

# **Informe para la modificación de la Ley 10/2010** **de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión** **de la Función Pública Valenciana**



**GENERALITAT  
VALENCIANA**

**CONSELLERIA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,  
REFORMAS DEMOCRÁTICAS Y LIBERTADES PÚBLICAS**

**Informe  
para la modificación de la Ley 10/2010  
de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión  
de la Función Pública Valenciana**

# Informes

## PRESENTACIÓN

El Consell que preside Ximo Puig tiene, entre sus objetivos de legislatura, implantar un nuevo modelo para la función pública, a la altura de lo que demanda la sociedad valenciana del siglo XXI. Lo público, gobernado y gestionado con integridad, es una herramienta clave para el crecimiento y la cohesión social. Y para ello el medio no puede ser otro que una Administración transparente, eficiente y eficaz. La calidad institucional es un elemento clave, y entre las instituciones «que cuentan», la función pública es un factor crítico. Disponer de un capital humano profesionalizado, neutral, independiente, reclutado en condiciones de igualdad es mejorar de modo práctico las instituciones del autogobierno de los valencianos y revela por qué reformar lo público es algo *político* en el sentido más genuino, cívico, que interesa a la sociedad civil y no solamente a especialistas o colectivos profesionales.

Por eso uno de los primeros objetivos que nos marcamos desde el inicio del mandato fue acometer una reforma de la Función Pública Valenciana, necesaria porque los valencianos necesitan a su servicio personal público acorde a los tiempos que vivimos, con una ciudadanía exigente que reclama no solamente valores instrumentales como eficacia y eficiencia en la gestión pública, sino también integridad y un trato equitativo. Apostamos por cambiar de modo dialogado el modelo de empleo público valenciano. Pero este cambio debe ser profundo, a la altura de los nuevos valores sociales. Ello excluye reformas meramente cosméticas, «lampedusianas», que no cambian nada mientras seguimos gestionando a los empleados públicos como siempre. Mérito en el acceso y la carrera y flexibilidad en la gestión son los principios de la reforma que hemos planteado para cambiar de modo decidido el rumbo decadente de nuestra Administración. Y, para ello, el anteproyecto de ley de reforma que, en breve, enviaremos a Les Corts intentará sentar las bases de una administración moderna en todos los sentidos. Para ello, era necesario que supiéramos con exactitud cuáles eran los males que afligen a nuestra Función Pública para, de esta forma, poder aplicar los remedios adecuados.

Por ese motivo decidimos consultar a los mejores, a los más sabios, que respondieron con una generosidad que desde aquí agradezco. La Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas ha propicia-



© Generalitat Valenciana

Elaboración:

Conselleria de Justicia, Administración Pública,  
Reformas Democráticas y Libertades Públicas

Diseño y maquetación:

Presidència de la Generalitat  
Servei de Publicacions de la Generalitat

1ª edición: octubre, 2016

do la creación de dos comisiones de especialistas para que diagnosticaran cuáles eran los problemas y necesidades de la Función Pública valenciana. La primera de ellas, presidida por Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, y que ha tenido como resultado el trabajo que me honro en presentar ha evaluado las fallas y necesidades de la organización interna de la Generalitat. Su trabajo, con sus sugerencias y críticas, es un valioso soporte para que la futura ley de la Función Pública valenciana sitúe a nuestra administración autonómica a la vanguardia de Europa en modernidad, transparencia y eficacia.

Esa futura ley no será en ningún caso una *carta otorgada*. El diálogo y el consenso es una de las banderas que el Govern del Botànic enarbola con orgullo y, así como hace unos meses firmamos con los sindicatos un acuerdo de legislatura, también hemos contado con ellos para la elaboración de los informes y seguiremos haciéndolo para redactar la futura norma. Lo que está en juego es demasiado valioso como para caer en errores del pasado con textos legislativos que, o bien no gustaban a nadie, o gustaban demasiado a muy pocos. La Función Pública Valenciana es de todos y su mejora debe ser cosa de todos, de los representantes políticos, en el ejecutivo y en las Corts, de quienes trabajan en ella y de quienes les representan y por supuesto, de la sociedad, a la que invitamos a sumarse al debate.

### **Gabriela Bravo Sanestanislaio**

Consellera de Justicia, Administración Pública,  
Reformas Democráticas y Libertades Públicas

## **I. INTRODUCCIÓN**

Por Resolución de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat de 3 de marzo de 2016 (DOGV núm. 7783, de 10 de marzo de 2016), se constituyó la Comisión para el estudio de la modificación y revisión de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana (en adelante LOGFPV).

El objeto asignado a la Comisión fue el estudio y diagnóstico del empleo público en el ámbito de la Administración de la Generalitat, así como de la regulación establecida en la citada Ley, «con la finalidad de proponer las bases de una modificación y revisión de la misma en los aspectos que resulten necesarios para conseguir una función pública más profesional, eficaz y eficiente, que preste un mejor servicio a la ciudadanía valenciana».

Teniendo como único objetivo el que señala la Resolución que la constituye, la Comisión ha analizado, dentro del plazo previsto en ella, la situación actual del empleo público en la Administración de la Generalitat, el contenido de la LOGFPV y las disposiciones que se han aprobado para su desarrollo y aplicación.

Como consecuencia de ese trabajo, la Comisión ha podido elaborar un diagnóstico general del estado de la función pública valenciana, partiendo de los datos que nos ha proporcionado la Dirección General de Función Pública del Gobierno de la Generalitat, cuya colaboración debemos destacar aquí. Sobre la base de ese diagnóstico, se han analizado los cambios que, a juicio de esta comisión, es oportuno introducir en la legislación vigente de la Comunidad Autónoma, dentro del marco jurídico en que ello es posible, constituido esencialmente por los principios y reglas de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; en adelante TREBEP) y demás legislación básica del Estado. Esas modificaciones legislativas que proponemos se explican y se concretan a lo largo de este Informe.

En cualquier caso y aunque la finalidad directa del mismo sea contribuir a preparar el correspondiente borrador o anteproyecto de ley, consideramos que es también un documento que se aporta al debate entre los grupos políticos y en el seno de la sociedad valenciana acerca de las características que debe tener el

régimen del empleo público de las Administraciones Públicas que deben servirla. Por esta razón no hemos querido rehuir nuestra opinión sobre ningún aspecto de interés que afecte a dicho régimen, por más que algunos puedan ser polémicos.

En fin, conviene también dejar sentado que la reforma del sistema del empleo público que los tiempos demandan, con el mencionado objetivo fijado por la Resolución que constituye esta Comisión de «conseguir una función pública más profesional, eficaz y eficiente», no depende solo de la aprobación de un texto legal. Para ello será necesario desarrollarlo y aplicarlo correctamente, lo que requiere contar con la necesaria capacidad de gestión, con los órganos, medios y recursos suficientes. Pero además será preciso un esfuerzo compartido y sostenido en el tiempo, que apunte en la misma dirección. A tal efecto queremos ponderar el valor que tiene alcanzar el mayor consenso posible sobre las reformas a introducir, siempre que no se traduzca en la simple tutela de intereses particulares, corporativos o grupales.

## **II. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA**

### **1. Evolución general del régimen jurídico del empleo público en la Comunidad Valenciana**

Como todas las Comunidades Autónomas, la Generalitat Valenciana hubo de configurar una Administración propia y, por tanto, estructurar el empleo público a su servicio desde el momento de su creación, hace algo más de tres décadas. Se trata, pues, de una Administración y un sistema de empleo público relativamente reciente, que no cuenta aún con la historia y el grado de consolidación propio de la Administración del Estado. Ello no obstante, las Administraciones autonómicas, entre ellas la valenciana, han experimentado en ese período, no tan largo, un espectacular incremento del número de empleados a su servicio, en virtud de la transferencia de competencias y servicios que anteriormente gestionaba la Administración estatal, entre ellos la práctica totalidad de los servicios de salud y de enseñanza no universitaria. En consecuencia, se han visto obligadas a crear desde la nada un sistema propio de empleo público, adoptando al efecto decisiones de gran importancia cuantitativa y cualitativa, en no pocas ocasiones con urgencia o en plazos breves, a fin de poder atender a los servicios de su competencia. Si bien esa operación quedó enmarcada y orientada desde el inicio por la legislación básica del Estado en materia de función pública, ésta no resolvía todos los problemas y dejaba un espacio relativamente amplio para que cada Comunidad Autónoma estructurara un modelo de rasgos característicos.

En este sentido y dicho sea a grandes trazos, la función pública valenciana —en el sentido amplio del término— ha conocido dos modelos generales, plasmados respectivamente en las dos leyes sobre esta materia que han visto la luz en nuestra Comunidad Autónoma: la Ley 10/1985, de 31 de junio, objeto de sensibles modificaciones en 1990 y 1994, más tarde recogidas en el Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, y la vigente Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana (LOGFPV).

El modelo inicial se orientaba a la provisión de los empleos en base a las peculiaridades específicas de cada puesto de trabajo, como alternativa al sistema de cuerpos. En su origen, este modelo partió de la clasificación individualizada

de cada puesto de trabajo por la Dirección General de Función Pública, reflejada en las relaciones de puestos de trabajo, en la que se fijaban los requisitos y méritos necesarios para su provisión. Con este modelo se perseguía, dado el tamaño reducido que por entonces tenía la función pública de la Generalitat, evitar excesivas rigideces que limitaran la concurrencia interna y, en consecuencia, facilitar a todos los funcionarios con los mejores méritos la posibilidad de concursar para la provisión de gran parte de los puestos.

A esa primera peculiaridad se añadía que los procesos de acceso al empleo público podían contemplar un número de plazas a seleccionar no restringido al de las vacantes. Para el caso de que superar el proceso de selección no permitiera a todos los aprobados acceder de inmediato a un puesto de trabajo, se preveía su inclusión en la categoría de «habilitados», una condición que, como ocurre en el sistema de selección de la Unión Europea, les acreditaba para el acceso posterior y efectivo a un puesto de trabajo a medida que se produjeran nuevas vacantes, sin necesidad de pruebas adicionales. De este modo se introducía un criterio de economía en los procesos selectivos.

