motivaron la elaboración del Anteproyecto hay que reiterar la vigencia de las mismas: dirigir la mejora de la calidad institucional del empleo público vasco; introducir los elementos básicos de innovación que hagan del empleo público una institución con alto grado de profesionalización, imparcial y responsable por la gestión de sus resultados; y el uso de las nuevas tecnologías para facilitar un

acercamiento con la ciudadanía y una simplificación y eliminación de cargas administrativas. Razones todas ellas si cabe en plena vigencia en un contexto social y económico como el que en este momento estamos viviendo donde las dinámicas de cambio e incertidumbre son constantes y donde la necesidad de contar con el valor de lo público, y por lo tanto también del empleo público y sus nuevas herramientas, nos puedan facilitar respuestas ágiles y eficaces que nos permitan atender desde el servicio público a la ciudadanía de manera adecuada.

Como se expone en la memoria explicativa, el Anteproyecto entronca directamente con un largo proceso de racionalización y modernización de la función pública iniciado hace tres décadas. Aun cuando existe una línea de continuidad, en los elementos estructurales del modelo se introducen cambios sustantivos en otros elementos nucleares del sistema, no sólo por la entrada en el sistema de una Ley configuradora del marco normativo básico, 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, que ya está siendo objeto de las necesarias reformas, sino también por el impacto de nuevos planes y proyectos ligados a las tecnologías de la información y de la comunicación que están incidiendo en el itinerario y desarrollo de las personas en la Administración vasca y todo ello unido también a la irrupción de nuevas palancas de transformación social vinculadas al género o la importancia de la salud en nuestras vidas que van a ir configurando la sociedad del presente y del futuro a la que desde la Administración vasca habremos de ir respondiendo.

Se trata, por lo tanto, del impacto que el paso del tiempo ha tenido sobre el régimen jurídico de la función pública y los innumerables cambios que se han producido en el entorno de las Administraciones Públicas durante estas tres últimas décadas y, particularmente, desde 2007. No cabe insistir en exceso en que la sociedad vasca, al igual que el resto de sociedades occidentales, ha sufrido un proceso de cambio de innegable calado en diferentes ámbitos. Cambio que en estos últimos tiempos está adquiriendo una nueva dimensión que es la velocidad, la celeridad con la que se viene produciendo. La creciente e intensa globalización e interdependencia recíproca de los diferentes estados y territorios, el ya señalado impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación, el reto demográfico, así como la emergencia de la sociedad del conocimiento, la necesidad de incorporar la mirada de género en todas las políticas, la dimensión que en todas las sociedades está adquiriendo la Salud de las personas, la apertura de las fronteras y la presencia del fenómeno de la inmigración y, en fin, la articulación y reflexión en torno a nuevos modelos de gobernanza 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.

Se ha de exigir, por lo tanto, de la Administración, y más en concreto de las Administraciones Públicas Vascas, un esfuerzo por disponer de sistemas de gestión de personas adaptados a las exigencias de la sociedad, que sean eficientes y responsables y que apuesten por la innovación y por el impulso de la perspectiva de género en todos los campos de la sociedad ya que son estas, entre otras, las exigencias actuales de la ciudadanía vasca. En este sentido dentro del Anteproyecto presentado es destacable el esfuerzo realizado para poner en primera línea el uso de las nuevas tecnologías en las relaciones de las Administraciones, entre sí y con los ciudadanos/as, en aras a facilitar un acercamiento entre ambos ámbitos y una mayor calidad en la prestación de servicios unido a una simplificación y eliminación de cargas administrativas.

Además, el Anteproyecto de Ley ordena un marco de empleo público vasco que pretende impulsar la colaboración entre Administraciones y las vías para facilitar la coordinación de las políticas y de los criterios entorno al empleo público, sin menoscabo del respeto a las competencias del resto de las Administraciones Públicas Vascas.

Sin perjuicio de la trascendencia de la aprobación de la Ley, es preciso aclarar que, en este tiempo transcurrido, desde que se aprobó el Proyecto de Ley de Empleo Público ha habido otras normas o proyectos normativos que inciden en el contenido del proyecto de Ley. En concreto, el Proyecto de Ley de los Cuerpos y de las Escalas de la Administración de la CAE, que se aprobó el 1 de diciembre de 2020, ha llevado a cabo la adaptación a los Grupos y Subgrupos establecidos en el Estatuto Básico del Empleado Público y de las nuevas titulaciones creadas en el seno de una nueva regulación de los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Asimismo, con posterioridad a la aprobación del Proyecto de Ley del Empleo Público Vasco, se ha modificado, con carácter básico, la regulación de los permisos por motivos de la conciliación de la vida familiar. Esto supone que la regulación contenida en el Proyecto de Ley del Empleo Público Vasco, en esta materia, ya este superada por lo que se opta por su desarrollo reglamentario en lugar de su incorporación al proyecto de Ley.

