

Informe en relación con el proyecto de Decreto del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la administración de la Generalitat y el sector público instrumental dependiente de la misma.

La Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, ha remitido el proyecto de Decreto del Consell por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la administración de la Generalitat y el sector público instrumental dependiente de la misma, al objeto de que se realicen las observaciones que se consideren oportunas de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.1.b) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante, Ley del Consell).

Examinado el contenido del referido proyecto reglamentario, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1. b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante Ley 10/2010, de 9 de julio), a tenor del cual se han de informar los proyectos de disposiciones generales que afecten a las estructuras orgánicas y de personal de las consellerias, el artículo 43 de la Ley del Consell, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, se emite el siguiente:

INFORME

I. NATURALEZA Y CARÁCTER DEL INFORME

La subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación solicita el informe no vinculante previsto en el artículo 43.1.b) de la Ley del Consell. Dicho artículo prevé la remisión de una copia del expediente de elaboración del reglamento a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.

No obstante, el artículo 9.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante Ley 10/2010), establece que cuando el proyecto de disposición general se refiera a estructura orgánica, métodos de trabajo y personal elaborados por las consellerias, deberá ser informado con carácter preceptivo y vinculante por el conseller competente en materia de función pública.

Analizado el proyecto normativo y dado que el mismo contiene medidas que afectan al personal y métodos de trabajo, el informe que se emite por esta conselleria se realiza de conformidad con el citado artículo y, por tanto, tiene carácter vinculante.

De otra parte, el ámbito material de este informe, queda circunscrito a la estructura orgánica, métodos de trabajo y personal que se incluyen en el proyecto normativo objeto



del informe, quedando al margen del mismo cuestiones y aspectos, tanto de carácter estrictamente jurídico, como presupuestario o de cualquier otra índole reservados normativamente a otros órganos o unidades de la Generalitat Valenciana.

II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Objeto del proyecto que se informa.

De conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, el proyecto de Decreto remitido tiene por objeto regular los instrumentos generales del sistema para la mejora de la calidad de la Administración de la Generalitat y del sector público de ella dependiente, con el fin de garantizar a la ciudadanía la prestación de unos servicios públicos de calidad, así como el establecimiento de directrices para la evaluación del cumplimiento y resultados de sus planes y programas y su correspondiente publicidad.

2. Observaciones sobre aspectos de redacción y técnica normativa.

En relación con las previsiones del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, y aun cuando, de conformidad con su disposición final primera, el contenido del Título II tiene el carácter de directrices o normas orientadoras, que carecen de rango reglamentario, razones de seguridad jurídica aconsejan la subsanación de las siguientes deficiencias advertidas en el proyecto normativo:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley del Consell, las consellerias (y no los órganos) se estructuran en servicios centrales y periféricos. Por tanto, en el artículo 42.1 del proyecto normativo, donde dice “órganos centrales”, debería decir “órganos de servicios centrales”. En cualquier caso, los órganos superiores y directivos son solo los previstos en el artículo 67 de dicha Ley, y extienden su competencia tanto a los servicios centrales como a los periféricos.
- Asimismo, debería ser revisado el término “personales” que se utiliza en la disposición adicional primera para hacer referencia a determinados órganos ejecutivos del máximo nivel, ya que, por su composición, los órganos administrativos se clasifican en unipersonales y colegiados.

3. Observaciones al articulado.

Dentro del nivel operativo de la Red de Calidad que se define en los artículos 40 y siguientes del proyecto normativo, se incluyen los equipos de mejora, que constituyen el sistema de participación en la mejora de la gestión de los servicios públicos, en los distintos ámbitos administrativos.

En este sentido, el artículo 11 del proyecto normativo prevé la creación de equipos de mejora, para la redacción y ejecución de los proyectos de mejora que se puedan derivar del informe final que resulte de la evaluación de calidad de los servicios, así como la posibilidad de establecer que la participación del personal en estos equipos sea



obligatoria. Asimismo, el artículo 39, prevé su constitución cuando como consecuencia del análisis de un grupo de quejas o sugerencias se ponga de manifiesto unas deficiencias o determinadas oportunidades de prestar un mejor servicio, en orden a analizar, elaborar y proponer medidas de corrección y definición de acciones de mejora.

De otra parte, el artículo 29 del proyecto normativo establece la posibilidad de adoptar medidas para recompensar a las personas que participen en las actividades o equipos de mejora bien mediante la valoración en la carrera profesional o a efectos de la retribución en concepto de productividad o de la evaluación del desempeño, bien como valoración en los procesos de movilidad o de mejora profesional.

Si bien, es jurídicamente posible contemplar en dicha norma medidas que fomenten la participación del personal en estas actividades y equipos, no resulta correcta la atribución de la competencia para adoptar dichas medidas a las consellerías competentes en materia de economía y hacienda, de gestión de personal, y de gestión y mejora de la calidad de los servicios públicos.

El establecimiento de esas medidas requiere un desarrollo normativo que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante LOGFPV), corresponde al Consell a propuesta de las consellerías competentes en la materia.

En este sentido, el artículo 121.3 de la LOGFPV, se remite al desarrollo reglamentario para determinar el sistema y el procedimiento para la evaluación y la composición y funcionamiento de la comisión técnica encargada de la evaluación, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad profesional. Por su parte, la disposición final segunda faculta al Consell para dictar las disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en esta ley, disposiciones que debe proponer para su aprobación la consellería competente en materia de función pública o de hacienda según la materia.

- Así, en lo que se refiere a la carrera profesional, el desarrollo normativo se ha producido mediante el Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat (en adelante Decreto de carrera).