Por otra parte, la provisión de puestos de funcionarios por el sistema de libre designación se contempló de forma muy restrictiva, de modo que incluso la mayor parte de las jefaturas de servicio se cubrían mediante concurso. Con carácter general, únicamente se accedía por libre designación a las jefaturas de área existentes, equivalentes a las actuales subdirecciones generales.

En fin, la configuración inicial (y aun posterior) de la Administración autonómica se vio favorecida por dos vías. Una de ellas fue la masiva incorporación de funcionarios procedentes de la Administración del Estado, como consecuencia de las transferencias de servicios. Las exigentes pruebas de selección, en origen, de dichos funcionarios permitió la incorporación de un capital humano técnicamente cualificado a la Administración autonómica. Además, el funcionario transferido aportaba su directo conocimiento de pautas organizativas y de funcionamiento de una Administración ya estructurada. A su vez, el desarrollo o ampliación de la estructura de las Consellerias abrió a los funcionarios transferidos unas posibilidades de promoción profesional que estaban mucho más limitadas en la Administración estatal, generando para ellos expectativas motivadoras.

La segunda vía fue la incorporación de algunos funcionarios procedentes de la Administración Local, menores en número, pero también sin duda motivados por la oportunidad de contribuir a la creación de la nueva Administración autonómica valenciana.

Sin embargo, el modelo de puestos de trabajo se modificó en parte más adelante por varias razones. De un lado, se crearon algunos Cuerpos especiales, decisión

justificada por la elevada especialización de sus funciones. Así, por ejemplo, surgieron los Cuerpos de Intervención y Auditoría, Abogados de la Generalitat e Inspectores y Subinspectores de Tributos, principalmente. De otro lado, se aprobaron procesos generalizados de funcionarización y de consolidación de empleo, que facilitaban al personal laboral e interino el acceso a la condición de personal funcionario de carrera. En uno y otro tipo de procesos, la amplitud del ámbito de los interesados, unida a la presión sindical y a razones de conveniencia propia-mente política contribuyeron a rebajar sustancialmente el nivel de exigencia y rigor en la constatación de méritos y capacidades que es propio de los procesos de selección ordinarios, en particular la oposición.

Finalmente la Ley LOGFPV, aprobada ya bajo la vigencia del Estatuto Básico del Empleado Público, constituyó el acta de defunción del modelo de puestos de trabajo, ya que optó por un modelo más tradicional, encuadrando a los funcionarios de la Generalitat en un elenco de Cuerpos y Escalas de diverso nivel y denominación, cuyo número y minuciosa concreción no tiene parangón ni en la legislación estatal ni en la autonómica. Además, la Ley, en su Anexo I, distribuye las funciones administrativas entre esos Cuerpos y Escalas, que suman más de doscientos en total, de manera que da la impresión de atribuir la «titularidad» de las funciones a los Cuerpos y Escalas. Ese giro copernicano, escasamente acorde con el aliento de modernización administrativa que emana del Estatuto Básico, generaría sin duda, de aplicarse efectivamente, una enorme rigidez en la provisión de los puestos de trabajo, dificultando de manera radical la movilidad interna. No solo eso, sino que crea una cierta imagen favorable a la «patrimonialización» de las funciones públicas por los Cuerpos de la Generalitat, retro trayéndonos a un modelo corporativo superado en España desde hace más de medio siglo, descartado ya en cualquier otro de nuestro entorno europeo y opuesto a las recomendaciones de los organismos internacionales competentes en la materia, en particular la OCDE.

Lo que sucede, no obstante, es que la congelación de los procesos de selección y de la mayor parte de los de provisión de puestos que ha tenido lugar durante los últimos años en el ámbito de la Administración General de la Generalitat ha dejado prácticamente inédita la aplicación del cambio de modelo. Por el contrario, en este tiempo, marcado también y esencialmente por las consecuencias que en el sistema de empleo público ha tenido la crisis económica y la política de estabilidad fiscal, se han desarrollado o agravado algunos fenómenos y tendencias que no son nuevos, pero que no estaban previstos por la Ley, sino que constituyen disfunciones o patologías del propio sistema.

El primero de ellos es el elevado porcentaje de personal interino o temporal que se ha venido reclutando para proveer a la prestación de los servicios. Sobre

la dimensión cuantitativa de este problema, sus efectos y posibles soluciones aportamos datos significativos y algunas reflexiones en las páginas que siguen.

El segundo es que los procedimientos ordinarios de provisión de puestos se han sustituido, además de por una aplicación mucho más amplia y difícilmente justificable del sistema de libre designación, por otros de adscripción provisional y de comisión de servicios. Se ha creado de este modo en la práctica un «modelo» de organización del empleo público por así decir «informal» o de hecho, ajeno a las previsiones legales en la medida en que la excepción se convierte en regla, y fundado más en las relaciones personales o en la improvisación que en principios y criterios objetivos. Un sistema *de facto* que quizá sea útil o suficiente para subvenir a las necesidades perentorias y cotidianas de la gestión pública, pero que difícilmente puede contribuir a mejorarla.

Otro aspecto que no puede desconocerse, es que esa Administración General, carente en algunos extremos de un régimen de ordenación conforme a las previsiones legales, ha sido parcialmente sustituida o duplicada, según se mire, por el crecimiento de una especie de Administración paralela, constituida por sociedades y fundaciones públicas y otros entes instrumentales, cuyos efectivos reales ha sido incluso difícil de conocer por la propia Generalitat. Un fenómeno este cuyas causas son sin duda complejas, pero que alguna relación guarda también con la rigidez del régimen actual de la función pública valenciana y la falta de reformas efectivas del mismo.

En fin, la ausencia de posibilidades reales de una carrera profesional basada en el mérito y en el acceso objetivo y ordenado a puestos de mayor responsabilidad se ha sustituido por la regulación de una carrera horizontal, igualmente prevista por el TREBEP. Sin embargo, en este texto legal la carrera horizontal se concibe como un instrumento motivador y dinámico, directamente vinculado a la evaluación del desempeño y a la posesión de otros méritos de servicio. Por el contrario, hasta el momento al menos, el desarrollo de la carrera horizontal establecida en la Administración de la Generalitat se basa más en la mera antigüedad en el servicio que en ningún otro factor, de manera que se traduce sobre todo en un nuevo complemento retributivo ligado a aquélla, sin conexión efectiva con un sistema de evaluación interna, que no ha sido implantado.

Conviene añadir a lo expuesto que parece percibirse a lo largo de todo ese período histórico que desde las instancias de Gobierno no se ha dado la importancia que merece a la función pública valenciana, como herramienta fundamental de funcionamiento de la Administración autonómica. Da la impresión de que tanto la Dirección General de Función Pública como los servicios de personal de las Consellerías se encuentran pendientes y absorbidos por las exigencias de la ges-

ción cotidiana de personal, mientras que se presta menor atención a las tareas de planificación, análisis de los puestos de trabajo y sus requerimientos, evaluación de la correspondencia entre el contenido real de éstos y su clasificación formal, detección de cambios y tendencias, necesidades reales de formación y, en general, a los aspectos que permiten integrar una visión política del sistema de la función pública que pueda marcar pautas para el conjunto de la organización. Es decir, no parece que se haya trazado y llevado a cabo por los órganos superiores con competencia para ello una política pública transversal en materia de empleo público, sujeta a los principios constitucionales y a los emanados de las leyes, así como coherente con los principios de economía, eficacia y eficiencia. Quizá por ello algunas de las decisiones más importantes parecen más que nada reflejo de la presión directa de intereses de grupo o corporativos, que han de tenerse en cuenta, pero que no deberían tener predominio.

Esa carencia de una política global y definida es tanto más relevante si se considera la trascendencia del capítulo de personal en los presupuestos de la Generalitat, sin duda muy superior al gasto en cualquier política sectorial de la propia Administración autonómica. Los más de 118.000 empleados de la Generalitat y, en particular los cerca de 16.000 efectivos que integran hoy la función pública de su Administración General constituyen, a su vez, una de las más poderosas acumulaciones de capital humano existentes en la Comunidad Valenciana, no sólo por número, sino también por el grado de formación académica y profesional de sus integrantes.

Sobre las consecuencias que esos rasgos de su evolución histórica tienen en la situación actual del empleo público de la Generalitat abundaremos un poco más adelante y también, aspecto por aspecto, a lo largo de este Informe. Pero antes de seguir entendemos que es útil completar esta aproximación inicial con algunos datos estadísticos.

## 2. Algunos datos de interés

Destacamos en este apartado algunos datos de interés a efectos de este Informe. Para examinarlos con mayor detalle y de forma completa, nos remitimos al Anexo que adjuntamos. Los datos y tablas estadísticas que aportamos se han recabado de fuentes estatales, como el Registro Central de Personal o la Encuesta de Población Activa (EPA), o bien nos han sido suministrados por la Dirección General de la Función Pública del Gobierno Valenciano, a solicitud de esta Comisión.

### **A. La función pública valenciana en perspectiva comparada**

De acuerdo al Registro Central de Personal, a enero de 2016 se contaban 2.519.280 empleados públicos en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. El 51,4% del dicho personal se encuentra al servicio de la Administración de las CCAA, como gestoras que son de los servicios públicos más extendidos e intensivos en personal: sanidad, educación y servicios sociales. Le sigue la Administración Local con el 21,8% del total y los efectivos de la administración central que, en su conjunto, suman el 20,9% del total. El restante 8% corresponde a las Universidades. En valores absolutos, el conjunto de la Administración autonómica reunía en enero de 2016 un total de 1.294.765 empleados, una cifra muy similar a las de 2013-2015 y alejada del máximo alcanzado en 2010 (1.348.492 efectivos).

Según la misma fuente, en la misma fecha la Generalitat Valenciana daba empleo a 118.016 personas, una cifra equivalente al 9,1% del personal total de las CCAA.