Cuestiones ambas a considerar a la hora de la actual tramitación del proyecto.

2.- OBJETIVO.

Es conveniente incorporar en esta Memoria final también cual ha de ser el objetivo de este anteproyecto de ley, más allá de que venga recogido en la Memoria explicativa que consta en el expediente.

El Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco tiene como objeto la ordenación y la regulación del sistema de empleo público en el sector público vasco, como núcleo básico de estructuración de la función pública vasca, así como del régimen jurídico del personal que la integra, de acuerdo con las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Constitución Española.

3.- ALTERNATIVAS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN

Es muy importante reseñar que este Anteproyecto de Ley muestra elementos de continuidad con el modelo anterior, pero asimismo impulsa un cambio de paradigma en el modo de articular el empleo público vasco. Siguiendo la estela marcada en la Ley de 1989, las previsiones del proyecto normativo se aplican a todas las Administraciones Públicas vascas, pero uno de los elementos nucleares de este nuevo marco normativo consistirá, sin duda, en que, a pesar de establecer una regulación común en materia de empleo público aplicable a los diferentes niveles territoriales de gobierno, resulta ser sumamente respetuoso con la autonomía foral y local, así como con las potestades normativas y de organización propias de cada gobierno territorial.

De este modo el anteproyecto abre la posibilidad para que el desarrollo de los diferentes preceptos de la Ley, puedan ser adaptados a cada uno de los contextos organizativos y de este modo poder regular la intensidad, ritmo y profundidad en su desarrollo.

En efecto, en todas aquellas cuestiones que tienen implicaciones estructurales u organizativas, el anteproyecto reconoce la autonomía y las potestades normativas y de organización inherentes a los gobiernos forales y locales para definir, en cada caso, su aplicabilidad e intensidad en su puesta en marcha.

Así sucede, por ejemplo, en materia de dirección pública profesional, en materia de ordenación de puestos de trabajo, selección y formación, relaciones de puestos de trabajo, áreas funcionales 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.

En cualquier caso, la propuesta de norma provee una serie de instrumentos a través de los cuales se podrá coordinar y cooperar en todas estas materias e, incluso, demandar asistencia técnica o encomendar la gestión a otra institución. Para hacer efectiva esa coordinación, cooperación y asistencia, la Comisión de Coordinación del Empleo

Público de Euskadi y, sobre todo, el Instituto Vasco de Administración Pública, se transforman en piezas sustanciales del modelo propuesto.

El Anteproyecto, por consiguiente, opta de manera decidida por sentar las bases para que el empleo público vasco camine hacia un proceso de paulatina aproximación, sin perjuicio de las peculiaridades propias de cada nivel de gobierno, pero siendo asimismo consciente en todo momento de la dificultad que entraña una operación de estas características, dadas las especificidades propias de cada Administración.

El Anteproyecto por otro lado presenta un panel de herramientas e instrumentos de gestión de personas que pueden ser aplicados con intensidad variable en cada estructura administrativa en función de las necesidades que en cada caso se susciten. Así, pues, se puede aportar en cada caso y con criterios de flexibilidad, la salvaguarda de la autonomía de cada entidad y el respeto a sus potestades normativas y de autoorganización.

En definitiva, ante el reto de afrontar el desarrollo del nuevo marco normativo en el que en los próximos años deberá desenvolverse el empleo público en el sector público vasco, se ha optado, entre las distintas opciones posibles, por la elaboración de una nueva Ley, de carácter integral, que más allá de provisionar las precisas adecuaciones sectoriales y parciales exigidas por la normativa de carácter básico, ahonda, desde el respeto al ámbito competencial de los distintos órdenes territoriales de Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma, en el esfuerzo integrador de las distintas Administraciones Públicas vascas y del personal empleado público que presta sus servicios en las mismas.

4.- DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO.

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos, un título preliminar, catorce títulos, treinta y tres disposiciones adicionales, diecinueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. Información toda ella que de manera extensa y prolija se recoge en la memoria explicativa que consta en el expediente.

En cualquier caso, en esta memoria pasamos a destacar aquellos aspectos más reseñables en clave del nuevo contexto que se viene generando a todos los niveles de un tiempo a esta parte.

