



INFORME 16/2015 RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y BUEN GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO

I. COMPETENCIA

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación con el artículo 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos y el artículo 16.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Administración Pública y Justicia.

El mismo se centra exclusivamente en aquellas cuestiones que de forma expresa o derivada afectan a la materia de función pública, quedando el resto de los asuntos no sometidos a la consideración de esta dirección.

II. OBJETIVO Y FINALIDAD

Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia y publicidad de la actividad administrativa, el buen gobierno y las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de políticas públicas y la participación ciudadana en el diseño y la toma de decisiones que sean directa o indirectamente de interés público respecto de las instituciones y entidades que conforman el Sector público Vasco y, en particular, del sector público de la Comunidad Autónoma.

Los fines que se persiguen son: Informar a la ciudadanía sobre la planificación del Gobierno y sus compromisos estratégicos, consolidando el principio de publicidad activa; promover la publicación en formatos abiertos de todos aquellos datos que se consideren relevantes de acuerdo con esta ley; promover el acceso de la ciudadanía a la información pública; impulsar la evaluación de las políticas públicas, en cuanto a la obligación de evaluar y la obligación de comunicar los resultados de esa evaluación; favorecer la generación de una cultura y hábitos de participación corresponsable en los asuntos públicos; garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos; establecer instrumentos y procesos que permitan generar valor público en la prestación de servicios.

III. LEGALIDAD

Para la emisión del presente informe se ha de tener en cuenta la normativa vigente y en consecuencia, la adecuación a la misma del proyecto presentado; en concreto:

- la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV)
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- El anteproyecto de ley de Empleo Público Vasco

IV. CONTENIDO

En el título V se recogen los organismos e instituciones para la transparencia y el buen gobierno". Se incluye, la creación de la Agencia Vasca de Transparencia - Gardenia, se crea el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi y para finalizar, incorpora la previsión de una Plataforma de Gobierno abierto, plataforma que existe y cuyas funciones están siendo provistas por los medios materiales y personales existentes ya en la Administración Pública.

1.- Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Se crea dicho registro y se determina su carácter público y de naturaleza informativa, estando adscrito al Departamento de la Administración General competente en materia de Administración Pública, cuyos medios materiales y personales proveerán a su funcionamiento.

Además, se mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que se participe y de convenios que se hayan suscrito (art. 32.4) relativo a la cooperación económica, técnica y administrativa entre Administraciones públicas.

Según el artículo 19 de la ley 6/1989, las funciones de registro, son propias de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario de carrera ya que suponen funciones de fe pública. En consecuencia, deben incluirse dichas funciones en puestos de los clasificados como reservados a funcionarios de carrera.

2.- Agencia Vasca de la Transparencia

Resulta adecuado recordar, en este momento, la Disposición Final Primera del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de las funciones y áreas de actuación de los mismos, por lo que se priman los principios de austeridad.

"Primera.- 1.- Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de marzo de 2013, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.

2.- Dichos reglamentos seguirán los siguientes criterios organizativos: austeridad y reducción organizativa, aplanamiento de estructuras, agrupación de

áreas funcionales, construcción de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información.”

El artículo 11 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula los requisitos para la creación de un nuevo órgano:

“Artículo 11. Creación de órganos administrativos

1.- Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización:

2.- La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica

b) Delimitación de sus funciones y competencias

c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento

3.- No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.”

La normativa general de función pública califica el tipo de personal propio de estos organismos públicos en el que pueden convivir los tipos de personal reflejados en el artículo 3 de la ley de función pública vasca, si bien, el artículo 103 de la Constitución ya se decantó, preferentemente, por el personal funcionario de carrera. El artículo 19 de la ley 6/1989, concretó aquellos puestos que pueden reservarse a personal laboral fijo.

La condición de funcionario de carrera se adquiere mediante la participación en las Ofertas de Empleo Público de la Administración General, independientemente de en donde se ubique el puesto de trabajo en el cual se toma posesión, pudiendo estar adscrito en la administración general o en la administración Institucional.