Entre enero de 2009 y enero 2016 las CCAA han reducido sus efectivos en un 2,7%, mientras que la Administración Local lo hizo en un 12,8% y la Administración del Estado en un 8,2%. La desigual reducción apreciada en las diferentes Administraciones guarda cierta relación con la rigidez de las funciones desempeñadas por cada una de ellas. La concentración en las CCAA de los servicios públicos fundamentales ha introducido un mayor factor de resistencia a la reducción de efectivos, en contraste con las restantes Administraciones. En efecto, en las CCAA la reducción global habría sido de 38.079 efectivos y se ha producido principalmente en las Consejerías y organismos autónomos, en que la disminución ha alcanzado el 14,8% y una reducción absoluta de 36.000 empleados aproximadamente. En el resto de áreas la reducción de personal no ha sido tan intensa, puesto que el área educativa ha mantenido sus efectivos y la sanitaria han experimentado un retroceso del 0,8%, logrando la de Administración de Justicia un aumento del 2,1% de su personal. La reducción ha afectado sobre todo al personal temporal, interino o contratado, y en algunas Administraciones también a personal con contrato indefinido. Éste ha sido el caso de la Comunitat Valenciana, donde se han producido reducciones de personal laboral de empresas y otras entidades del sector público, como Radio Televisión Valenciana (RTVV).

Este ajuste de personal a causa de la crisis durante el periodo 2009-2016 ha afectado en el global de la Administración autonómica valenciana a 7.641 efectivos, lo que equivale a cerca del 20% del ajuste total realizado por el conjunto de las Administraciones autonómicas; es decir, un porcentaje muy superior al 9% que supone la presencia valenciana en el total de efectivos de esas Administraciones

autonómicas, lo que significa que en aquélla el ajuste ha representado un esfuerzo claramente superior a la media.

Por lo que se refiere al gasto de personal de las Administraciones autonómicas, éste ascendió en 2015 a un total de 54.793 millones de euros, lo que representa aproximadamente la tercera parte del presupuesto inicial de las mismas CCAA. La Comunitat Valenciana, con 5.221 millones de euros, dedica a personal el 30% del gasto en sus presupuestos del mismo año. Esta participación la sitúa en la banda de las CCAA con menor porcentaje de gasto en personal, sólo superior a la de Cataluña, Navarra y Madrid. Si bien para una comparación más ajustada debería considerarse el grado de externalización que en estas CCAA alcanza la prestación sanitaria realizada mediante conciertos con entidades privadas con o sin finalidad de lucro, así como el número y personal de las entidades del sector público autonómico, que no tiene la misma dimensión en todos los casos. En la Comunitat Valenciana, por ejemplo, según la información de que disponemos, esas entidades del sector público emplean a más de 6.000 personas.

Desde un punto de vista complementario, la media española se sitúa en 28 empleados públicos autonómicos por mil habitantes, mientras que la Comunidad Valenciana muestra valores inferiores: 24, similares a los de Cataluña (22), Madrid, Baleares (26) y Castilla La Mancha (25).

Otra ratio de interés es la que indica el peso del empleo público en el empleo total. A mediados de 2015, según la EPA, la proporción era del 12,1% en la Comunitat Valenciana, considerando el conjunto de Administraciones Públicas existente en su ámbito territorial, porcentaje inferior a la media española (14,2%). El personal de la Generalitat en sentido estricto suponía el 6,3% del empleo total existente en la Comunitat Autónoma valenciana, de nuevo por debajo de la media nacional de empleados autonómicos sobre el empleo total (7,2%). Esta cifra sitúa a la Generalitat entre las Administraciones con menor peso relativo en el empleo regional, sólo superior a los resultados de Madrid y Cataluña (5,4% en ambos casos) y Baleares (5,6%).

La importancia relativa del personal público autonómico, también puede estudiarse a partir del correspondiente peso que el gasto de este personal alcanza en el PIB regional. En la Comunitat Valenciana, según datos del Ministerio de Hacienda y el INE, dicha participación se ha situado en la franja del 4,3-5,5% del PIB entre 2000 y 2014. El mismo indicador, aplicado al conjunto de las CCAA, señala una media que ha oscilado entre el 3,65 y 5,2% del PIB. En realidad, hasta 2006 la proporción fue superior en la Comunitat Valenciana en comparación con la media autonómica, pero ambas convergen en 2014, al situarse en torno al 5,2% del PIB. No obstante, las anteriores magnitudes se encuentran lógicamente influidas por

el curso seguido tanto por el gasto en personal como por el PIB de cada uno de los territorios considerados.

La distribución interna de los empleados públicos, tras las modificaciones observadas entre 2009 y 2015, revela que el 41,6% del personal de las CCAA se concentra en la docencia no universitaria, el 37,1% en la sanidad y el 16,3% en la administración de las Consejerías y los organismos públicos que de ellas dependen. La Administración de Justicia representaba en el último año el 2,9% del personal total (y las Fuerzas de Seguridad, sólo presentes en algunas CCAA, el restante 2%).

El peso relativo del personal de la Administración sanitaria valenciana en el conjunto de la Administración autonómica (37,3%) es similar a la media de las Comunidades Autónomas (37,1%). Por el contrario, el peso relativo del personal de las Consejerías y sus organismos públicos (10,1%) se encuentra alejado de la media de las CCAA (16,3%). En cambio, los empleados públicos docentes de la Comunitat Valenciana presenta la mayor magnitud relativa (48,4%) ente las CCAA, cuya media es del 41,6%. Es significativo, en tal sentido, que de los 7.641 efectivos que la Comunidad Autónoma ha perdido durante la crisis, 7.233 efectivos corresponden al área sanitaria (-14,1%) y 1.535 a las Consellerías y sus organismos autónomos (-11,4), mientras que, en sentido opuesto, se han incrementado los efectivos de educación (705 y +1,2%) y de Justicia (412 y +9,3%).

En resumen, el empleo público en la Comunitat Valenciana tiene una dimensión parecida al de otras Comunidades Autónomas, aunque se sitúa en la parte baja de la banda de comparación tanto en lo que hace al número de efectivos por habitante y sobre el empleo regional total, como al porcentaje de gasto de personal sobre el gasto público total y sobre el PIB regional. Además, la reducción de efectivos de la Comunidad Autónoma a consecuencia de la crisis ha sido ligeramente superior a la observada en la mayoría de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la estructura por áreas del empleo público, la Comunitat Valenciana destaca por el mayor porcentaje de personal docente y una mayor reducción del personal de la Administración sanitaria en el período de la crisis.

## **B. Análisis cuantitativo de la función pública de la Comunidad Valenciana**

Dicho lo anterior, interesa a los efectos de este Informe centrarse en las características específicas de la función pública valenciana. El análisis cuantitativo de la misma que se expone a continuación se basa en las estadísticas aportadas por la Dirección General de la Función Pública, que se refieren a la Administración General de la Generalitat, excluyendo los sectores sanitario y docente, de los que no hemos obtenido datos, pese a haberlos recabado. La referencia temporal de

las magnitudes utilizadas corresponde a enero de 2016. Cabe tener presente que las cifras globales manejadas no siempre son coincidentes, puesto que en algunos casos se refieren al conjunto de la plantilla, mientras que en otras se centran en la parte de ésta realmente ocupada.

### **a) Relación jurídica**

Si se considera el tipo de relación jurídica existente entre los 15.738 empleados para los que existe dicha información, se constata que el 58,8% corresponde a funcionarios de carrera y el 6,2% a contratados laborales fijos, mientras que el 28,7% son funcionarios interinos y otro 5,7% son contratados laborales temporales. El resto de relaciones jurídicas (eventuales, indefinidos no fijos, personal estatutario) apenas alcanza relevancia estadística. De las cifras anteriores se deduce que el 34% de la plantilla no es personal fijo. Éste es sin duda un primer dato a resaltar (Tabla 1 del Anexo).

La distribución por departamentos del personal fijo y temporal permite apreciar que este último se concentra en unos pocos centros gestores: la Conselleria de Educación (el 43,7% del personal total de dicho departamento), la Conselleria de Igualdad (49,3%, cerca de la mitad del personal) y el Servicio Valenciano de Empleo (SERVEF), con idéntica proporción en situación de temporalidad. Estos departamentos y servicios integran conjuntamente el 76,5% del total de efectivos temporales de la Administración General de la Generalitat. No obstante, en departamentos de menor tamaño se aprecian asimismo niveles de temporalidad elevados. Tal es el caso de las Consellerías de Hacienda, Justicia y Transparencia, en las que la temporalidad alcanza a más de la quinta parte de los puestos de trabajo cubiertos en la actualidad.

### **b) Clasificación por Grupos y Subgrupos profesionales**

De los 15.738 efectivos computados por Grupos y Subgrupos profesionales, el 16,1% corresponde al A1, el 14,7% al A2, el 27,3% al C1 y anterior C, el 24,5% al C2 y antiguo D, y el 16,2% restante a las Agrupaciones Profesionales (APF) y anterior grupo E (Tabla 2 del Anexo). Se puede estimar, pues, que en torno al 31% del personal ha accedido a su puesto actual contando con algún tipo de titulación superior, lo que representa una proporción mayor a la de las titulaciones requeridas para cada uno de los restantes grupos. De igual modo, se advierte la existencia de una pirámide profesional invertida, en la que el peso de los grupos superiores A1, A2 y C1 supera al de los grupos restantes. Esta característica refuerza la percepción del elevado capital humano acumulado en la función pública valenciana.

### c) Clasificación del personal por edad. El problema del envejecimiento

La preocupación por el envejecimiento del personal de la función pública valenciana se confirma al constatarse que cerca del 40% (39,6%) supera los 54 años y que en la cohorte inmediatamente anterior (de 42 a 53 años) se encuentra otro 45,1% del personal. En consecuencia sólo el 15,3% de éste cuenta con menos de 42 años y únicamente el 0,4% tiene entre 18 y 29 años (Tabla 3 del Anexo).

Esta situación es similar en otras Administraciones, aunque no con el mismo nivel de gravedad. Para disponer de una referencia comparativa se ha utilizado la distribución por edades del personal de la Administración del Estado, ya que se cuenta con dicha información. La distribución por tramos de edad no coincide con la de la función pública valenciana, si bien puede apreciarse que el grado de envejecimiento es también notable, ya que el 62% del personal cuenta con 50 y más años. En el polo opuesto, únicamente el 11,2% del personal tiene una edad inferior a los 40 años.

### d) Clasificación por sexos. El lugar de la mujer en la función pública valenciana

La proporción de mujeres en los empleos de la Generalitat se sitúa aproximadamente en el 70%, frente al 30% de varones. Esta proporción es ligeramente superior a la media de las CCAA (68%/32%) y ocupa el sexto lugar entre éstas. A su vez, las CCAA son las Administraciones con mayor proporción de mujeres, frente al 69%/31% de la Administración del Estado, el 54%/46% de la Administración Local y el 53%/47% de la Universidad.