En el título preliminar se recogen los principios informadores y el ámbito de aplicación, del cual es destacable, la inclusión del personal al servicio del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las respectivas Administraciones Forales y Locales. De esta manera, se pretende proyectar la

regulación del empleo público vasco sobre la totalidad del sector público vasco, incluyendo no solo a las Administraciones públicas vascas, sino también a todos los entes que la conforman. De aquí que la conceptualización de la Ley como de “Empleo Público vasco” amplía si cabe el Anteproyecto y concreta su ámbito y modo de aplicación a todas las esferas del Sector Público Vasco. En este sentido el Anteproyecto tiene importantes consecuencias también en el plano de su aplicabilidad no sólo al personal funcionario público, sino también, en todo lo que les resulte de aplicación, al propio personal laboral al servicio de las Administraciones públicas vascas. Con las diferencias obvias que en materia de régimen jurídico conlleva en cada caso, el Anteproyecto extiende buena parte de sus previsiones –sobre todo en el plano de organización y de algunos instrumentos de gestión- no sólo al personal funcionario público, sino también al personal laboral.

El Título I regula los órganos del empleo público vasco y sus competencias en el que se crean la comisión de coordinación del empleo público de Euskadi —como órgano de consulta y coordinación en materia de empleo público de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Administraciones forales y la Administración local, así como el personal de administración y servicios de la Universidad del País Vasco— y se mantiene el Consejo Vasco de La Función Pública, que pasa a denominarse Consejo Vasco del Empleo Público, con participación sindical, como órgano colegiado cuyas función clave es la de servir de foro de debate sobre las políticas y actuaciones relacionadas con el empleo público. En el Capítulo II de este Título destacar el papel atribuido al Gobierno Vasco en la dirección del modelo, pero, sobre todo, la posición de centralidad que se otorga al departamento competente en materia de empleo público. Entendemos que para el correcto desarrollo de las políticas de empleo público va a ser fundamental el papel a desarrollar en el caso de la Administración General por el departamento competente junto y en colaboración con el departamento competente en materia de Hacienda, el del Instituto Vasco de Administración Pública, pieza maestra del nuevo modelo.

El Título II de la Ley se ocupa del personal al servicio de las Administraciones públicas vascas, estructurándose en dos Capítulos. El Capítulo I tiene por objeto la enumeración de las clases de personal y el tratamiento específico del personal funcionario de carrera, funcionario interino y del personal laboral. El personal de confianza y asesoramiento especial, aun siendo considerado clase de personal, se regula de forma diferenciada en el Capítulo II, dadas las singularidades relevantes que muestra frente al resto de personal

Uno de los aspectos más novedosos lo constituye la regulación de la dirección pública profesional que se lleva a cabo en el Título III, dirección que se define como aquel puesto de trabajo que cada Administración pública determina de tal naturaleza en uso de sus potestades de auto-organización, en los que, de modo preferente, se desempeñen todas o algunas de las siguientes funciones:

- a) Establecimiento y evaluación de objetivos.
- b) Participación en la formulación y ejecución de políticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política.
- c) Planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial, bajo la inmediata supervisión de los órganos de dirección política.
- d) Dirección de personas, gestión de recursos y ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias.
- e) Asunción de un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Marcado contenido de gestión, técnico o profesional que requiere el desempeño del puesto y su contribución esencial a la puesta en marcha y desarrollo de las políticas públicas.

Aspecto nuclear de este sistema y en definitiva de todo el proyecto en línea con lo comentado al inicio es la presencia de sistemas de evaluación como instrumentos que nos puedan ayudar a analizar los impactos de la actividad que en cada uno de los diferentes niveles del empleo público venimos desarrollando, En este caso, es, sin duda, también la evaluación del personal directivo profesional por los resultados obtenidos en la gestión, acompañada si es caso de un sistema de retribuciones variables en función de los resultados.

Prima por tanto en esta regulación, por un lado, la dimensión organizativa y, por otro, la voluntad de cada nivel de gobierno a la hora de delimitar el alcance, perímetro y profundidad en sus propias estructuras de la dirección pública profesional.

Otro de los títulos significativos de la norma propuesta es el IV, que regula la ordenación y la estructura del empleo público. Dentro del capítulo de la ordenación del empleo público menciona como:

- Instrumentos de ordenación del empleo público:
 - a) El puesto de trabajo.
 - b) Áreas funcionales.
 - c) Las relaciones de puestos de trabajo.
 - d) Instrumentos complementarios de ordenación del empleo público.

- Instrumentos de planificación del empleo público:
 - a) Planes de ordenación del empleo público.
 - b) Las readscripciones de puestos de trabajo.
 - c) La supresión de puestos de trabajo o dotaciones.
 - d) Plantillas presupuestarias.
 - e) Oferta de Empleo Público.
 - f) Registro de personal y gestión integrada de recursos humanos.

- Otros instrumentos para la ordenación y planificación del empleo público:
 - a) La evaluación del desempeño.
 - b) Los análisis de puestos de trabajo.

