INFORME DE ORGANIZACIÓN	
Documento:	IO-2017-047
Denominación:	Anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco

Elaborado:	Aprobado:
Fdo.: Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino Responsable de Proyectos Fecha: 13-11-2017	Fdo.: Javier Bikandi Irazabal Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración Fecha: 13-11-2017

Nahi izanez gero, J0D0Z-T11MJ-7E99 bilagailua erabilita, dokumentu hau egiazkoa den ala ez jakin liteke egoitza elektroniko honetan: http://euskadi.eus/lokalizatzailea

La autenticidad de este documento puede ser contrastada mediante el localizador J0D0Z-T11MJ-7E99 en la sede electrónica https://www.euskadi.eus/verificar

Propuesta:

La Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, responsable de la tramitación del expediente, ha requerido con fecha de entrada 23 de octubre de 2017, el informe de organización del anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco.

Esta Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante DACIMA) tiene entre sus funciones *"el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos"* tal y como se determina en el artículo 11.1 c) 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***, en relación con lo previsto en el art. 6.1 f) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre. Así mismo le compete el diseño y desarrollo de los modelos e instrumentos de innovación y mejora de la calidad de los servicios, evaluación de las políticas públicas e introducción de sistemas de gobernanza e implantar la Gobernanza Pública Vasca, tal y como se estipula en sus apartados e) y f).

El presente informe se centrará por tanto, en las cuestiones relevantes que desde el punto de vista de estructura interna, organización y creación de entes institucionales, así como en materia de procedimientos, resulten aclarativas de la opción adoptada en el actual texto en tramitación o de otras alternativas que podrían haber resultado así mismo pertinentes o viables. Así mismo se incorporarán orientaciones referidas al ámbito de la Gobernanza Pública Vasca (integridad, transparencia, participación y colaboración).

Valoración:

1. Desde el punto de vista de la coherencia conceptual en la apuesta programática que este gobierno está haciendo con la implantación de un modelo de Gobernanza Pública Vasca , **resultaría acertado que desde el inicio, en la motivación y en sus principios, se incorporaran los nuevos conceptos de gobernanza y Buen**

Gobierno que han de orientar la acción pública, y que más tarde deberían introducirse también transversalmente en todo el texto articulado, en lo que pueda guardar relación con el empleo público vasco, como son la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración en los asuntos públicos entre la ciudadanía, los agentes sociales y económicos, los distintos niveles institucionales y los empleados y empleadas públicas, la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y los sistemas de integridad en el quehacer público, filosofía que ha impregnado completamente, por ejemplo, el contenido de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y los diversos Proyectos de Ley aprobados por el Gobierno Vasco en los últimos años "*Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca", "Proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno" y "Proyecto de ley de organización y funcionamiento en el sector público Vasco"*, actualmente en tramitación parlamentaria como proposiciones de ley. En este sentido, debería hacerse referencia a la formulación europea de "derecho a una buena administración" recogida en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, para lo que una adecuada configuración del empleo público y de una cultura administrativa proclive a la apertura en la gestión de lo público, más colaborativa y participativa, más responsable, más eficiente y coherente con las necesidades ciudadanas resultan imprescindibles en aras a converger con los paradigmas más modernos de la gobernanza europea.

2. Dicho esto, y coincidiendo con la visión de que una norma de calidad exige justificar adecuadamente su necesidad e identificar claramente su finalidad y objetivos, en aplicación del necesario principio de simplicidad **se aconsejaría la reducción de la extensión de <u>la exposición de motivos,</u>** ya que la ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible establece en su artículo 4 cómo las normas han de ser sencillas, claras y poco dispersas con el fin de facilitar el conocimiento y la comprensión de su contenido, y las modernas técnicas de producción normativa así lo aconsejan también.

3. Debería analizarse en el <u>artículo 11</u> relativo a la composición de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi, en el artículo 14 del Consejo Vasco de la Función Pública y en el artículo 20 relativo a la Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la conveniencia de incluir un apartado que determine que "***<u>la condición de</u>***

miembro de este órgano no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración", como se ha venido incluyendo en lo que se refiere a otros órganos consultivos o de coordinación en los distintos proyectos de Ley de Administración Pública Vasca o de Organización y Funcionamiento en el Sector Público de Euskadi.

4. También **debería establecerse con qué medios materiales y personales contarán estos órganos**.

5. El artículo 19 recoge las competencias de los Departamentos y el artículo 45 las Relaciones de puestos de trabajo.

En el Informe que se elaboró con motivo de la tramitación del anterior anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco se advirtió de que se daba una incongruencia con el texto elaborado para el Proyecto de ley de administración pública vasca y posteriormente en el de Organización y Funcionamiento en el sector público vasco, en el que se establecía en su artículo 16 qué son las unidades administrativas.