Por sexos y referencia exclusiva a la Administración General de la Generalitat, la plantilla de mujeres es más joven que la de los hombres y predomina en todas las cohortes empleadas, salvo en la de 42 a 53 años (Tabla 3 del Anexo).

Por lo que se refiere a otras áreas del empleo público, carecemos de datos concretos sobre el personal de la Generalitat, como se ha dicho. Sin embargo, la distribución por sexos y áreas del personal al servicio de las CCAA, según el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal (datos de julio de 2015), muestra que la mayor proporción de mujeres respecto a hombres se encuentra en sanidad (73%/27%), a continuación en la docencia (69%/31%) y en tercer lugar en la Administración de Consejerías y organismos públicos (63%/37%). Es previsible, a la vista de los anteriores resultados y de la distribución total por sexos del personal de la Generalitat, que el porcentaje de mujeres sea superior también en las áreas de sanidad y docencia de la Comunitat Valenciana.

### e) Relación jurídica del personal por sexo

La relación jurídica del personal de la función pública valenciana, clasificada por sexos, señala que la proporción de situaciones de temporalidad, ya sea por interinidad o por contratación laboral temporal, es mayor entre las mujeres que entre los hombres y particularmente intensa en el primer caso, con 3.397 mujeres interinas y solo 1.115 hombres (Tabla 4 del Anexo).

### f) Clasificación por sexo y Grupo profesional

La clasificación por sexo y Grupo o Subgrupo indica que de nuevo el sexo es relevante a estos efectos, ya que la mujer ocupa una posición proporcionalmente muy superior a la de los hombres en los Grupos y Subgrupos de menor nivel: C1, C2 y, con mayor intensidad, en el antiguo E (actuales APF). Por el contrario, su presencia relativa es menor particularmente en el Subgrupo A1, aunque sigue siendo superior a la de los hombres (Tabla 5 del Anexo).

### g) Clasificación por sexo y lugar de trabajo

El cruce de las variables relativas a sexo y órgano de destino señala una «sobre-representación» de la mujer en las Consellerías de Justicia, Educación e Igualdad, mientras que la situación opuesta se aprecia con mayor intensidad en las Consellerías de Infraestructuras, Agricultura y de Economía (que incluye industria, comercio y turismo, entre otras competencias). Los anteriores resultados sugieren la coincidencia de la mayor presencia de la mujer en aquellos departamentos con mayor tasa de temporalidad y, de otra parte, una distribución funcional en la que la presencia del varón sería superior en el área económica y la de la mujer en el área social. Un sesgo apreciado, de igual modo, en las inclinaciones académicas del conjunto de la población.

### h) Cuerpos y Escalas. La situación real

Ya se ha comentado la distribución altamente fragmentada de Cuerpos y Escalas introducida por la LOGFPV. Pero conviene analizar cómo se traduce en la realidad, lo que pretendemos explicar en la Tabla 5 del Anexo. En ella se observa que sólo 13 de los Cuerpos o Escalas previstos absorben el 83,5% del personal adscrito, mientras que los restantes 91 Cuerpos y Escalas de la Administración General sobre los que disponemos de información apenas representan el 16,5%. Es más, el número de miembros de muchos de estos Cuerpos y Escalas es ínfimo. Todo ello subraya la falta de justificación objetiva y la profunda dificultad de gestión de un sistema como el ahora existente.

### **i) Procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo**

La forma de provisión de los puestos de trabajo prevista en las correspondientes relaciones de puestos de la Administración General es en el 91,4% de los casos vía concurso y en el 4,7% (796 puestos) por libre designación. De estos últimos, 643 corresponden al grupo A1 (generalmente, jefaturas) y 123 a los grupos C1/C2 (secretarios y colaboradores no eventuales de altos cargos). Véase al respecto la Tabla 6 del Anexo.

Ya de por sí el número de puestos a cubrir por libre designación merece un comentario por su alto número y proporción. Pero es que además, la supuesta provisión por concurso del resto de los puestos queda lejos de la realidad, por las razones que a continuación se explican.

### **j) Comisiones de servicios y adscripciones temporales**

Estas dos formas de provisión, si bien se consideran legalmente excepcionales, han alcanzado una presencia muy destacada en la función pública valenciana. Como muestra la Tabla 7 del Anexo, entre una y otra afectan a 3.507 personas (22,1% de la plantilla total), de las cuales el 29% corresponde al grupo A/A1, el 25% al Subgrupo C1 y el 23% al C2. La utilización tan habitual de estas fórmulas debe ponerse en relación con la paralización de los concursos ordinarios de provisión de puestos de trabajo. Es sin duda una anomalía, que permite a su vez calibrar la extraordinaria tarea de normalización pendiente en la ordenación de la función pública valenciana.

### **k) El problema de la provisionalidad en el desempeño de la función pública valenciana**

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, otro dato importante es que la provisionalidad del vínculo y del desempeño de los puestos de trabajo en la función pública valenciana se ha intensificado en los últimos años, lo que constituye una de las patologías a que ya nos hemos referido.

Entre 2009 y 2016 ha aumentado en 1.406 el número de funcionarios interinos, mientras se reducía en 1.831 el número de funcionarios de carrera y en 150 el de laborales fijos. Al mismo tiempo, el número de puestos de trabajo cubierto mediante concurso descendía en 1.009 y aumentaba en 582 el de nombramientos temporales.

Profundizando en estos aspectos, hemos de recordar que junto a los puestos de trabajo ocupados hay otros que están vacantes. De otra parte, la ocupación de

un puesto de trabajo puede serlo por su titular o bien por una persona distinta, ya sea en comisión de servicios, por adscripción provisional u otro motivo.

Si consideramos como situaciones normales aquéllas en las que coincide el puesto con su titular, es decir, un funcionario o empleado que ha accedido a él por los procedimientos ordinarios de provisión, podemos apreciar que tal circunstancia se encuentra presente sólo en el 55% de los puestos de trabajo. Esta cifra proporciona una aproximación más ajustada al grado de provisionalidad global de la plantilla autonómica y pone de manifiesto su gravedad, pues afecta de una u otra manera al 45 de cada 100 empleos de la función pública de la Administración General. En otros términos, 7.660 puestos de la misma no están desempeñados por su titular, es decir, por quien debió haber accedido a ellos por concurso o libre designación, si los mecanismos ordinarios de selección y provisión hubieran funcionado con normalidad.

El número de puestos de trabajo efectivamente ocupado se eleva a 15.028 (88,6% del total), incluidos los puestos que disponen de un empleado que los ha cubierto por vías distintas a la titularidad. El número de plazas sin ocupante de ningún tipo se eleva a 1.939 (11,4%), que podemos considerar «vacantes teóricas». A su vez, de éstas, 1.150 plazas no disponen ni de ocupante ni de titular (6,8% de la plantilla), por lo que las denominaremos «vacantes plenas».

La distribución por departamentos de los datos anteriores muestra que el mayor número de puestos ocupados «sin titular» se encuentra en la Conselleria de Educación, seguida por la de Igualdad, SERVEF, la anterior de Presidencia, Agricultura, Infraestructuras, y Hacienda. En valores relativos, no obstante, algunos pequeños departamentos u organismos ofrecen proporciones más intensas de puestos sin titular. Excluyendo los de dimensión muy reducida, destacan el INVASSAT, el IVAT y la Conselleria de Justicia.

Por lo que se refiere a las «vacantes plenas», los mayores números absolutos se encuentran en las Consellerias de Educación, anterior Presidencia-Agricultura, Infraestructuras y SERVEF. Si la atención se dirige exclusivamente al conjunto de las anteriores vacantes, la información disponible permite conocer su distribución por Grupos. En relación a estos últimos, el 30,6% de las vacantes (352) corresponden al grupo A1, el 21,6% al A2, el 16,4% al C2, el 14,2% al C1 y el 14,1 a las agrupaciones profesionales y antiguo grupo E. Es, pues, en los grupos de mayor titulación donde se concentra el 55% de las anteriores vacantes.

Si ponemos en conexión los datos de los Grupos funcionariales con la forma de ocupación (Véase Tabla 8 del Anexo), se observa que Subgrupo A1, que supone el 16,5% del total de puestos de trabajo, concentra el 20,4% de los puestos sin titular y el 26% de los puestos sin ocupante. En el A2 (13,8% del personal total), las pro-

porciones correspondientes son del 14,1% y 22,8%, respectivamente. En C1 (25,2% del personal total), del 21,8% en ambos casos. En C2 (21,7%), del 17,9% y 18,6%. Finalmente, en el grupo de las APF (15,2%), del 16,5% y 7,6%. En consecuencia, se reafirma que la provisionalidad está más extendida en los Grupos superiores.

La deducción principal es que el concurso no funciona mínimamente como forma regular de provisión, sobre todo para acceder a los puestos reservados a los Grupos superiores, de donde se sigue que la posibilidad de realizar hasta el día de hoy una carrera vertical en la Administración General de la Generalitat basada en el mérito ha sido muy limitada y en muchos casos ilusoria.

#### **l) Grado de apertura de la función pública de la Generalitat a empleados de otras Administraciones Públicas**

A lo dicho hay que añadir que la función pública valenciana se encuentra prácticamente encerrada en sí misma. Sólo el 1,6% de los puestos de trabajo de su Administración General es ocupado por personal procedente de otras Administraciones y de este porcentaje la mayor parte accede por libre designación, lo que generalmente conduce al regreso a la Administración de origen cuando se produce el cese. En este momento esos casos, casi simbólicos, son más frecuentes en los departamentos de Infraestructuras, Hacienda y Agricultura, previsiblemente por insuficiencia de personal propio necesario para desempeñar ciertos puestos técnicos que precisan de determinadas especializaciones.

#### **m) Clasificación por grupos y nivel de complemento de destino**

También hemos cruzado la información existente por Grupos profesionales con la del complemento de destino asignado a cada puesto, pues de este modo, aunque sea indirectamente, puede obtenerse una imagen del recorrido vertical de la posible carrera profesional de los funcionarios de cada Grupo o Subgrupo, cualquiera que sea la forma de provisión (Véase la Tabla 9 del Anexo).