La racionalización del empleo público vasco, al menos en la Administración de la Comunidad Autónoma, se ha hecho de la mano de tales instrumentos de ordenación y de una configuración peculiar del puesto de trabajo como unidad básica de todo el sistema. 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.

Tal y como hemos señalado al inicio de esta Memoria, y dada su vital importancia también en la Ley se recoge una regla general de funcionarización del personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas que, no obstante, prevé –en línea de continuidad con la Ley de 1989- un listado de ámbitos tasados en los que es posible establecer un vínculo de naturaleza laboral. Dicha opción se complementa con la expresa determinación de una serie de funciones públicas cuyo ejercicio, en todo caso, queda reservado a personal funcionario.

A destacar también en este título, que además de la RPT se recogen los instrumentos de planificación del empleo público recibiendo un tratamiento específico. Entre ellos, los Planes de Ordenación del empleo público, la Oferta de Empleo Público, las Plantillas presupuestarias y el Registro de Personal como instrumentos de planificación del empleo público de las Administraciones Públicas vascas.

Una atención especial cabe prestar a la regulación que se lleva a cabo de la evaluación del desempeño. Una regulación escueta, pero que enfatiza los elementos sustantivos de este importante instrumento de mejora de la gestión y de impulso del desarrollo profesional del personal empleado público en el desempeño de sus tareas y en la responsabilidad profesional en su respectivo puesto de trabajo. Es, sin duda, una pieza clave en el nuevo modelo del empleo público vasco, pues sin un análisis objetivo del desempeño de tarea y del desempeño contextual del personal empleado público, difícilmente se podrá articular un empleo público eficiente y al servicio de la ciudadanía vasca.

En el Capítulo II de este Título se recoge todo lo referido a la ordenación y estructuración del Empleo Público tomando como referente la ordenación de Cuerpos y Escalas planteada desde la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, pero siempre teniendo en consideración que el espíritu de integración y coordinación que subyace a lo largo de todo el Anteproyecto de Ley, en lo que corresponde a la estructura de la Administración Foral y Local se prevé, de momento, el mantenimiento de su configuración actual, pero se tienden puentes para que sus estructuras vayan, por un lado, asemejándose a las de la Comunidad Autónoma.

El Título V regula la adquisición y pérdida de la condición de funcionario. Se estructura en dos Capítulos.

El primero está dedicado a establecer una serie de reglas sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, así como, más tangencialmente, de personal laboral fijo al servicio de las Administraciones públicas vascas. El Capítulo II está dedicado a los principios y requisitos de acceso al empleo, previendo no sólo los principios constitucionales y aquellos otros recogidos en la legislación básica, sino algunos otros de carácter adicional que se aplican a todo el personal empleado público del sector público vasco.

El Título VI, sobre selección y formación del personal empleado en el Sector Público vasco, consta de tres capítulos. El Capítulo I se ocupa de los procesos y sistemas de selección del personal empleado público, donde se regulan los diferentes procedimientos de acceso al empleo público, las bases de convocatoria y, los instrumentos de selección.

Los órganos de selección del empleo público vasco se recogen en el Capítulo II. Y allí se apuesta por la profesionalización de los mismos como otro de los ejes básicos de desarrollo de este proyecto de Ley. Se prevé, asimismo, la posibilidad de configurar órganos permanentes de selección, órganos cuya finalidad será llevar a cabo de forma coordinada la aplicación de criterios comunes a los distintos procesos y la organización y gestión ágil y eficiente de los mismos. La determinación de los criterios generales y las funciones que desarrollarán dichos órganos y su régimen de dedicación serán objeto del correspondiente desarrollo normativo.

La formación en el empleo público y el papel del Instituto Vasco de Administración Pública en el desarrollo de esta importante política de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas vascas es objeto de tratamiento en el Capítulo III del citado Título VI. No cabe duda que, sin perjuicio de salvaguardar las competencias en esta materia de los diferentes niveles de gobierno, el papel que ha de cumplir el Instituto Vasco de Administración Pública en el diseño estratégico, organización, coordinación y gestión de los diferentes programas formativos del personal empleado público y del personal directivo público profesional va a ser fundamental, en un momento de permanente cambio en la sociedad que va a obligar a desarrollar nuevos perfiles profesionales a través de diferentes itinerarios donde se apueste de una manera inequívoca por los procesos de aprendizaje continuo de los empleados públicos.

Todo ello en un momento donde como venimos ya señalando, el cambio va a ser una constante y por lo tanto el aprendizaje continuo, a través de la formación y capacitación en todas sus modalidades, de las personas, servicios y finalmente las propias administraciones va a ser la principal herramienta para mejorar su capacidad permanente de adaptación a esas nuevas demandas que puedan ir surgiendo, de aquí la

importancia capital del Instituto Vasco de Administración Pública en esta transición hacia un nuevo modelo de empleo público vasco.