> *"1.- Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas, que realizan un producto o servicio determinado por una agrupación de funciones y actividades que tienen como resultado e aportación integrada a un destinatario externo o interno. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos de carácter homogéneo y unidos orgánicamente por una jefatura común.*
> *2.- Las jefaturas de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma.*
> *3.- Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano."*

Es por ello que, en coherencia, con éstas debería analizarse la posibilidad de recogerse en

1. el artículo 19 como función de los departamentos ***"Proponer las unidades administrativas que conforman las distintas Direcciones de los Departamentos de acuerdo con las directrices emanadas por el Departamento competente en materia de organización y empleo público".***

2. el artículo 45 como información a consignarse en las relaciones de puestos de trabajo, debería aparecer
   - "*Las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento mediante el cual las Administraciones Públicas vascas hacen pública la estructura de su organización y ordenan sus puestos de trabajo.*
   - ***En las Relaciones de Puestos de trabajo se establecerán las unidades administrativas que correspondan.***
   - *Las Relaciones de Puestos de Trabajo incluirán, conjunta o separadamente, la totalidad de los puestos de trabajo de naturaleza estructural que se hallen dotados presupuestariamente reservados a personal funcionario, personal laboral y personal eventual y la adscripción* ***y su adscripción a la unidad administrativa que corresponda.***

De hecho se hace referencia a este concepto de unidad administrativa cuando se desarrollan en el artículo 192.3, los perfiles lingüísticos y los planes de normalización del uso del euskera y no sería coherente que este concepto de unidad administrativa no se hubiera definido previamente.

a) La propuesta de ***unidades administrativas bilingües*** *y en euskera que se vayan a crear, dependiendo de los objetivos lingüísticos de la entidad, con detalle de los puestos de trabajo que los integren, perfiles lingüísticos preceptivos que se vayan a establecer o, en su caso, modificar.*

b) Medidas contempladas para el funcionamiento de las unidades administrativas bilingües y ***las unidades administrativas en euskera****, en particular, tratamiento del euskera en las relaciones orales y escritas con la ciudadanía y con otras instituciones, en los actos públicos, en materia de publicaciones, en materia de paisaje lingüístico y en aquellos otros campos de actuación que cada entidad determine para el cumplimiento de los objetivos establecidos.*

6. Artículo 23. Inspección general de personas y servicios. Se produce una incoherencia entre este anteproyecto de ley y los distintos Proyectos de Ley de Administración Pública Vasca o de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco que han venido tramitándose en la última legislatura, en lo que tiene que ver con **la evaluación de las unidades administrativas o en otros términos en la evaluación de los servicios**.

1. **La evaluación de las unidades administrativas y otras modalidades de evaluación. El Modelo KUDEALAGUNTZA.**

   El proyecto de ley de Administración Pública Vasca o el de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, que fueron aprobados, regulaban la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Vasca, y en concreto establecían **cómo habrían de implantarse sistemas de gestión pública avanzada.** Para ello se configuraba el modelo, que estaba basado en la planificación previa con objetivos e indicadores orientados a la estrategia definida en el Plan de Gobierno, la operativización mediante la gestión por procesos basados en necesidades ciudadanas, la implantación de herramientas de estímulo a la participación y colaboración de los empleados y empleadas públicas, la creación de contextos de intercambio y aprendizaje inclusivos entre las personas de la organización y los grupos de interés, el establecimiento de cauces de concertación multiagente y la incorporación de mecanismos de evaluación de resultados.

   Además de obligarse a la implantación de sistemas de gestión avanzada y de establecerse el modelo, se determinaba **cómo se realizaría la evaluación de la gestión, esto es,**

   - la evaluación del grado de implantación de sistemas de gestión avanzada y de su propia gestión
   - la evaluación de su actividad y alineamiento con los objetivos estratégicos del Plan de Gobierno
   - la evaluación de la calidad de los servicios prestados, incluyendo el grado de satisfacción de la ciudadanía

Por otro lado se establecía también en varios de sus artículos **cómo se realizaría la evaluación de las políticas públicas** que desarrolla: de su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad… y de modo específico de las cargas administrativas que conlleva el procedimiento establecido para su gestión.

Actualmente, desde el propio Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en colaboración con el IVAP y con las Direcciones de servicios, se está desarrollando **un servicio para dar una respuesta estructurada y global a las necesidades de implantación de sistemas de gestión avanzada y de medición de la calidad de la gestión pública en nuestra administración.** Este servicio, que oficiosamente se denomina **KUDEALAGUNTZA**, se está apoyando en una Red de Colaboradores de los diferentes departamentos.

La evaluación que se ha concebido, siguiendo las modernas corrientes de gestión avanzada y los aportes de las ciencias de la administración, está basada en **una evaluación interna de las propias unidades complementada externamente por el servicio KUDEALAGUNTZA y la red de colaboradores de los departamentos** que dan rigor y consistencia a la medición. Ello no quiere decir que a posteriori puedan configurarse también líneas de evaluación externa, con un carácter más auditor o de control externo, pero no parece la mejor manera de empezar si se quiere implantar una cultura de gestión por objetivos y resultados con implicación activa de los agentes involucrados. Esta concepción es motivadora y, creemos, la base del éxito y de la acogida tan positiva que ha tenido el modelo. Además, así se ha difundido a todos los agentes que están implicados en el proceso formativo y de implantación del modelo.