El artículo 29 del Decreto de carrera prevé la valoración de la participación voluntaria en programas de calidad así como en grupos de expertos, equipos de trabajo para la modernización y, en general la iniciativa y, en su casos, desarrollo de actividades o propuestas que contribuyan a la mejora de la calidad del servicio público y de la atención a la ciudadanía. Por otra parte, los artículos 12 y 13 del Decreto de carrera establecen dos áreas de valoración: área A, en la que se tiene en cuenta el logro de objetivos asignados al equipo de gestión de proyectos al que se pertenece, y área C, en la que se valora la participación voluntaria en equipos de mejora y en iniciativas destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión del servicio público y atención a la ciudadanía.

Por tanto, para que pueda tenerse en cuenta del logro de los objetivos asignados al equipo al que se pertenece, así como la implicación y contribución individual del personal en la consecución de los mismos, según lo dispuesto para el área A de valoración, los equipos de mejora previstos en el proyecto normativo deberán



ajustar su creación y funcionamiento a lo previsto en los artículos 21 a 29 del Decreto de carrera para los EGP, definidos estos, como cualquier agrupación de personal, del mismo o diferentes cuerpos o agrupaciones profesionales funcionariales, a la que se encomienda la realización de un conjunto de tareas coordinadas e interrelacionadas para el cumplimiento de un objetivo específico. Y ello sin perjuicio de la valoración individual en el área C, en cualquier caso, de la participación en grupos de mejora de la calidad de los servicios públicos.

En consecuencia, de una parte, para que la participación pueda ser valorada en el (área C) ésta deberá ser voluntaria. De otra parte, para que además de la participación en los equipos de mejora pueda ser valorada la contribución individual al logro de los objetivos del equipo (área A) estos deberán reunir, al menos, los siguientes requisitos:

- La participación del personal deberá ser voluntaria.
- La distribución del personal en equipos de gestión de proyectos corresponde al órgano competente en materia de personal de cada conselleria u organismo.
- Las líneas de acción estratégica de mejora del servicio público, relacionadas con la acción de gobierno, a las que deberán ajustarse los proyectos a desarrollar por el EGP serán fijadas mediante decreto del Consell.
- El ajuste de las acciones diseñadas por las EGP a las líneas de acción estratégica aprobadas, corresponde a la Comisión de Seguimiento de la Carrera Profesional Horizontal.
- Los objetivos asignados a los EGP serán reflejados anualmente en un documento de compromiso de objetivos (DOCO), cuyo modelo normalizado serán aprobado por la conselleria competente en materia de función pública.
- La evaluación de la implicación y contribución individual del personal en los objetivos colectivos del EGP se realizará por la persona responsable del mismo.
- Concluido el plazo señalado en el DOCO, la persona responsable deberá elaborar un informe final de resultados en el que se hará constar el grado de cumplimiento de objetivos.

Por tanto, considerando que ya existe una norma que regula la valoración de estos aspectos en la carrera profesional, así como los requisitos que deben concurrir para que dicha valoración se produzca, citar en una norma distinta materias ya reguladas, puede producir, cuanto menos, una inseguridad jurídica respecto de la normativa de aplicación.

- Idéntica objeción cabe realizar con respecto a la posible valoración de la participación en estos equipos a efectos de movilidad o retribución de la productividad, en el sentido de que la decisión de establecer estas medidas no corresponde a la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, sino al Consell a propuesta de la conselleria correspondiente.

En el caso de las retribuciones complementarias por productividad -de actividad profesional de conformidad con el artículo 76 de la LOGFPV-, la vigente Ley de Presupuestos se remite a los criterios que establezca el Consell, a propuesta de la conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda.

Respecto a la movilidad, será la normativa específica que regule los procedimientos de provisión y movilidad la que deberá determinar, en su caso, y



tras su valoración, los posibles efectos de la participación en estos grupos de mejora.

En consecuencia con lo anteriormente expuesto, se considera innecesario el artículo 29 del texto propuesto dado que será la normativa sectorial propuesta por la conselleria competente la que podrá determinar, en su caso, los efectos de la participación en dichos grupos.

No obstante lo anterior, y en el supuesto de querer mantener el artículo en el proyecto normativo, deberá modificarse la redacción del mismo a fin de que las competencias de decisión y gestión que corresponden a las consellerias competentes en materia de función pública y hacienda queden perfectamente delimitadas.

Una posible redacción podría ser, a título de ejemplo, la siguiente: "Como instrumento de reconocimiento, motivación e implicación, las consellerias competentes en materia de hacienda y función pública, podrán tener en cuenta la participación en las actividades o equipos de mejora por su contribución al proceso de mejora continua de los servicios prestados a la ciudadanía por la Administración de la Generalitat, cuando elaboren y propongan para su aprobación, la normativa sectorial propia que regule la carrera profesional, la evaluación del desempeño, el complemento de actividad profesional o los procesos de movilidad y mejora profesional".

III. CONCLUSIONES

No existe inconveniente jurídico para la tramitación y aprobación del proyecto de Decreto del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la administración de la Generalitat y el sector público instrumental dependiente de la misma, siempre que, a la vista de lo argumentado, se atiendan las observaciones realizadas en el apartado II.3 de este informe.

Es todo cuanto se informa en relación con el proyecto de disposición reglamentaria, con independencia de los demás informes que procedan preceptivamente de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.

Valencia, 5 de noviembre de 2015

LA CONSELLERA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, REFORMAS
DEMOCRÁTICAS Y LIBERTADES PÚBLICAS



Gabriela Bravo Sanestanislaio