En el Título VII del anteproyecto se recoge todo lo referido a la carrera profesional, La regulación de esta importante materia se lleva a cabo en el Título VII de este anteproyecto de ley, si bien la comprensión final del modelo exige tener en cuenta una serie de disposiciones transitorias que se recogen al final del texto. La carrera profesional es uno de los elementos centrales que expresa la nueva óptica que se pretende imprimir al empleo público vasco como institución.

El dato distintivo es que la carrera profesional no solo tiene una dimensión subjetiva, esto es, como derecho del personal funcionario, sino que también el Anteproyecto pone énfasis en su dimensión objetiva; es decir, como un instrumento de gestión para hacer más eficiente el funcionamiento y la prestación de servicios de las Administraciones Públicas.

El elemento central del modelo de carrera profesional es, sin duda, el grado de desarrollo profesional cuya definición se identifica con el crecimiento profesional de la persona funcionaria, pudiendo habilitarle, en su caso, para el desempeño de puestos en las Administraciones públicas. El grado de desarrollo profesional muestra, por tanto, la progresión que un funcionario o funcionaria acredita en el ejercicio de las funciones del puesto de trabajo o del área funcional y en el desempeño de tarea y contextual en su propia organización. Ese desarrollo es reconocido por la propia Administración, mediante un sistema objetivo, y, aparte de implicar una compensación económica determinada (complemento de carrera profesional), habilita a la persona empleada pública para desempeñar determinados puestos de trabajo.

El verdadero elemento innovador en el desarrollo de este apartado del proyecto es que en este caso no centramos el foco en el puesto de trabajo como elemento vertebrador del empleo público, si no que ponemos el foco en la persona y su desarrollo. Pasando a ser el empleado público y su grado de desarrollo profesional el eje central del modelo de carrera profesional.

Evidentemente el diseño de carrera profesional que lleva a cabo la Ley tiene vocación estratégica, puesto que está pensado preferentemente como un conjunto de reglas de juego que permiten concebir un nuevo modelo de carrera profesional para todas aquellas personas que ingresen en la función pública vasca, de tal manera que tal personal disponga de unos itinerarios profesionales que marquen hasta dónde se puede progresar siempre que se realicen óptimamente las tareas que se tienen asignadas y que la persona empleada pública se desarrolle profesionalmente en el ámbito de las funciones de su puesto de trabajo o del área funcional correspondiente. Pero esas reglas se completan necesariamente con las previsiones transitorias de la Ley en relación con el personal que actualmente presta sus servicios en las Administraciones públicas vascas y al cual hay

que garantizar, asimismo, unas expectativas razonables de desarrollo profesional en sus propias organizaciones.

A su vez, el Anteproyecto de Ley señala que la efectividad de la implantación y desarrollo de las distintas modalidades de carrera profesional horizontal estará sometida al necesario desarrollo normativo por parte de cada una de las Administraciones Públicas vascas, si bien, el Gobierno vasco, de acuerdo con los criterios que al respecto indique la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi, deberá elaborar un reglamento sobre desarrollo profesional y evaluación del desempeño, al objeto de validar los criterios que, con carácter común y homogéneo para todas las Administraciones Públicas vascas, deberán definir sus respectivos modelos de desarrollo profesional.

El Título VIII tiene por objeto los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, entre los cuales se regulan los diferentes supuestos de movilidad. El citado Título establece, en primer lugar, las diferentes modalidades de provisión de puestos de trabajo entre las que destacan el concurso y la libre designación, y a las que se suman un abanico de procedimientos de provisión que pretenden dar respuestas puntuales a diferentes problemas con los que se enfrenta la Administración pública o, en particular, un determinado funcionario o funcionaria.

La regulación del concurso como sistema de provisión parte de los postulados establecidos en la legislación básica y persigue, por tanto, configurar un nuevo modelo de provisión que se asienta sobre la acreditación previa de las competencias profesionales por parte de la persona funcionaria para la cobertura del respectivo puesto de trabajo. Así, pues, se diseña un modelo de concurso en el que la profesionalidad considerando para todo ello los factores que conforman la nueva sociedad que nos está tocando vivir (salud, género, euskera, competencias...), la valoración objetiva de méritos y capacidades, así como el cumplimiento de los requisitos requeridos para el correcto desempeño de las tareas son los elementos nucleares del modelo legalmente propuesto.