Regular en este momento una inspección al modo tradicional como auditoría o control sería claramente inadecuado y pondría en riesgo los avances obtenidos en todos estos años que llevamos de implantación del modelo de gestión avanzada. Es más, pondría en riesgo la credibilidad de la iniciativa emprendida.

En el proyecto de ley de Administración Pública Vasca y en el posterior de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco aprobados no se contemplaba quién ni cómo realizar las evaluaciones (todavía se está en fase de definición de cómo deberá ser el proceso) ni, por tanto, tampoco se preveía la creación del servicio. Pero siempre sobre la base de este modelo, tal y como queda explicitado para las entidades del sector público en su artículo 64 apartado 3, dejando el control externo de la eficiencia económica a la Oficina de Control Económico (apartado 2).

> *"2.- La evaluación de eficacia económica y eficiencia se orientará, en primera instancia, a contrastar el grado de cumplimiento de los objetivos y fines de la entidad en función de los recursos empleados, la relación coste beneficio y la optimización de los recursos empleados, y se llevará a cabo por la Oficina de Control Económico, de conformidad con su normativa específica.*
> *3.- La evaluación de eficacia material y de la actividad de las entidades del sector público en relación con su impacto en el ámbito al que dirige su acción y a la ciudadanía en general se llevará a cabo **a través de técnicas de autoevaluación de conformidad a lo que se establezca reglamentariamente**. En todo caso, dicha evaluación incorporará la opinión de la ciudadanía en la prestación de los servicios externos."*

Se entendió que lo adecuado sería promover un desarrollo reglamentario posterior para operativizar los procedimientos, los órganos encargados de instaurar su implantación, los mecanismos de evaluación interna y, por qué no, los de evaluación externa etc… En todo caso también estos mecanismos de evaluación externa habrán de concebirse en los equipos que están colaborando en el desarrollo del conjunto del Modelo, base para que todo funcione de modo integral y consistente.

Entre otras funciones, este servicio KUDEALAGUNTZA, debería tener asignadas las siguientes funciones:

Respecto del Modelo de Gestión Pública Avanzada

- Dirigir y coordinar la elaboración, revisión, actualización y comunicación de un Modelo de gestión avanzada dinámico, que deberá ser aprobado por el órgano competente del Gobierno.
- Respecto de la Implantación del Modelo de Gestión Pública Avanzada en las unidades organizativas
- Apoyar a las diferentes unidades organizativas en la implantación del modelo mediante:
- El establecimiento de prioridades en aquellos aspectos básicos del Modelo que sea necesario implementar de manera priorizada.
- El diseño e implementación de programas de formación-acción para su progresiva implantación.
- La extensión y generalización de buenas prácticas
- La coordinación de comunidades prácticas, equipos de innovación y redes de colaboradores.
- El Asesoramiento permanente.

Respecto de las Evaluaciones y los Planes de Mejora de la gestión

- Dirigir y coordinar la elaboración, revisión, actualización y comunicación de un Sistema autoevaluación y contraste evaluador de las unidades organizativas para conocer el nivel de implantación de sistemas de gestión pública avanzada y, de manera singularizada, su alineamiento con las políticas públicas concretadas en el Plan de Gobierno, el grado de satisfacción de la ciudadanía y de otros posibles receptores de servicios respecto de su actividad y las características de su gestión.
- Coordinar y responsabilizarse de los Planes periódicos de evaluación de las unidades organizativas
- Dirigir y coordinar la elaboración, revisión, actualización y comunicación de un Sistema elaboración de Planes de Mejora.
- Coordinar y responsabilizase del seguimiento los Planes de Mejora de las unidades organizativas.

Respecto de la Red de Colaboradores en Mejora de la Gestión

- Dirigir y coordinar la elaboración de una propuesta Composición, Selección y Funcionamiento de una Red de Colaboradores en materia de gestión avanzada en el Gobierno y planificar y dirigir su actividad.
- Coordinar la colaboración con los sectores educativo, sanitario, de seguridad y de justicia, con el resto de entres públicos de derecho privado y con las Diputaciones Forales, Ayuntamientos y resto de administraciones públicas para la extensión de un modelo de gestión avanzada en toda la administración vasca.

Respecto de la mejora de los servicios públicos

- Planificar y coordinar la elaboración de un informe periódico de funcionamiento de los servicios públicos.
- Realizar propuestas de actualización respecto del catálogo de los servicios de las diferentes unidades organizativas.
- Planificar y coordinar la puesta en marcha de experiencias piloto en materia de gestión de servicios públicos con carácter previo a su implantación.

2. **Encaje en la Ley de Administración Pública Vasca (y siguientes) y en la Ley del Empleo Público.** Cabría cuestionarse entonces, si es en el marco del proyecto de ley de Administración Pública Vasca o de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco o similar, desde donde debería procederse a un desarrollo reglamentario que dé cobertura a este servicio KUDEALAGUNTZA o si tendría cabida alguna regulación superior en algún sentido (lo vinculado a la parte de PERSONAL) en el marco de la Ley del empleo público vasco. Desde nuestro punto de vista, y dado que tanto la evaluación interna como la externa forman parte de un todo indivisible y asociado a un único servicio (KUDEALAGUNTZA) encontramos mayor cohesión en que sea un desarrollo reglamentario de la primera. Al fin y al cabo lo que se pretende con la evaluación externa es tener instrumentos de medición que permitan la comparabilidad entre unidades y adoptar decisiones de estímulo positivo a las más avanzadas o de medidas correctoras (no necesariamente punitivas) a las más atrasadas.