La conclusión de ese análisis apunta a la existencia de carreras verticales mucho más largas en el Subgrupo A1 —entre el nivel de complemento de destino 20 y el 30—, que se reducen en el grupo A2 —del nivel 16 al 22- y continúa achicándose en los siguientes grupos— C1, del nivel 14 al 18; C2, prácticamente sólo el 12 y las APF el nivel 10-.

En consecuencia, una parte importante del personal de la función pública valenciana dispone de unas expectativas limitadas de promoción vertical, lo que puede tener consecuencias sobre su motivación y rendimiento profesional. Es éste un aspecto a considerar y que, en todo caso, reafirma la necesidad de estudiar la

procedencia de los procedimientos de promoción interna, en combinación con la carrera profesional horizontal.

#### **n) Clasificación por Grupos y nivel de complemento específico**

En sentido similar y respecto del complemento específico, puede observarse (Tabla 10 del Anexo) que los puestos del Subgrupo A1 tienen asignado en su mayor parte complementos de nivel entre el 40 y el 45 (74% del personal total de este grupo). La mayor parte de los puestos del Subgrupo A2 tienen asignados complementos que van del nivel 10 al 29. En el Subgrupo C1 la mayoría se concentra en el tramo del nivel 10 al 19 (71,1%). En C2, el 46% de los puestos personal se sitúan por debajo del complemento de nivel 19 y el 49% por debajo del nivel 10. Finalmente, los puestos del grupo de APF tienen asignado un complemento de nivel inferior a 10 en el 85,6% de los casos.

A su vez la Tabla 11 del Anexo pone en relación ambos complementos, el de destino y el específico. Las celdas sombreadas señalan las ubicaciones más frecuentes del personal de la función pública valenciana. Las 18 posiciones sombreadas, del total de 84 posibles (excluidas la fila de «nd» -no disponible- y la columna «Otros») concentran el 92,2% de los puestos, lo que demuestra una notable homogeneización de las clasificaciones por Grupos y Subgrupos y, en consecuencia, de las retribuciones correspondientes a ambos complementos.

#### **ñ) La carrera profesional horizontal**

La reciente implantación de una carrera horizontal, tan directamente ligada a la antigüedad, como se ha dicho, ha conseguido que, de entrada, el máximo grado de dicha carrera (el IV), haya sido obtenido por un porcentaje elevado, en concreto el 41,5% de la plantilla total de funcionarios de carrera de la Administración General, porcentaje que se eleva incluso al 58% en el Grupo APF, al 51,2% en el Subgrupo C2/D y al 49,6% en el Subgrupo A1/A (Véase la Tabla 12 del Anexo). Estos resultados revelan tanto la intención real de ese sistema de carrera, que se traduce sobre todo en un complemento económico adicional, como que existe un reducido margen de maniobra para organizarla en adelante con una finalidad de mayor motivación.

#### **o) Situaciones administrativas del personal**

El análisis de los datos sobre las situaciones administrativas del personal señala que el 99,2% se encuentra en servicio activo, siendo muy reducido, en consecuencia, el volumen de excedencias, servicios especiales y suspensiones. El

limitado número de excedencias voluntarias, aparte de explicarse por la depresión actual del empleo en el sector privado, parece indicar de forma implícita que prácticamente todo el personal con algún tipo de necesidad específica de disposición de tiempo libre se limita a solicitar los permisos contemplados por las normas existentes, sin que ello suponga la pérdida de retribuciones. No disponemos, sin embargo, de información sobre las reducciones de tiempo de trabajo aplicadas, con y sin reducción salarial, ya que puede que por esta vía se esté canalizando también la solución a situaciones personales que precisan de mayor tiempo de libre disposición.

De otra parte, el hecho de que solo se cuenten 10 situaciones de suspensión, menos de 1 por cada 1000 empleados, podría indicar cierta relucencia a la utilización de medidas disciplinarias.

### 3. Profundizando en el diagnóstico

De lo que llevamos expuesto y, en particular, de los datos y cifras que se acaban de analizar, podemos extraer algunas conclusiones generales sobre la situación de la función pública valenciana, al menos en lo que respecta a la Administración General de la Generalitat, no todas extrapolables a otras áreas del empleo público, como la sanidad, la educación o los funcionarios de la Administración de Justicia, a falta de datos específicos suficientes.

Ya se ha dicho que la Comunitat Valenciana no presenta unas cifras llamativas en términos comparativos sobre el porcentaje de gasto en materia de personal en relación con el gasto presupuestario total y con el PIB regional, ni en cuanto al número de empleados por habitante o por relación al conjunto de las personas ocupadas en su territorio. En todos estos casos, el empleo público de la Generalitat se sitúa en la banda inferior del conjunto de las Comunidades Autónomas. Es más, el esfuerzo relativo de reducción del número de empleados a consecuencia de la crisis ha sido superior en la Comunidad Autónoma valenciana que en la gran mayoría de ellas.

Otros problemas actuales del empleo público en nuestra Comunidad Autónoma son comunes a otras Administraciones españolas, en concreto la tasa de envejecimiento del personal, que se ha acentuado en los años de la crisis en razón sobre todo de los límites de la tasa de reposición de efectivos.

Pero el empleo público de la Generalitat presenta también algunas características y adolece de algunos problemas diferenciales. Así, aunque la proporción de mujeres en los empleos de la Generalitat es solo ligeramente superior a la media de las CCAA, la posición de la mujer en situaciones de temporalidad es

proporcionalmente superior a la de los hombres. Asimismo, la mujer ocupa una posición proporcionalmente superior a la media en los grupos de menor nivel e inferior en el grupo A1.

Otro problema importante es el de temporalidad en el empleo, pues es demasiado alto el porcentaje de personal interino y temporal en la Administración General de la Generalitat, única área sobre la que tenemos datos, que superan claramente la media de las Administraciones españolas. A lo que se suma la elevada tasa de provisionalidad con que se desempeñan los puestos de trabajo en ese área, ya que solo el 55% de los mismos está ocupado por su titular, provisionalidad que afecta de manera más intensa a los Grupos superiores. En el primer caso, el problema viene de lejos aunque se ha agravado a consecuencia de los drásticos límites legales de las ofertas de empleo público de los últimos años. En el segundo, revela que el sistema ordinario de provisión de puestos por concurso no ha funcionado, sino que ha sido sustituido en gran medida por la ampliación de supuestos de libre designación, comisiones de servicios y adscripciones provisionales.

Además de ser una Administración cerrada sobre sí misma, que solo admite la movilidad interadministrativa de manera anecdótica, el sistema actual mantiene otros elementos de rigidez interna. Uno de ellos es la excesiva fragmentación de los Cuerpos y Escalas, que contrasta con el hecho de que tan solo 13 de unos y otras absorben el 83,5% del personal funcionario. Otro viene constituido por la reducción de posibilidades reales de carrera vertical debida a la concepción homogeneizadora aplicada a la clasificación de los puestos de trabajo, que puede estar ocultando las características específicas de muchos de ellos y repercute negativamente en el rendimiento profesional a medio y largo plazo. En fin, la reciente introducción de un sistema de carrera profesional horizontal es desalentador, pues se basa esencialmente en la antigüedad, no introduce ningún modelo de evaluación del desempeño y ha supuesto otorgar de manera prácticamente automática el grado máximo al 41,5% de la plantilla, lo que reduce sensiblemente el margen de maniobra existente para implantar un verdadero sistema de carrera basado en el desempeño profesional.

En relación con algunos de los datos expuestos, es necesario sin embargo ampliar nuestro análisis con otra serie de consideraciones, derivadas más bien de la experiencia y la percepción de los miembros de la Comisión que mejor conocen la función pública valenciana.

#### a) Problemas de desmoralización y desmotivación

Entre los empleados públicos se detecta cierto grado de desmoralización, que probablemente es consecuencia en parte del desencanto y el escepticismo acer-

ca de la calidad y honestidad de la organización a la que pertenecen, pero que también tiene que ver con la desconfianza frente al margen de discrecionalidad de los nombramientos por libre designación y de las comisiones de servicio y adscripciones provisionales.

Además, entre muchos empleados ha cundido también la desmotivación, por diferentes causas. Algunas son externas, como la extendida culpabilización social de los funcionarios, señalados como «grupo social privilegiado» durante los peores años de la crisis; o la reticencia política e ideológica hacia el sector público y sus empleados, que se ha manifestado en la constatada tendencia a la externalización de servicios; o las reducciones y congelaciones salariales que se han producido en los últimos años; o en fin la reducción de la carga de trabajo en algunas áreas de la Administración autonómica a consecuencia de las restricciones presupuestarias y la dificultad de convivir profesionalmente con la inactividad.

Pero también hay probablemente otras causas internas al propio sistema de función pública que se ha venido gestando. Así, por ejemplo, la ausencia de concursos ordinarios de carácter periódico que permitan desarrollar la carrera profesional por las vías regladas; la ausencia de procesos de selección ordinarios que posibiliten la consolidación del personal interino y temporal, lo que conduce a que su situación se haga crónica; la reducción de incentivos profesionales y de nuevos retos profesionales de muchos empleados, que supone su estancamiento y el de las unidades en las que presta servicio.

#### **b) ¿Meritocracia o gerontocracia?**

Abundando en estos últimos aspectos, no se halla extendida la convicción de que debe existir una relación directa entre desempeño y rendimiento en el puesto de trabajo y la carrera profesional o incluso las retribuciones. También es débil la consideración de que el empleado público es un profesional capaz, que debe mostrar su valía de forma permanente, huyendo de las rutinas administrativas. Se ha perdido a estos efectos parte del liderazgo en los procesos de modernización, que con excesiva frecuencia se han visto por sus destinatarios como la transformación en digital de lo que funcionaba como analógico, sin reparar en la lógica y eficiencia del procedimiento administrativo. De donde se sigue una actitud más bien acomodaticia, que se limita al cumplimiento de los requerimientos formales del puesto de trabajo –horarios, descansos...-, cuando no se obvian por diferentes medios.

Estas carencias se refuerzan incluso por la implantación de una supuesta carrera profesional horizontal que, quizá por la proximidad de las pasadas elecciones a la fecha en que se aprobó, se ha convertido en un «premio» genérico a la

antigüedad del empleado público, pues para adquirir los grados sólo ha tenido que justificar el cumplimiento de uno de entre varios requisitos posibles, que prácticamente todos poseen.