Asimismo, se lleva a cabo una reconfiguración del procedimiento de libre designación que, aun manteniendo sus elementos tradicionales, como por ejemplo la discrecionalidad en el nombramiento y cese, se permite que, potestativamente, pueda acudir a un órgano técnico para que evalúe, en su caso, la idoneidad y competencias profesionales de los diferentes aspirantes a un puesto de trabajo y valore también el grado de sintonía con la nueva cultura de gestión y estilo de liderazgo que desde la administración se va a ir implantando. Se puede decir, por consiguiente, que en la línea de extender la profesionalización del modelo de empleo público se prevé implantar un sistema de discrecionalidad atenuada con base en criterios de competencia profesional.

Este Título VIII, en su capítulo V, regula otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo, detallando las circunstancias en las que resulta procedente habilitar una adscripción provisional; a su vez, contempla un amplio abanico de Comisiones de

Servicio (ordinaria, en otras Administraciones públicas, por atribución de funciones especiales...), estableciendo, dado el carácter excepcional de esta figura, una serie de limitaciones tanto temporales como en su régimen jurídico.

La regulación del sistema retributivo se lleva a cabo en el Título IX. Las mayores novedades del sistema retributivo se encuentran en el ámbito de las retribuciones complementarias, que están directamente conectadas con el modelo de empleo público que se establece en la Ley y, particularmente, con el modelo de organización, de carrera profesional y de evaluación del desempeño que cada Administración pública vasca determine de conformidad con lo establecido en este texto legal.

Los complementos retributivos que prevé la Ley son los siguientes:

- a) Un complemento de puesto de trabajo -que se puede desdoblarse, en su caso, en un complemento de destino y en un complemento específico que retribuye en función de las características propias del puesto de trabajo en cuestión, primando por tanto la dimensión objetiva o las funciones o responsabilidades atribuidas al puesto de trabajo.
- b) Un complemento de carrera profesional, que retribuye específicamente el grado de desarrollo profesional reconocido a cada persona funcionaria pública en virtud del modelo de carrera previsto en la Ley y que, por tanto, pone el acento en la dimensión subjetiva o en el desarrollo profesional acreditado por cada funcionario o funcionaria.
- c) Un complemento por resultados en la gestión, cuya pretensión última es retribuir el desempeño del personal funcionario público, tanto el desempeño de tarea como el desempeño contextual, y que está directamente relacionado con el sistema de evaluación del desempeño que finalmente se implante por cada Administración.
- d) Gratificaciones por servicios extraordinarios.

Las situaciones administrativas del personal funcionario público son objeto de regulación en el Título X de la Ley. Las situaciones administrativas que contempla el Anteproyecto son las siguientes:

- a) Servicio activo.
- b) Servicios especiales.
- c) Servicio en otras Administraciones Públicas.
- d) Servicios como personal directivo público profesional en el sector público.
- e) Excedencia voluntaria por interés particular.
- f) Excedencia voluntaria con reserva de puesto y destino.
- g) Excedencia voluntaria por agrupación familiar.
- h) Excedencia voluntaria por cuidado de familiares.
- i) Excedencia voluntaria por motivos de violencia de género.
- j) Excedencia voluntaria por motivos de violencia terrorista.
- k) Excedencia voluntaria incentivada.
- l) Excedencia voluntaria para prestar servicios en el sector público.
- m) Expectativa de destino.

- n) Excedencia forzosa temporal.
- ñ) Excedencia forzosa.

- o) Suspensión de funciones.

De acuerdo con la legislación básica, donde más terreno de configuración tiene el legislador autonómico es en lo que afecta a las situaciones administrativas derivadas, según prevé el artículo 85.2 del EBEP, de razones organizativas de reestructuración interna o exceso de personal. No cabe duda que esta regulación que lleva a cabo el anteproyecto de ley se debe relacionar directamente con determinados instrumentos de planificación (Planes de ordenación del empleo público) así como con determinados sistemas de provisión de puestos de trabajo, especialmente con la reasignación de efectivos.

En esta materia el Anteproyecto de Ley es ciertamente innovador y pretende dar respuestas efectivas a situaciones coyunturales por las que pueda atravesar el sector público vasco, dotando a los gestores de recursos humanos de herramientas eficientes para hacer frente a tales marcos de gestión de la incertidumbre o gestión del cambio que parece que van a ser más habituales en los tiempos venideros.

El objetivo último de esta regulación, a pesar de las complejas circunstancias por las que pueda atravesar en determinados momentos el sector público, es procurar garantizar herramientas que den flexibilidad para que el personal funcionario público siga prestando servicios a las Administraciones públicas vascas, aunque deba hacerlo en otros puestos de trabajo, en otras áreas funcionales o, incluso, en otras Administraciones públicas, teniendo que formarse adecuadamente para ello o siendo objeto, en su caso, de procesos de reorientación profesional, pero evitando en todo momento soluciones más traumáticas que ya se están comenzando a desarrollar en otros contextos comparados como son las relacionadas con la desvinculación del personal funcionario público.