De pensarse en qué encaje tendría en la Ley del Empleo Público Vasco, encontraríamos un argumento a favor en el hecho de que todo el sistema de implantación de la gestión pública avanzada depende del personal empleado público y de los representantes políticos. No en vano el propio modelo tiene un Eje que denominamos Personas del Modelo de Gestión Pública Avanzada. Claro está que su desarrollo obedece a un modelo radicalmente diferente al que se presenta en el texto articulado del anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco que estamos analizando a través de este informe.

El modelo se afianza en la convicción de que sólo creando un clima de confianza y corresponsabilidad se consigue que cada persona aporte a la organización, y por ende a la sociedad, lo mejor de sí misma. En la generación de ese clima, las personas con responsabilidades directivas, tanto políticas como técnicas, tienen el máximo compromiso. En ese marco, siguiendo el modelo, se promoverá la cohesión de los equipos de trabajo, estimulando la interacción en su funcionamiento y la proactividad, y asumiendo o delegando todas aquellas responsabilidades que sean necesarias para el buen funcionamiento de la organización.

3. <u>Servicio alternativo a la Inspección General de Personal y Servicios y con otra denominación.</u>

La Inspección de personal y servicios en otras comunidades autónomas ha devenido poco a poco en unidades de calidad de los servicios. Es por ello que la propia denominación también ha ido cambiando, ya que el término inspección tiene un carácter reactivo y punitivo que no se ajusta a las nuevas corrientes de intervención en gestión pública y que no se adecúa a las prácticas de apoyo y refuerzo positivo que contribuyen a modificar las culturas administrativas mediante la motivación, la formación, el asesoramiento, el acompañamiento y el apoyo en los procesos de cambio. El Gobierno ha apostado por esta visión innovadora en su Plan de Gobierno para la XI Legislatura y debería trasladarla en su concepto y denominación a esta propuesta de norma. El término Kudealaguntza (ayuda en la gestión) u otros similares podrían ser opciones plausibles.

4. **Análisis de las funciones de la Inspección de personal y servicios vinculadas con la gestión de las personas**. Hasta ahora hemos analizado las funciones de KUDEALAGUNTZA en su vertiente de gestión pública avanzada y no tanto de gestión de las personas, aunque el propio modelo conlleva como hemos mencionado un EJE DE PERSONAS.

   Pero en el artículo 23.3 se determinan también unas funciones de la Inspección relacionadas con el PERSONAL. A nuestro juicio, **no parece muy adecuado el que se cree un órgano nuevo para asignarle funciones que ya se están desarrollando de manera adecuada por otros órganos del Gobierno**, en la mayoría de los casos por la propia Dirección de Función Pública o por las Direcciones de Servicios o asimiladas en los Departamentos o por las propias Direcciones.
   Así, incorporar la función de *"Velar por el sometimiento de la actividad de los servicios públicos y del personal a las disposiciones legales vigentes",* que es una tarea que se presume en manos de cualquier alto cargo sobre sus personas y de los propios empleado/a público/as, no parece tener ninguna utilidad práctica.

   Por otra parte la función de "*Colaborar y asesorar en la instrucción de los expedientes disciplinarios"*, resulta que es una tarea que en mayor o menor medida se ha ido realizando por la Dirección de Función Pública, ya que la instrucción material de los expedientes disciplinarios corresponde a los departamentos bajo la coordinación de sus Direcciones de Servicios o asimiladas y con el soporte de sus asesorías jurídicas para que Instructor/a y Secretario/a cumplan adecuadamente con el procedimiento formal establecido y no se produzcan errores. Si lo que se pretende es una coordinación mayor o la generación de conocimiento compartido o el apoyo y asesoramiento experto, entendemos que existen fórmulas más prácticas que la creación de un órgano, en tiempos de reducción del aparato administrativo.

5. Funciones *que tendría que acometer un servicio alternativo vinculadas con la gestión de las personas.*

Sin embargo sí **existen funciones que no se están desarrollando actualmente y que sería muy conveniente implantar para una adecuada gestión de las personas, y que habría que analizar desde qué unidad o servicio tendría mayor virtualidad su implementación, ya que están estrechamente ligadas con la implantación de sistemas de gestión pública avanzada.**

Funciones que en primera instancia impactarían sobre la motivación, capacitación, liderazgo, actitudes de colaboración,… y en segundo lugar, sin lugar a dudas, en la mejora de la gestión.