A lo expuesto se une el peso que la antigüedad alcanza también en los procesos de provisión de puestos de trabajo, el discutible contenido de los baremos de méritos aplicados en los concursos y la limitada diferenciación de los requisitos necesarios para acceder a los puestos. En suma, no solo es que la función pública esté envejecida por la falta de renovación del personal, sino que el criterio esencial de progresión profesional, en la medida que la hay, no es otro que el tiempo de permanencia en el propio servicio público de la Generalitat.

Tales disfunciones se han aceptado, por cierto, sin una revisión crítica ajustada a la experiencia empírica y al imprescindible propósito de identificar y reconocer a los mejores para cada puesto de trabajo.

#### **c) Escasa flexibilidad.**

Se constata también una aguda resistencia a la flexibilidad interna, incluso en situaciones de grave crisis financiera como la experimentada por la Generalitat tras el inicio de la crisis y la simultánea aplicación del nuevo modelo de financiación.

Aunque existen herramientas legales que permiten la movilidad interna por necesidades del servicio, éstas se contemplan como procesos traumáticos y de compleja negociación. La persistencia de plazas vacantes a las que no resulta posible proporcionar cobertura, sea por su baja clasificación, por su ubicación territorial o porque implican relación directa con los ciudadanos, es un claro indicio de ello.

Otro problema añadido es la práctica incomunicación entre los diferentes sectores del empleo público de la Generalitat –servicios generales, sanidad, educación, justicia– gestionados por diferentes Consellerías con práctica «independencia» y ahora organizados en cuerpos igualmente distintos, aunque en muchos casos sus funciones sean idénticas e intercambiables. Esa separación impide aprovechar los efectivos, al tiempo que limita las oportunidades de carrera vertical de muchos empleados.

#### **d) Disociación entre trabajo, formación y tecnología**

Asimismo se ha producido cierta disociación entre trabajo, formación y tecnología. La razón parece residir en la insuficiencia de mecanismos fluidos de relación entre estos factores que permitan su mutua retroalimentación y la adopción de acciones concertadas y de compromisos temporales compartidos.

Aunar esos factores resulta básico para mejorar la productividad de la Administración autonómica. Pero el término «productividad» goza de mala prensa entre no pocos empleados públicos y sus organizaciones representativas, ya que suele asociarse a un abstracto aumento del rendimiento personal, logrado en base a un mayor esfuerzo individual y no necesariamente compensado económicamente.

Se pasa así por alto que los avances de la productividad dependen de una mayor dotación de herramientas tecnológicas apropiadas (mayor dotación de capital público), de una mejor formación (mejora del capital humano) y de la introducción de innovaciones en los procedimientos empleados (innovación y creatividad en procesos). Es esta combinación de factores la que puede intensificar realmente la productividad de una organización, por lo que el mayor esfuerzo que se puede requerir del empleado público es su integración en una cultura de mayor formación y de adquisición de nuevas habilidades. Ahora bien, para ello sería necesario contar, entre otras cosas, con un grupo directivo profesional suficientemente preparado, algo de lo que –dicho sea en términos generales- hasta ahora ha carecido la Administración valenciana en sus niveles superiores, reservados a nombramientos por razones de confianza política.

#### **e) Las debilidades de la formación**

Desde la perspectiva del empleado público, la formación se ha contemplado más como una forma de acumular méritos para futuras promociones que como un medio permanente de profesionalización. En general, la mayor parte de los cursos son de corta duración y no precisan de evaluación del alumnado para acreditar su efectivo aprovechamiento. La presión interna procedente del personal y respaldada por las organizaciones sindicales no demanda calidad, sino cantidad: cuanto mayor sea el número de cursos, mayor será la probabilidad de acceder a ello y de acumular los méritos que aportan. La formación impartida se pone al servicio de unos y otros más que de las necesidades objetivas de la organización y del interés de la ciudadanía, pues está desconectada de los requerimientos del puesto de trabajo.

Sobre ello abundaremos más adelante.

#### **f) La insuficiencia de herramientas para la gestión y la organización de la función pública de la Generalitat**

De lo expresado en anteriores puntos se deduce la necesidad de nuevas herramientas de gestión y capacidades organizativas, de las que el sistema de la función pública valenciana no dispone en manera suficiente. Prueba de ello es el limitado

conocimiento de las funciones reales de los puestos de trabajo, de su carga de trabajo efectiva, la inexistencia de procedimientos de evaluación del desempeño y las nuevas necesidades formativas, aspectos todos ellos centrales de cualquier proceso de gestión eficaz y eficiente del empleo público.

Desde el punto de vista de la organización, es necesario contar con órganos de gestión no acuciados por la gestión ordinaria y dedicados sobre todo a la planificación y la adopción de criterios y medidas transversales, más las de análisis y evaluación del sistema en su conjunto. También sobre ello trataremos más adelante.

#### **g) La paralización de las políticas sociales**

Las limitaciones presupuestarias han supuesto una paralización de ciertas medidas sociales en favor de los empleados públicos, que será necesario recuperar en el futuro. En particular, dado que la presencia de la mujer es mayoritaria en la función pública valenciana y que sobre ésta recae todavía, en la práctica, una mayor parte de las cargas familiares, deberían preverse medidas adicionales de conciliación de la vida laboral y familiar. Existe al respecto un aspecto no contemplado suficientemente por la legislación vigente, como es la incidencia que el incremento de la esperanza de vida tiene sobre la conciliación de la vida laboral y familiar del personal funcionario, ya que al tradicional cuidado de los hijos se ha añadido hoy el de los progenitores. La importancia de este hecho se intensifica por la elevada edad media del personal al servicio de la Administración y la paralela acentuación de las situaciones de dependencia de sus ascendientes.

#### **h) El necesario reconocimiento del empleado público**

Pese a las más de tres décadas transcurridas desde la creación de la Administración de la Generalitat, todavía no se ha aprobado ninguna norma que permita el reconocimiento público y la acreditación del esfuerzo extraordinario o especialmente meritorio que realizan ciertos funcionarios a lo largo de su carrera.

Es esta una última carencia, no por específica menos importante, que queremos destacar. Las medidas y actos del Gobierno autonómico de reconocimiento de los méritos de personas ajenas a su Administración, por diversas y sin duda justificadas causas, no ha encontrado hasta ahora correspondencia en el ámbito interno de una organización con más de 118.000 empleados, si incluimos al personal sanitario y educativo.

### III. LOS EJES ESENCIALES DE LA REFORMA

La reforma que en las páginas que siguen proponemos para cumplir el encargo conferido a esta Comisión ha de atender sobre todo el objetivo indicado en la Resolución de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat de 3 de marzo de 2016, que la constituye, a saber: «conseguir una función pública más profesional, eficaz y eficiente, que preste un mejor servicio a la ciudadanía valenciana».

Por otra parte, como es natural, dicha reforma debe basarse en los principios constitucionales que han de ordenar el régimen del empleo público y respetar la legislación básica establecida hoy en el TREBEP y el resto de la legislación estatal aplicable a las Administraciones Públicas valencianas. Además debe tener en cuenta la jurisprudencia que interpreta todas esas normas, más la que emana del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre aquellos aspectos en que ésta ha asumido y ejerce competencias que afectan al régimen del empleo público. De manera complementaria, aunque solo con carácter orientativo, alguna de nuestras propuestas se inspiran también en las leyes que han dictado recientemente otras Comunidades Autónomas o en los proyectos de ley que tramitan, en las que se desarrolla para su ámbito territorial propio lo previsto en el Estatuto Básico.

A la vista de la evolución del régimen legal de la función pública valenciana y de la situación que hemos detectado y analizado en el apartado anterior, entendemos que las modificaciones que proponemos introducir en la legislación valenciana deben hacer hincapié, por un lado, en la plasmación efectiva de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública y en la carrera administrativa de los funcionarios, ya que es la mayor garantía de profesionalidad. Pero por otra parte, también debe fundarse en un criterio de flexibilidad en la ordenación y gestión del sistema de empleo público, que constituye condición de su eficiencia. Al mismo tiempo y por razones de eficacia la reforma debe procurar un reforzamiento organizativo y de los instrumentos de gestión de la Generalitat en la materia. Por último y en función de las circunstancias actuales, conviene poner también el acento en las exigencias éticas de la función pública y en la garantía o perfeccionamiento de algunos derechos sociales.

Por lo que se refiere estrictamente a la Administración General de la Generalitat y sin perjuicio de las normas que hayan de aplicarse también al resto de las Administraciones valencianas, la reforma debe tener como norte procurar: a) la estabilización del modelo valenciano de función pública; b) la regularización de las anomalías detectadas; c) la aportación de nuevos instrumentos de ordenación y gestión.

#### **a) La estabilización del modelo**

Como se ha señalado ya la función pública valenciana se ha sometido en su corto período de existencia a dos modelos legales muy distintos y antagónicos en algunos aspectos. La reforma que proponemos no persigue crear un tercer modelo alternativo ni restablecer el primero de ellos. Al contrario, es necesario dotar de la mayor estabilidad posible al régimen legal de la función pública, modificando tan solo aquello que no ha funcionado bien o resulte inaplicable o disfuncional con los objetivos de la reforma pretendida y los criterios en que debe fundarse. La propuesta no parte, pues, de un esquema apriorístico y menos aún ideológico, sino que intenta abordar con pragmatismo los problemas pendientes. Dicha estabilización, que sería deseable apoyar en un amplio consenso político, supone a nuestro juicio lo siguiente:

- Consolidar el modelo de preferencia por el vínculo funcional en la Administración de la Generalitat y en sus organismos autónomos administrativos, pero manteniendo una serie de supuestos en que puede, con carácter restrictivo, incorporarse personal laboral, sin perjuicio de la autonomía de las Administraciones Locales y de las Universidades al respecto.
- Reducir sensible e incluso drásticamente el número de Cuerpos y Escalas de la Administración de la Generalitat, que podrían agruparse en áreas funcionales a efectos de movilidad y promoción.
- Garantizar en la medida de lo posible la aplicación regular de los sistemas de acceso, provisión y carrera contemplados como ordinarios en la ley.
- Absorber o reducir en un plazo razonable la excesiva temporalidad existente en el empleo público de la Generalitat.