En consonancia con su naturaleza jurídica, los organismos autónomos son entes públicos que someten su actividad al régimen jurídico – público, al que le es de aplicación la normativa de función pública, lo que incluye: la Ley de Función Pública, los decretos y órdenes de desarrollo y demás normativa de aplicación, entre los que podemos mencionar los decretos de provisión y situación administrativa y la Orden para la prestación de servicios de carácter temporal en esta Administración.

Los organismos autónomos están incluidos expresamente en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley de función pública vasca que diferencia claramente las competencias que corresponden, por un lado, al Departamento competente en materia de función Pública, artículo 6 de la norma y, por el otro lado, en el artículo 10, las que corresponden a los Departamentos y a los organismos autónomos en materia de personal, no existiendo de facto, para el Departamento competente en materia de función pública, ninguna diferenciación de gestión entre un Departamento y un Organismo Autónomo.

Podemos concluir, entonces, que los términos organización, control y dirección significan ejercer aquellas funciones que le corresponden en aplicación del artículo 10.3 de la Ley 6/1989, ni más ni menos.

Concretamente nos queremos referir a tres temas concretos: retribuciones, relación de puestos y provisión de puestos.

a) Retribuciones

Con relación al tema retributivo, el régimen retributivo del personal será el que esté establecido para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la propia ley de Función Pública ya clarifica que será exactamente el mismo, ya que compete al Gobierno Vasco establecer las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios y condiciones salariales del resto del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma a propuesta del Departamento competente en materia de Función Pública.

b) La Relación de Puestos de Trabajo

En la memoria económica del anteproyecto que se informa, la estructura de la Agencia Vasca de la Transparencia la asimilan a la de la Autoridad Vasca de defensa de la competencia, pero con menos personal, por lo que, a efectos de personal prevén un alto cargo en la Dirección, y 4 funcionarios, dos técnicos, licenciados en derecho, nivel de complemento de destino 27 - II B, una SAC nivel de complemento de destino 18 VI - A y un administrativo general nivel de complemento de destino 16 VII-A.

En materia de Relaciones de puestos de Trabajo, el artículo 10.3 de la ley de Función Pública Vasca prohíbe expresamente su delegación a los organismos autónomos correspondiendo al Gobierno Vasco establecer la estructura de puestos y aprobar las relaciones de puestos de trabajo más adecuada para cada Departamento y Organismo autónomo a propuesta del Departamento competente en materia de Función Pública.

En el Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia se recogen como competencias propias de Función Pública:

16.c) Elaborar, coordinar y evaluar las actuaciones y proyectos departamentales e interdepartamentales en materia de estructuración interna y organización de personal, elaborando las Relaciones de puestos de Trabajo acordes y valorar los puestos de trabajo resultantes, siguiendo las directrices de la política de recursos humanos establecidas por el Gobierno.

En el artículo 16 de la Ley 6/1989, de 6 de julio de la Función Pública Vasca y en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo se plasma la necesidad de publicar en el Boletín Oficial, concretamente en el del País Vasco en nuestro caso, las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas precisamente porque su creación y modificación es la manifestación de la potestad organizativa de la Administración y lo que le otorga naturaleza normativa. El Tribunal supremo, ya en sentencias dictadas entre 1995 y 1996, reconoce esta naturaleza normativa de las relaciones de puestos con base en una serie de notas

como son las de generalidad, abstracción y permanencia, que definen su carácter ordinamental.

El artículo 74 del estatuto Básico del Empleado público al establecer la ordenación de los puestos de trabajo, menciona, como uno de los instrumentos organizativos, el de relaciones de puestos de trabajo que comprenderán la denominación, grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas, sistemas de provisión y retribuciones complementarias y determina el carácter de público de los mismos. Si bien dicho artículo abre la posibilidad de que las Administraciones Públicas estructuren a través de otros instrumentos organizativos similares, éstos deberán ser previamente determinados en sus leyes de función pública.