El Título XI del Anteproyecto de Ley tiene por objeto la regulación de los derechos y deberes del personal empleado público; esto es, se ocupa de una de las partes tradicionales del régimen jurídico del personal. No obstante, dada la densidad con la que el legislador básico ha procedido a la regulación de esta materia, así como a que, al menos en lo que afecta a los derechos, este es un ámbito que por lo común es objeto de un particular desarrollo y concreción a través de los diferentes instrumentos de negociación colectiva, el anteproyecto de ley lleva a cabo una regulación de mínimos.

Destacar en este Título el Capítulo II donde, el Anteproyecto de Ley lleva a cabo un proceso de racionalización de los principios que inspiran la actuación del personal empleado público, así como una reordenación de los principios éticos y de los deberes, con la finalidad de que en el empleo público vasco se interiorice la importancia que tiene para su personal encontrarse al servicio de las diferentes Administraciones Públicas vascas y servir, en consecuencia, a la propia ciudadanía. No cabe duda que la

trascendencia de los valores de lo público en la actuación del personal empleado público es uno de los elementos capitales para reforzar la legitimidad de la institución del empleo público y la actuación de las diferentes Administraciones públicas ante la ciudadanía.

La responsabilidad disciplinaria del personal empleado público es objeto de regulación en el Título XII del Anteproyecto de Ley. La estructura de este Título es ciertamente convencional, puesto que el Capítulo I se ocupa de las disposiciones generales y de los principios del régimen disciplinario, el Capítulo II trata de las infracciones, esto es, tipifica qué conductas son las que resultan merecedoras de ser calificadas como antijurídicas, el Capítulo III tiene por objeto las sanciones y, en fin, el Capítulo IV regula el procedimiento disciplinario.

El Título XIII del Anteproyecto de Ley se ocupa de la importante materia de la normalización lingüística en el empleo público vasco. En esta materia el trazado del Anteproyecto de Ley ha seguido los principios y enunciados establecidos en su día por el legislador anterior, pero adaptando sus previsiones al nuevo contexto normativo y a las exigencias derivadas de la legislación básica actualmente en vigor.

La apuesta de las Administraciones Públicas vascas por la conformación de una Administración que preste sus servicios y desarrolle sus funciones en euskera igual que lo hace en castellano sigue siendo un objetivo, pero sin duda mucho más alcanzable que cuando se planteó en 1989, pues los avances y concreciones en este terreno han sido indudables en todos los niveles de gobierno. No obstante, aún queda, en algunos casos, un largo trecho por recorrer y el presente anteproyecto de ley pretende continuar con el empeño iniciado en su momento de servir a la ciudadanía vasca por igual en las dos lenguas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a su vez de normalizar el euskera como lengua cotidiana de trabajo.

El Título XIV, último del Anteproyecto de Ley, se dedica a la regulación de la negociación colectiva en el empleo público vasco. Con la finalidad de no reiterar la densidad de la normativa básica en esta materia, el anteproyecto de ley se inclina por establecer únicamente lo que serían las peculiaridades propias que la negociación colectiva presenta en las Administraciones Públicas vascas. En todo caso, se recuerdan una serie de principios generales que deben informar la ordenación de la negociación colectiva, cuya mención, aunque pueda resultar algo reiterativa, se considera relevante para llevar a cabo un desarrollo cabal de ese importante proceso.

Además, este Título XIV desarrolla y concreta algunas de las previsiones recogidas por el legislador básico en una serie de ámbitos estrechamente ligados con los procesos de negociación colectiva. Así, procede a regular la posibilidad de crear por parte de las Administraciones Públicas órganos técnicos especializados que lleven a cabo la actividad negociadora en representación de cada Administración. Igualmente, se reconoce expresamente la capacidad negociadora de las asociaciones y entidades

supramunicipales, con expresa referencia a alguna de ellas dada su especial representatividad.

Entre las diversas disposiciones adicionales, merece la pena destacar la que hace referencia a los procedimientos específicos de integración en los nuevos Grupos y Subgrupos de Clasificación B y C1, en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Tales procedimientos permiten la integración en dichos Grupo y Subgrupo mediante un sistema de integración directa o habilitando al efecto un proceso de promoción interna. Y, por otro lado, merece especial mención la destinada a regularizar la situación del personal laboral temporal por tiempo indefinido no fijo, en cumplimiento de sentencia judicial; conforme a dicha disposición adicional, se posibilita la adopción por parte de las Administraciones públicas vascas de diversas medidas destinadas a solventar la situación planteada.