Todas estas medidas, por lo demás, deberían aplicarse mediante procesos planificados y graduales, para evitar situaciones de ruptura o necesidad, a cuyo efecto la Ley debe prever las correspondientes medidas transitorias.

#### **b) Factores de regularización.**

Queremos apuntar con ello a la conveniente adopción de medidas que aseguren la efectiva aplicación del régimen legal frente a eventuales desviaciones, para lo que deben introducirse en el texto de la Ley previsiones realistas y normas concretas de garantía, de directo y obligado cumplimiento. Dicha regularización debe traducirse sobre todo en:

- La regulación precisa del sistema de acceso ordinario, garantizando con rigor la igualdad de oportunidades y la aplicación de los principios de mérito y capacidad.
- La regulación de un modelo de carrera horizontal efectivamente fundado en la evaluación del desempeño profesional del empleado público y el mérito y no en la mera antigüedad.
- La regulación de sistemas de provisión de puesto de trabajo flexibles pero fundados en el mérito, reduciendo la libre designación y ampliando los casos de concurso específico y de movilidad interadministrativa.
- Establecer un sistema de formación continua basado en las exigencias de modernización de la Administración de la Generalitat.
- Reforzar los valores éticos del servicio frente a corruptelas, abusos e incumplimientos, incluyendo medidas de lucha contra el absentismo y la protección de los «alertadores», así como premiando debidamente el esfuerzo, el compromiso y la solidaridad.
- Perfeccionar el conjunto de derechos sociales de los empleados públicos en el marco de la legislación básica y en función de las disponibilidades presupuestarias.

#### **c) Nuevos instrumentos organizativos y de gestión.**

Para alcanzar los fines que consideramos necesarios no basta, sin embargo, con la aprobación de preceptos legales concretos que regulen medidas, derechos y deberes o que habiliten a la Administración a adoptar ciertas decisiones, sino que debe procederse a una reforma organizativa y aprontar nuevos instrumentos o herramientas de gestión de personal. Todo ello debe establecerse en la Ley, aunque será necesario desarrollarla más tarde y aportar los recursos personales y materiales necesarios, lo que implica un compromiso y un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo. Las medidas esenciales en el plano organizativo e instrumental a que nos referimos son las siguientes:

- Ante todo configurar un órgano de gestión horizontal de la función pública de la Generalitat, dotado de medios, recursos y formación suficientes para

la planificación, análisis y ordenación de puestos, organización de procesos de movilidad y evaluación y otras decisiones estratégicas, incluidas las de control, información y registro, desconcentrando en las Consellerias y sus servicios de personal la gestión ordinaria del mismo.

- Reforzar el rol del IVAP en la selección y formación del personal y establecer reglas claras de garantía de la profesionalidad de los órganos de selección, incluida la del personal contratado y temporal, y de valoración de méritos para la provisión de puestos.
- Regular y configurar el grupo directivo profesional de la Administración de la Generalitat y sus organismos públicos.
- Reforzar la estructura, potestades y funciones de la Inspección General de Servicios de la Generalitat.
- Generalizar la planificación de los recursos humanos como herramienta estratégica
- Regular y aplicar un sistema objetivo de evaluación del desempeño.
- Mejorar y agilizar los procedimientos de gestión, incluido el disciplinario.

En atención a estos ejes fundamentales de reforma debemos explicar y detallar a continuación las modificaciones legales que proponemos en el texto de la Ley valenciana sobre la función pública y, en su caso, algunas otras medidas de desarrollo, capítulo por capítulo.

## IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La cuestión sobre el ámbito de aplicación de una nueva Ley sobre la función pública valenciana es de carácter primordialmente técnico y está en buen parte resuelta por el TREBEP, ya que dicha Ley sería de desarrollo del mismo. Caben no obstante algunas precisiones, con la finalidad de aplicar de manera correcta y con la mayor exactitud las previsiones del TREBEP, así como por la necesidad de coordinar la regulación de la función pública con otras leyes en vigor sobre la Administración y el sector público en la Comunitat Valenciana, en particular la Ley 1/2015, de Hacienda Pública.

En este sentido, pueden formularse las siguientes propuestas:

### 1. Aplicación a las entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Valenciana

La LOGFPV establece dicha aplicación (art. 3.b) y enumera correctamente en el artículo 5 cuáles son esas entidades locales. Dichos precepto deben mantenerse, a nuestro juicio.

Ahora bien, se precisa que dicha aplicación lo es «con las especificidades previstas en la disposición adicional séptima» de la propia Ley. Pero esta disposición adicional sólo hace la salvedad del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal (hoy «nacional») y de los cuerpos de policía local (aps. 1 y 2 respectivamente). Estas salvedades o matices son insuficientes, pues existe más legislación básica sobre el empleo público local, que debe respetarse, y porque no todas las normas de la Ley autonómica son aplicables a las entidades locales, ya que éstas gozan también de un ámbito de autonomía para la organización y gestión de su personal.

En consecuencia, debe establecerse, para mayor claridad y seguridad jurídica, que el personal al servicio de las entidades locales se rige por la legislación básica del Estado que le sea aplicable y por la propia Ley autonómica de función pública, por este orden. Así resulta del artículo 3 del TREBEP. Dicha legislación básica se extiende no solo a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino en algunos aspectos a todos los funcionarios locales y otro personal de dichas

entidades, como el laboral y el eventual. Además no solo se contiene en la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL, Título VII), sino también en algunos preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (RD Legislativo 781/1986), como los que regulan las Escalas de Administración Local (arts. 167 y 169), e inclusive en alguna norma reglamentaria a la que la LBRL se remite (así, sobre reglas básicas y programas mínimos de selección: hoy RD 896/1991).

En lo que se refiere a los Cuerpos de policía local, la norma del apartado 2 de la disposición adicional séptima de la LOGFPV es correcta y coincide con el art. 3.2 TREBEP, por lo que no es necesario cambiarla.

Ahora bien, como se ha dicho, algunas partes de la Ley de función pública valenciana no serían aplicables a las entidades locales, por su propio contenido o por la necesidad de respetar la autonomía local en materia de gestión de personal. Es el caso, obviamente, de todas las normas que regulen la organización interna de la Generalitat en la materia, pero también la estructura y ordenación del empleo público.

A tal efecto, el artículo 31 de la actual LOGFPV establece una norma muy imprecisa: «La estructuración del empleo público y la clasificación del personal de las administraciones locales se regirán por su normativa básica estatal y en lo no previsto en ella por esta ley». Convendría, no obstante, precisar distinguiendo entre las normas que se refieren a la clasificación del personal —funcionario, laboral, eventual...— en las que cabe aplicar a las entidades locales no solo la normativa básica sino también la de la Comunidad Valenciana que la desarrolle (véase al respecto las propuestas en la materia, más adelante) y las normas sobre estructura y ordenación del empleo público (Cuerpos, Escalas, puestos...), que deben respetar estrictamente la autonomía local, en los términos de la legislación de régimen local. Incluso en aspectos afines, como la planificación de recursos humanos o las relaciones de puestos de trabajo, debería respetarse la autonomía local, como se deduce del artículo 90 LBRL. En todo caso podrían introducirse algunas normas específicas para las entidades locales sobre tales materias en ciertos preceptos, pero siempre que sean claras y concretas. No en cambio mediante remisiones genéricas a la aplicación directa o supletoria de la Ley sobre la función pública de la Generalitat, que suelen ser difíciles de interpretar y aplicar y, de hecho, no suelen aplicarse.

Otra materia en la que la autonomía local debe tenerse muy presente es la referida a la carrera administrativa y promoción profesional. El legislador valenciano puede sin duda regular esta materia, en el marco de la legislación básica, inclusive con aplicación a las entidades locales. Pero no debe olvidarse que corresponde a

cada Administración elegir autónomamente el modelo de carrera propio, en los términos de la Ley. Con toda probabilidad además, algunos modelos de carrera que tiene sentido implantar en Administraciones grandes, como la de la Generalitat, no lo tienen o no lo tienen por igual aplicados a otras Administraciones más pequeñas. Conviene tener en cuenta estas circunstancias, para introducir los necesarios matices o reglas especiales en algunos capítulos, de manera que no se constriña de manera inadecuada la autonomía de cada corporación local para la articulación y ordenación de su propio personal, así como para decidir sobre el gasto de personal, en la medida que les corresponde.

El resto de la Ley sobre la función pública valenciana —nacimiento y extinción de la relación de servicio; derechos deberes e incompatibilidades, situaciones administrativas, régimen disciplinario— puede aplicarse sin mayores precisiones, salvo excepción puntual, a las Administraciones Locales.

En definitiva, es necesario precisar que la Ley de función pública valenciana se aplica a las entidades locales sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen local y de la autonomía de las respectivas Corporaciones para establecer la estructura y ordenación de su personal y de los puestos de trabajo, así como para desarrollar la carrera y promoción profesional. Aparte de esta regla general, pueden añadirse otras precisiones en los aspectos concretos de la Ley que lo merezcan, con el objetivo de generar la mayor claridad posible.

## **2. Aplicación de la Ley al personal de las Universidades públicas valencianas.**

A este respecto es necesario distinguir el personal docente e investigador de las Universidades (PDI) y el personal de administración y servicios (PAS).

Por lo que se refiere al PDI, el artículo 56.2 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU), dispone que «el profesorado funcionario se regirá por las bases establecidas en esta Ley y en su desarrollo, por las disposiciones que, en virtud de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas, por la legislación general de funcionarios que les sea de aplicación y por sus estatutos». No es, por tanto, imposible aplicar algunos preceptos de la Ley de función pública de la Comunidad Valenciana a este tipo de personal. Pero lo cierto es que la legislación específica sobre Universidades establece ya una regulación densa en capítulos esenciales —acceso, carrera, retribuciones, dedicación, etc.—, sea en la propia LOU o en los reglamentos estatales dictados para su ejecución, a los que se remite. Debe tenerse en cuenta además que los cuerpos del profesorado universitario funcionario tienen carácter estatal. En consecuencia, solo cabe aplicar dicha Ley autonómica

de función pública a este personal en aquellos aspectos en que la legislación específica se remita a ella, tal como dispone, por ejemplo, la Ley de función pública de Extremadura (art. 6.c).