La relación de puestos de trabajo es la que realmente ordena y estructura las necesidades de recursos humanos, ya que las individualiza y las define exactamente, concretando el perfil idóneo al definir los requisitos para su desempeño. Por tanto, la plantilla es una propuesta de necesidades de recursos humanos que deben materializarse para su aplicabilidad a todos los efectos: retributivos, de provisión de puestos..., mediante la aprobación y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de la Relación de puestos de Trabajo.

El anteproyecto de los presupuestos debe ser presentado anualmente para su aprobación y, como tanto la plantilla de personal como su régimen retributivo inciden directamente sobre los presupuestos, ambos deben también ser presentados anualmente para su aprobación ante el Consejo de Gobierno previos los informes preceptivos de los departamentos competentes en materia de personal y régimen retributivo.

La aprobación por el Parlamento del anteproyecto de Ley no supone, con relación al estudio de las necesidades de personal planteadas por el Departamento, una materialización de sus necesidades, ni una aceptación tácita del dimensionamiento propuesto ya que éste es competencia del Consejo de Gobierno. El Organismo Autónomo deberá en un momento posterior proponer su relación de puestos de trabajo correspondiendo a la Dirección de Función Pública elaborar la relación de puestos de trabajo y proponer al gobierno su aprobación, respetando el procedimiento establecido que incorporará los informes preceptivos correspondientes entre los que se incluye un análisis específico de dimensionamiento de las necesidades de recursos humanos.

c) la Provisión de puestos

Con relación a la cobertura de puestos definitiva, éstos pueden estar reservados a personal funcionario o a personal laboral y la cobertura definitiva puede cumplimentarse mediante la realización de un proceso selectivo o mediante un concurso de traslados o un proceso de libre designación.

En todos estos supuestos la ley de función pública determina claramente qué órgano es el competente en cada uno de los casos, que a continuación transcribimos:

Corresponde al Departamento competente en materia de función Pública:

"6.1.e) Elaborar y aprobar la oferta de empleo público

*i) Establecer las bases, programas y contenido de las pruebas selectivas para el acceso a la condición de funcionario de carrera o **laboral fijo**, convocarlas, designar a los tribunales calificadoros de las*

mismas y nombrar y dar posesión, o en su caso contratar, a quienes las hayan superado

j) Convocar y resolver los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios

l) Resolver la extinción de los contratos del personal laboral fijo por causas objetivas o por despido disciplinario, y su suspensión en los casos que proceda."

Y corresponde a los Organismos Autónomos

"10.1 a) Contratar al personal laboral temporal

c) Proveer los puestos de trabajo de libre designación

d) Declarar las jubilaciones forzosas y por incapacidad física

h) Ejercer las potestades disciplinarias conforme a las disposiciones vigentes, excepto la separación definitiva del servicio y el despido, en el caso del personal laboral".

Por tanto, la competencia corresponde al Departamento competente en materia de Función Pública excepto cuando se pretenda cubrir puestos reservados a personal funcionario mediante libre designación o la cobertura temporal de los puestos calificados de laborales.

5.- Adscripción de personal

En el caso de que se adscribiera personal o puestos ya existentes a dicho Organismo Autónomo, se deberá aprobar un Decreto específico que recogerá los puestos y las personas afectadas y la situación administrativa en que éstas queden, previo a la Orden de inicio de actividad, que deberá ser informado por esta Dirección.

Este es el informe que se emite y que se somete a cualquier otro mejor fundamentado en derecho

En Vitoria-Gasteiz, a de julio de 2015

Fdo.: Carmen Miralles Jordá
Asesora Jurídica

Vº Bº

Fdo.: Juan Maria Barasorda Goicoechea
EL DIRECTOR DE FUNCIÓN PÚBLICA