Además, en la disposición adicional décima se definen qué puestos de la Administración de la Comunidad Autónoma tienen o pueden tener carácter directivo en estos momentos, a la espera de las decisiones que, en su caso, adopte el legislador de la organización administrativa. Y en la disposición transitoria segunda, plenamente respetuosa con el principio de autonomía foral, local y universitaria, se regula esta misma materia para esos niveles de gobierno, a quienes se les aplicará la ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley.

Las disposiciones transitorias de esta Ley son particularmente importantes, ya que pretenden dar solución a muchos problemas derivados de la transición del modelo anterior de función pública al nuevo modelo que se pretende construir a través de los postulados normativos que el Anteproyecto de Ley implanta.

Particular relevancia, tienen las disposiciones transitorias que pretenden dar respuesta a cómo se debe volcar el nuevo sistema de carrera profesional sobre la estructura de puestos (mejor dicho, de grados personales) actualmente existentes. En este caso, con el fin de fomentar que el actual personal funcionario tenga pleno derecho a la carrera profesional, el Anteproyecto de Ley habilita al desarrollo reglamentario para que parta de la ficción de equiparar los grados de desarrollo profesional con los grados personales consolidados (y, en su caso, con los niveles de complemento de destino), permitiendo así que tal personal funcionario tenga expectativas de desarrollo efectivo de carrera profesional, incorporándose a tal efecto incluso una serie de complementos transitorios y personalizados para hacerla efectiva en algunos casos. Se trata, en suma, de un modelo de carrera profesional efectivo y sostenible.

La disposición transitoria decimonovena, contempla la posibilidad de acordar y poner en marcha un proceso especial de consolidación de empleo, estableciendo las características que debería reunir el mismo.

El Anteproyecto de Ley tiene una disposición derogatoria única que prevé la derogación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

Y entre las disposiciones finales destaca la delegación al Gobierno Vasco para aprobar un decreto legislativo en el que se determina el sistema de equivalencias de los Cuerpos y Escalas del personal funcionario de las distintas Administraciones públicas vascas.

Por último, el Anteproyecto de Ley incorpora un Anexo destinado a regular la ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, recogiendo los cuerpos del personal funcionario que se crean.

5.- PROPUESTA DE APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO

Habida cuenta la economía de trámites y de plazos y el mantenimiento de los motivos que originaron su elaboración se propone la aprobación del Anteproyecto de Ley que se acompaña. El texto legal es idéntico al aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2019, con la salvedad de los preceptos siguientes:

A. Por estar en contradicción con el proyecto de Ley de Cuerpos y Escalas:

1. Artículo 56.4.c). Prevé que la definición de las funciones de los cuerpos y escalas se regule por Ley. El proyecto de Ley de Cuerpos y Escalas, por el contrario, prevé que las funciones de las Escalas se regulen por Decreto. Por lo tanto, hay que corregir esta discordancia.

2. Anexo. Ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos.

Mientras que el Anteproyecto mantiene la ordenación de los Cuerpos de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos se deben suprimir los artículos 2 y 3 del Anexo en cuanto reguladores de los procesos de Integración en los Cuerpos que se crean en virtud de la Ley, cuando los procesos de integración son regulados conforme a los artículos correspondientes del Proyecto de la Ley de Cuerpos y Escalas.

B. Por estar declarado contrario a derecho por sentencia del tribunal Constitucional.

1. Disposición transitoria 20. La disposición transitoria 20 regula la consolidación de empleo en Grupos de Clasificación con altos porcentajes de interinidad. Una disposición similar a esta, incluida en la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco, ha sido declarada inconstitucional.

2. Disposición adicional 28ª.6. Hace referencia al proceso de consolidación previsto en las disposiciones transitorias 19 y 20. Puesto que la disposición transitoria 20 se ha suprimido del Anteproyecto es preciso suprimir la referencia a la misma.

C. Por regular una materia que ha sido modificada por normativa básica:

Artículo 164. Los permisos por motivos de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. La regulación básica ha sido modificada y regula, de forma diferente, esta materia. Se opta por suprimir este artículo y remitir a la norma básica la aplicación de estos permisos.

Solicitado informe a la Dirección de Desarrollo legislativo y Control Normativo acerca de la viabilidad jurídica de la aprobación por C. Gobierno del Anteproyecto de Ley del empleo público vasco, aprobado el 29 de enero de 2019, con las modificaciones señaladas y sin necesidad de tramitar nuevamente el Anteproyecto, el informe concluye que no se ha modificado sustancialmente el texto legal y que el C. Gobierno puede aprobar el Anteproyecto y dar por válidos los trámites efectuados anteriormente.

En Vitoria-Gasteiz, a 23 de junio de 2021

Fdo.: Juan Mª BARASORDA GOICOECHEA

DIRECTOR DE FUNCIÓN PÚBLICA