- La coordinación de la puesta en marcha en las unidades organizativas de medidas e indicadores relacionados con la motivación y la satisfacción y el reconocimiento de los/las empleados/as públicos/as, su grado de implicación en la gestión, y el seguimiento de su evolución
- La coordinación junto al IVAP y las Direcciones de Servicio del rediseño de los planes de formación departamentales apoyando a las diferentes unidades organizativas en la identificación de las necesidades actuales y futuras de personas para el logro de los objetivos planteados.
- La sensibilización y coordinación en la implantación de medidas para potenciar el liderazgo, identificando los comportamientos y características que el gobierno espera de sus líderes para hacer frente a las exigencias de la sociedad y potenciando la realización de autoevaluaciones y evaluaciones para conocer el grado de avance en el desarrollo del ejercicio del liderazgo en las diferentes unidades organizativas.
- La coordinación en la puesta en marcha de métodos de trabajo que aumenten la cooperación eficaz y ágil y, de manera prioritaria, el trabajo en equipo y las comunidades de prácticas, favoreciendo que en las unidades se produzcan espacios de participación y de aportación de ideas.

- La estructuración y coordinación del establecimiento en todas las unidades administrativas de sistemas de comunicación interna que garanticen que las personas conocen las políticas públicas y los objetivos de su unidad.
- La coordinación de la difusión y el aseguramiento de que todas las personas conocen el código ético (o de conducta o sus deberes) propiciando la sensibilización para su cumplimiento generalizado.
- La coordinación de la sensibilización entre los altos cargos y los/las empleados/as públicos/as de la importancia de un desempeño adecuado y coordinado de funciones entre ambos para un mejor desempeño del servicio público.
- La colaboración con la Dirección de Función Pública y las Direcciones de Servicios de los Departamentos en proyectos piloto de evaluación de la productividad de los servicios, evaluación del desempeño de los/las empleados/as públicos/as.

Funciones que en primera instancia impactarían sobre la organización y en segundo lugar en la mejora de la gestión, como

- *La coordinación con las Direcciones de Servicios de los Departamentos en proyectos de dimensionamiento y racionalización de unidades organizativas.*

Quizás la opción más práctica sería **introducir en la Ley del Empleo Público Vasco la obligatoriedad de acometer este conjunto de funciones asociadas a la GESTIÓN DE PERSONAS Y DE ORGANIZACIÓN, en coordinación con los sistemas de gestión pública avanzada, y dejar a un desarrollo reglamentario la posibilidad de crear un servicio propio para ello coordinado con KUDEALANGUNTZA o integrado en él.**

En resumen, no parece coherente ni oportuno **el que en una Ley de empleo público se regule un aspecto de funcionamiento como es la evaluación de la gestión, o en términos del texto de la propia Ley del Empleo Público Vasco, la evaluación de la calidad de los servicios (en ese marco de creación de la Inspección de**

Personal y Servicios), cuando se han aprobado ya dos Proyectos de ley que lo contemplan expresamente y con una concepción claramente diferente, y actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria una proposición de ley en este sentido . Sin embargo sí aportaría valor la incorporación de la obligación de ejercer funciones asociadas a la GESTIÓN DE PERSONAS Y DE ORGANIZACIÓN, vinculadas con los SISTEMAS DE GESTIÓN AVANZADA, cuya operativa se llevaría a desarrollo reglamentario, en coherencia con la propuesta recogida en el párrafo anterior.

7. El Capítulo I regula la Dirección Pública Profesional y su organización y determina qué puestos, funciones, requisitos se le asignan y los instrumentos para su ordenación. No queda claro en qué medida la dirección pública profesional va a permitir que algunos puestos actualmente ocupados por altos cargos (directores/as) puedan formar parte de estos puestos a determinar como de Dirección Pública Profesional.

   Es verdad que la dirección política corresponde a los Altos Cargos, pero esa función en su mayor parte es la ejercida por los consejeros y consejeras y los viceconsejeros y viceconsejeras y no siempre por los directores y directoras.

   Existen muchos puestos de dirección actualmente que podrían tener un desempeño más eficiente si fueran ejecutados por directivos/as públicos profesionales, dado su alto contenido técnico profesional, y su escaso desempeño de carácter político, sobre todo si la orientación política queda ya marcada, como establecían los anteriores proyectos de Ley de Administración Pública Vasca o de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco en el Plan de Gobierno de cada Legislatura y otras herramientas de planificación.

   Parece aceptado considerar que los/las directivos/as públicos/as son el nexo de unión entre Política y Administración en el sentido de que los/las directivos/as son los/as encargados/as de transformar en proyectos concretos (y gestionarlos) los programas electorales y los programas de los gobiernos. Ello conllevaría de forma natural una reducción de las Direcciones de los departamentos, en el sentido que establecía el proyecto de Ley de Administración Pública Vasca (y por ende de Directores/as con rango de alto cargo) y en el caso de que resultaran necesarias, por debajo de esta Dirección Política se encontrarían diversas Direcciones Profesionales por ámbitos de

conocimiento y desempeño, que serían las denominadas Direcciones de área de la Administración General (y que son también órganos directivos).

Es verdad que al incorporarse en el artículo 33 este párrafo: "3.*En todo caso, la inclusión de determinados puestos de trabajo dentro de la Dirección pública profesional de las respectivas Administraciones Públicas vascas, dependerá en exclusiva de la voluntad de los órganos de gobierno de las mismas, en función de los criterios de autoorganización y oportunidad que estimen pertinentes*.", se está dejando un cierto margen de maniobra, pero resultaría mucho más claro si se incorporara algún texto en el siguiente sentido

"***En todo caso, para la determinación de un puesto de dirección pública profesional se tomará en consideración el marcado contenido de gestión, técnico o profesional que requiere su desempeño y su contribución esencial a la dirección política en la implementación de las políticas definidas en la planificación gubernamental.***

Por otra parte la Disposición Adicional Décima en su apartado 1 b) establece que *"Podrán tener la consideración de puestos directivos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismo Autónomos, los siguientes:*

a) El puesto de Director/a de Servicios de los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco".

Siendo bastante claro que es un puesto el de Director/a de Servicios en el que pueden darse esas condiciones de marcado contenido de gestión, técnico o profesional, en las funciones que desarrolla actualmente: gestión presupuestaria, gestión de recursos humanos, gestión de compras, gestión de contratación pública, control de gestión, soporte tecnológico…, **no lo sería de ningún modo si las funciones a desarrollar tuvieran que ver por ejemplo con otras como la Planificación estratégica y el seguimiento y evaluación de las políticas y la calidad de los servicios, de esencia fundamentalmente político estratégica** y donde el liderazgo para la

movilización de los equipos técnicos y políticos y el engarce con los compromisos políticos es más que evidente.

Por otro lado, **existen multitud de Direcciones en todos los departamentos de claro contenido gestor, técnico o tecnológico donde se debería poder optar a la consideración de puestos directivos en lugar de puestos reservados a Alto Cargo. Es por ello que parece reduccionista el que no se contemplen.**

8. Artículo 44. Se valora muy positivamente el que se haya incorporado como una función pública reservada a personal funcionario público las actuaciones relacionadas con el área de transparencia y buen gobierno, ya que la garantía del derecho de acceso a la información pública, la publicidad activa y todas las líneas de actuación vinculadas con el buen Gobierno constituyen los pilares básicos para la regeneración de las instituciones públicas y el sistema democrático.

9. Artículos 48 y 49. El artículo 48 y 49 recoge como instrumento previsional de ordenación del empleo público los planes de empleo, con el fin de prestar servicios más eficaces y de ser más eficientes en el uso de los recursos humanos. Se dice que estos planes se sustentarán en las políticas de formación, promoción profesional y movilidad. Teniendo en cuenta que no es ésta una administración nueva y que tiene una historia que ha desembocado en una conformación de su plantilla poco ajustada con el modelo que en este proyecto de ley se pretende (se supone que con pocos funcionarios interinos y además con coberturas de puestos de poca duración) debiera contemplarse alguna previsión de articulación de procesos de consolidación del empleo temporal, tal y como se recoge en la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. No puede obviarse una realidad tozuda que nos sitúa como organización con una plantilla compuesta en su tercera parte por personal interino que lleva muchos años contribuyendo a la generación de valor público. No es sólo la regularización de la situación de estas aproximadamente 1500 personas lo que debe motivar el que se contemple en la ley **una medida excepcional de consolidación del empleo temporal,** ya que es fruto de una incorrecta gestión del empleo público sostenida en el tiempo, sino la pérdida de conocimiento y de capacidades que esta organización podría sufrir si no se hiciera, y que no debería permitirse. Por cierto que esta previsión ya se contempló, de algún modo, en la

Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, y por lo tanto podría valorarse adecuadamente qué impacto tuvo y las posibles mejoras que podrían introducirse en este anteproyecto.

Así mismo y en el caso de que esta situación se perpetuara en el tiempo, ya que no resulta sencilla la implementación inmediata de cualquier medida excepcional de consolidación del empleo temporal, **también deberían contemplarse medidas transitorias de evaluación del desempeño y de estímulo al rendimiento del personal funcionario interino (complementos por resultados en la gestión…),** similares a las que se establezcan para el personal funcionario de carrera a excepción de lo que pudiera resultar oportuno en el ámbito de la carrera profesional propio del personal fijo.

10. Artículo 53. Como medida de autoexigencia y teniendo en cuenta la escasez de ofertas de empleo público convocadas en esta administración a lo largo de su historia, resultaría útil incorporar en el texto de la ley **un periodo mínimo obligatorio para hacerlo, por ejemplo con carácter bienal.** Ello permitiría procesos más ágiles (menos masivos) y generaría menor incertidumbre en los/las trabajadores/as temporales y en la ciudadanía que pretenda optar a los puestos de la administración pública, además de plantillas más consolidadas y ajustadas a las necesidades de cada momento.

11. Artículo 53.7. Conduce a confusión el hecho de mencionar que la publicación de las ofertas públicas de empleo se realizarán en los boletines oficiales y en las sedes electrónicas, ya que los boletines oficiales se publican precisamente en las sedes electrónicas y también en las sedes electrónicas se encuentran los tablones electrónicos de anuncios como medio ágil de publicación con las garantías de una sede electrónica.

    La sede electrónica es un punto electrónico de acceso donde se puede establecer relación con la ciudadanía con todas las garantías en cuanto a protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad, que gestiona la Administración pública, funcionando con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y de los servicios a los que se puede acceder a través de la misma. Quiere ello decir que además de la oficialidad de la información

publicada, permite a su vez iniciar los procedimientos a instancia de parte con todas las garantías que ello requiera, y que en este caso serían los procedimientos selectivos o de promoción profesional.

La misma confusión entre Boletín y sede electrónica se produce en los artículos 53.8, 80.4.y 95.9.

12. Los artículos 84 y 85 se centran en la formación como política de gestión de los recursos humanos. La filosofía que parece translucirse en el texto está vinculada con la promoción, coordinación y gestión de cursos de formación o actividades o programas formativos dirigidos a la mejora del desempeño del puesto de trabajo y el desarrollo y promoción profesional del personal empleado público. Sin embargo, y sin restarle importancia a esos cursos formativos o actividades formalizadas, actualmente han tomado mucha fuerza otros mecanismos de aprendizaje de carácter menos formal y sistemático que, aunque son menos estructurados, están igualmente formalizados y muestran una mayor eficacia en la mejora continua del desempeño profesional y de la calidad de los servicios que se prestan o de las políticas que se gestionan. Nos referimos a **"las comunidades de aprendizaje"**, esto es, a grupos de personas con diferentes niveles de experiencia, conocimiento y pericia, que aprenden mediante su implicación y participación en actividades relevantes, gracias a la colaboración que establecen entre sí, a la construcción del conocimiento colectivo que llevan a cabo, a los diversos tipos de ayudas que se prestan mutuamente y a los recursos de aprendizaje externos que puntualmente integran en su seno para satisfacer sus inquietudes de aprendizaje orientadas al objetivo. Estas comunidades de aprendizaje pueden tomar formas distintas, las llamadas "comunidades de práctica" creadas para profundizar en el conocimiento de un ámbito de interés común mediante una interacción continuada o "los equipos de innovación", que surgen de forma puntual para abordar un problema de cierta complejidad mediante el análisis de datos, la búsqueda de causas y la puesta en marcha de soluciones inmediatas que ataquen directamente esas causas. En ambos casos se trata de comunidades de aprendizaje que han de emerger de modo natural para su buen funcionamiento, y no impuestas desde fuera, pero que necesitan de condiciones favorables para su constitución y funcionamiento.

Es por ello que podría incluirse en el artículo 85 una función más del IVAP, en el siguiente sentido:

n)"promover las condiciones que favorezcan la generación de comunidades de aprendizaje en las entidades del sector público mediante acciones de difusión, sensibilización y soporte a través de medios y recursos materiales o personales que puedan resultar necesarios para la consecución de los objetivos que se establezcan por dichas comunidades"

13. Artículo 102.1.b. Resultaría más comprensible si se añadiera lo siguiente:

    b. *"Cuando su rendimiento sea notoriamente insuficiente y no comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas,* ***puesto de manifiesto a través de la evaluación del desempeño.***

ya que aunque los términos provengan de la legislación básica, no resultan fácilmente entendibles fuera de ese contexto.

14. El Artículo 163.l reconoce "*el derecho de los/as empleados/as públicos/as a la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico".* Es verdad que los/as funcionarios/as o servidores/as públicos/as, por la circunstancia de estar sometidos a una relación funcionarial o estatutaria, no pueden ver diezmada o limitada su libertad de expresión y opinión y, en general, ninguno de los derechos fundamentales de los que son titulares por intrínseca dignidad humana. Ciertamente, la libertad de expresión puede sufrir leves modulaciones por razón de la relación de colaboración que ha de generarse en una organización administrativa, la confianza que debe mediar entre los órganos directivos y su personal, los deberes de lealtad institucional y de reserva respecto de las materias que han sido declaradas como tal, con proporción y razonabilidad. Sin embargo las nuevas tendencias del Buen Gobierno van muy orientadas a incorporar la transparencia en la cultura organizativa de las administraciones y en la gestión pública no sólo como medida de rendición de cuentas sino también como herramienta básica que proporciona a la ciudadanía criterio y conciencia crítica y que estimula la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ponderado el interés público y bajo los principios de buena fe y lealtad, los empleados y empleadas públicas han de incorporar en su quehacer cotidiano el derecho a

transparentar su gestión, a proporcionar la información relevante que generan en el desempeño de sus funciones incluyendo los juicios valorativos sobre el desempeño institucional de la entidad u órgano público en el que trabajan, ya que ello constituye una poderosa herramienta para el control y fiscalización de la gestión pública, y desde luego, para obtener mejores niveles de rendimiento y resultados, y generar así en las instituciones democráticas mayor confianza y valoración de la ciudadanía a la que se sirve.

Es un derecho del/de la empleado/a público/a la libertad de expresión y también de información y no podrá ser inquietado, perseguido, recriminado o sancionado por expresar sus opiniones, ideas, pensamientos o juicios de valor acerca de la gestión del ente público o las actuaciones de sus órganos directivos o de otros empleados/as públicos/as.

Claro está que luego habría que dotarse de herramientas efectivas para ello, como son los buzones de sugerencias, las comisiones de ética, los cuestionarios de clima laboral, los portales de transparencia…, que permitan ejercer este derecho por canales de respeto al quehacer institucional.

Es por ello que resultaría más pretencioso y novedoso el que se añadiera esta faceta de la transparencia

> "*el derecho de los/as empleados/as públicos/as a la libertad de expresión y a **la transparencia en el ejercicio de su quehacer público,** dentro de los límites del ordenamiento jurídico**".***

15. *Capítulo II. Código Ético*. Dado que existe un código ético de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, podría haberse optado por orientar el contenido del código ético para el personal empleado público en el mismo sentido y estructura.

    No obstante, y como ya hemos mencionado al inicio **deberían traslucirse particularmente en este capítulo los principios esenciales del Buen Gobierno en lo que tienen que ver con la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración**, al igual que se ha hecho en el Proyecto de Ley de Administración

Pública, en el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno, en el Proyecto de Organización y Funcionamiento en el sector público vasco y en la Ley de instituciones locales de Euskadi. Es por ello que podría introducirse

- en el artículo 169 dedicado a los principios, después del apartado d)
  - ***Predisposición a la interacción con la ciudadanía y a la colaboración en la gestión de los asuntos públicos, favoreciendo la comunicación ágil y transparente***

ya que la interacción con la ciudadanía y los grupos de interés es un pilar básico del Buen Gobierno

- *en el artículo 170 dedicado al código de conducta, entre el b) y el c)*
  - ***Promoverá la interacción con la ciudadanía y los grupos de interés con el fin de conocer sus necesidades y expectativas y tomarlos en consideración en su quehacer público así como para recabar la colaboración ciudadana en los asuntos públicos***

ya que la interacción con la ciudadanía tiene por objetivo el ajuste de las políticas y los servicios a sus demandas y su colaboración activa en la solución de los problemas comunitarios

- *en el artículo 170, entre el c) y el d)*
  - ***Deberá responder por la gestión realizada, así como por las decisiones, acciones u omisiones propias de las funciones de su puesto de trabajo, y realizar su trabajo con implicación y esfuerzo permanente***

ya que estas conductas obedecen al principio de profesionalidad y de excelencia en la gestión pública.

- *en el artículo 170 dedicado al código de conducta, entre el e) y el f)*
  - ***En el ejercicio de sus funciones trabajará en colaboración con otros empleados y empleadas públicas, compartiendo información y conocimiento, generando espacios de aprendizaje compartido e implicándose en procesos de mejora continua en los servicios y políticas que se gestionen***

ya que los principios del buen Gobierno se basan en el concepto de Gobierno abierto en su interior y de mejora continua, haciendo de la innovación y del aprendizaje sus pilares esenciales.

16. *Artículo 196.1 d). Principios generales para la ordenación de la negociación.*

En este apartado se incorpora el principio de la buena fe negocial. En los últimos años y fruto de una moción aprobada por el Parlamento Vasco por unanimidad parlamentaria, en la que se instaba al Gobierno Vasco a promover y fomentar el derecho colaborativo, se viene trabajando en un modelo de negociación colaborativa basada en el conocimiento de los intereses de la contraparte y la lógica subyacente, lo que contribuye a que las relaciones se fortalezcan y se maximice el valor a obtener por las partes. Es un proyecto que se enmarca en el despliegue del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi aprobado en el 2014 y que tiene múltiples aplicaciones en la conciliación laboral, la consecución de pactos y contratos colaborativos, la negociación colectiva…

Es por ello que resultaría coherente en clave de introducir elementos de avance hacia el Buen Gobierno, un texto de este estilo

d) *Principio de buena fe negocial **y actitud colaboradora**. Ambas partes negociarán bajo el principio de buena fe y se proporcionarán mutuamente toda la información que precisen relativa a la negociación, con respeto a la protección de datos de carácter personal y de la normativa que lo ampara, **de modo que puedan comprenderse las motivaciones e indagarse los intereses complementarios o no contrapuestos que puedan satisfacer las mutuas necesidades, que se puedan generar las máximas opciones de solución posibles bajo criterios de legitimidad compartidos, y la negociación se convierta en una actividad que refuerza las relaciones y maximiza el valor sustantivo a obtener.***

17. *Debe hacerse un repaso en la utilización del lenguaje sexista, en particular, aunque en la mayor parte del texto se utiliza el término "personal empleado público", también se utiliza en muchos casos el término en masculino "empleado público" que debiera corregirse.*

Conclusiones:

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 11.1 c), e) y f) 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*** éstas son las observaciones que, desde el punto de vista del diseño organizativo y procedimientos así como en lo que respecta al diseño y desarrollo de los modelos e instrumentos de innovación y mejora de la calidad de los servicios, evaluación de las políticas públicas e introducción de sistemas de gobernanza e implantación de la Gobernanza Pública Vasca, formulamos al anteproyecto de Ley del Empleo Público Vasco.