En cambio, por lo que se refiere al PAS de las Universidades, el artículo 73.3 de la LOU establece que se regirá «por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación general de funcionarios y por las disposiciones de desarrollo de éstas que elaboren las Comunidades Autónomas y por los Estatutos de la Universidad». La Ley valenciana de función pública es, por tanto, aplicable al PAS de las Universidades valencianas en todo aquello no regulado por su normativa específica. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las Universidades pueden crear sus propias Escalas de PAS funcionario y que la propia LOU atribuye a las Universidades algunas competencias sobre el régimen y gestión de este personal, a ejercer en el marco de su autonomía. Así, por ejemplo, el régimen retributivo, dentro de los límites que fije la Comunidad Autónoma, la selección y provisión de puestos, o la movilidad. También corresponde a cada Universidad la aprobación de sus relaciones de puestos de trabajo y, en general, la estructuración y ordenación de su propio personal, aunque en este caso en el marco de la legislación general de función pública. Conviene por ello matizar lo que hoy dispone el art. 3.1.b) de la LOGFPV, señalando que la Ley de función pública de la Comunitat Valenciana se aplica al PAS de las Universidades públicas valencianas en lo no previsto por su legislación específica y sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Universidades en virtud de la Ley y de sus Estatutos para la ordenación de su personal. Algo semejante a lo que, con menos precisión, se establece por ejemplo en el art. 8 de la Ley de empleo público de Galicia.

### **3. Aplicación de la Ley a los organismos públicos dependientes de la Generalitat**

Ninguna duda cabe ni puede haber de la aplicación de la Ley de función pública a los organismos públicos dependientes de la Generalitat, entendiendo por tales los que enumera el artículo 2.3.a) de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Generalitat, es decir: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público distintas de las anteriores.

Conviene al efecto, unificar la denominación de estas entidades con la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, por razones de coherencia y para facilitar la interpretación y aplicación de las normas.

Cosa distinta es si conviene mantener o no algunas previsiones del artículo 4 de la LOGFPV que atribuyen la «gestión» del personal funcionario de esos entes a la Conselleria competente en materia de función pública y posibilitan atribuir también a ésta, al menos en parte, la gestión del personal laboral. Entendemos que es más adecuado remitir a cada ente u organismo la gestión «ordinaria» de su personal, aunque reservando a la Conselleria competente en materia de función pública e incluso al Consell algunas decisiones o controles en aspectos relevantes: por ejemplo, aprobación de plantillas, relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, convocatorias de selección de personal, nombramientos de personal funcionario, extinción de la relación de servicios y en particular la sanción de separación del servicio de los funcionarios públicos, autorizaciones de compatibilidad y aprobación de pactos y acuerdos de negociación colectiva.

En fin, sería útil hacer alguna precisión en la Ley sobre los consorcios, pues a veces no se sabe muy bien qué son los que así se denominan. En puridad, un consorcio es un ente público de cooperación entre Administraciones de diferente nivel, aunque en ellos puedan participar también empresas privadas. Así se configuran en la reciente Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, que aún no ha entrado en vigor). Es más, la regulación de los consorcios en esta Ley, con alguna excepción, tiene carácter básico y dispone que el régimen de personal de los consorcios es el propio de la Administración al que se adscriban (art. 121). Por eso entendemos que la Ley de función pública debe aplicarse también a los consorcios dependientes de o adscritos a la Comunidad Autónoma y a las entidades locales valencianas, a estos últimos en los mismos términos que a las demás entidades locales. La citada Ley autonómica 1/2015 de Hacienda, distingue no obstante, según los consorcios produzcan o no bienes o servicios en régimen de mercado o se financien o no mayoritariamente con ingresos comerciales. Esta distinción tiene interés a efectos presupuestarios y de contabilidad. Pero los consorcios son en todo caso entes de derecho público, en algunos casos equiparables a entidades públicas empresariales en función de su actividad y forma de financiación. Por eso debe aplicárseles a todos la Ley de función pública, al igual que a las entidades públicas empresariales. Otra cosa es que la mayoría de su personal o todo él sea o pueda ser laboral, como sucede en esas entidades empresariales, pero eso no obsta a lo dicho.

### **4. Referencia a los entes de Derecho privado dependientes de la Generalitat o de las entidades locales valencianas**

En lo que se refiere a los entes del sector público con forma privada de personificación esto es, sociedades mercantiles públicas y fundaciones del sector público,

según la citada LRJSP y la Ley valenciana 1/2015, la Ley de función pública no les sería aplicable, conforme al TREBEP, pues su personal no forma parte del «empleo público» en sentido estricto, aunque sí del «sector público». Pero la disposición adicional del TREBEP establece que se les aplican algunos principios y reglas sobre código de conducta y acceso al empleo público (arts. 52, 53, 54, 55 y 59) del propio TREBEP. Esto debería recordarse en la Ley sobre función pública valenciana. También se les aplica la Ley de Incompatibilidades (Ley 53/1984), que es asimismo básica e igualmente esto último podría recordarse en la Ley valenciana.

Dicho lo cual, consideramos que deberían incluirse en la Ley que proponemos algunas normas de garantía del cumplimiento de esos principios y reglas generales. Por ejemplo, en materia de acceso, esto es, de contratación de personal, estos entes privados deberían contar con protocolos o instrucciones internas, que garantizaran la publicidad, objetividad e igualdad en la selección, de manera semejante a las instrucciones internas que deben tener para la adjudicación de contratos, y que deberían publicarse en el Portal de Transparencia de la Generalitat y en la página web de la propia entidad.

Se podría también atribuir a la Conselleria competente en materia de función pública la facultad de informe previo y preceptivo de esos protocolos, que en todo caso deberían prever convocatorias públicas para la contratación de personal. De hecho, la reciente Resolución de 14 de abril de 2016 del Conseller de Hacienda y Modelo Económico obliga ya a estos entes del sector público valenciano a publicar en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* todas las convocatorias para la contratación de personal fijo y el resultado de las mismas, así como las convocatorias de constitución de bolsas de trabajo. Además de ello se debería atribuir también en la Ley a la Conselleria competente en materia de función pública la facultad de aprobar cada convocatoria o, al menos, de emitir informe preceptivo y en su caso vinculante sobre ellas. Otra posibilidad es atribuir a la Conselleria competente la aprobación o informe previo de otras decisiones, como las autorizaciones de compatibilidad e incluso los despidos. Todo esto, claro está, por referencia a las entidades dependientes de la Generalitat, no de los entes locales o de las Universidades. Otra cosa es que la Ley disponga la posibilidad de que unas y otras aprueben también instrucciones propias en materia de acceso de su personal (respecto del PAS en el caso de las Universidades). Pero no sería adecuado imponer la obligación de aprobarlas y, como es lógico, no cabría establecer un control previo de la Conselleria sobre las instrucciones y las convocatorias, pues ha de respetarse la autonomía local y universitaria.

## **5. Régimen del personal de Les Corts y las demás Instituciones de la Generalitat**

La LOGFPV (art. 3.6) dispone que el personal al servicio de Les Corts y de dichas Instituciones solo se rige por aquélla cuando así lo determine su legislación específica y en los términos previstos en ella, aunque después indica que las disposiciones de esa Ley son de aplicación supletoria a las Instituciones.

La idea es correcta, pero puede expresarse mejor. En realidad, lo idóneo es establecer la supletoriedad de la aplicación de la nueva Ley de función pública al personal tanto de Les Corts como de las Instituciones, es decir, la aplicación de la misma en lo no regulado por su legislación específica.

Por otra parte conviene hacer una referencia más precisa a las Instituciones –indicando que son exactamente las del Capítulo VI del Título III del EACV– para evitar cualquier duda.

## **6. Personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia**

Por lo que se refiere a este personal, el que se integra en la llamada «administración de la Administración de Justicia», en la medida en que dependa de la Generalitat, existe una clara jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990 y 173/2014), según la cual la competencia legislativa para regular su estatuto o régimen jurídico es exclusiva del Estado, conforme al art. 122 de la CE. Así se ha precisado incluso en el caso de aquellas Comunidades Autónomas cuyo Estatuto prevé que tienen competencia «normativa» en la materia (Cataluña, Andalucía), habiendo señalado el Tribunal Constitucional que dicha competencia no es nunca legislativa, sino a lo sumo reglamentaria (SSTC 31/2010 y 109/2011), entre otras cosas porque se trata de Cuerpos Nacionales en todo caso, como dispone hoy el artículo 470.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). De hecho los Cuerpos de este personal de la Administración de Justicia tienen sus propios reglamentos estatales, que desarrollan las disposiciones de la LOPJ.

En virtud de ello no puede establecerse la aplicación de la Ley de función pública valenciana a este tipo de personal, ni siquiera a título de legislación supletoria. Así se establece hoy claramente en el art. 474.1 LOPJ, que considera legislación supletoria para este personal la del Estado sobre función pública. Cabe la posibilidad, ciertamente, de que la Comunitat Valenciana apruebe algún reglamento de desarrollo de la LOPJ en cuanto al régimen de este personal y así se deduce del art. 471.2 LOPJ. Pero ello solo dentro de los límites que permita la legislación

estatal específica, ya sea legal (LOPJ) o reglamentaria de desarrollo de la misma, que es suficientemente densa y extensa.

Lo más acertado en términos jurídicos es, pues, indicar en el texto de la nueva Ley de la función pública valenciana que este personal, al servicio de la Generalitat, se rige por su legislación específica, sin mayores matices. Así se deduce de las últimas leyes autonómicas sobre la materia. Cosa distinta es a qué Conselleria debe corresponder la gestión de este personal. Esta es cuestión meramente organizativa, que se analiza en el lugar correspondiente.

### **7. Aplicación de la Ley de función pública al personal docente no universitario y al personal estatutario de los servicios de salud dependiente de la Generalitat**

Tanto el personal docente no universitario como el estatutario son dos colectivos que tienen legislación específica, en parte básica del Estado y en parte de las Comunidades Autónomas. Esto es así porque cuentan con especialidades en materia de acceso, carrera, retribuciones, provisión de puestos y movilidad, fundamentalmente. Hoy en día su régimen jurídico se extiende también a otros aspectos, sobre todo el del personal estatutario, que cuenta con un Estatuto Marco muy completo (Ley 55/2003).

El TREBEP (art. 2.3) dispone que estos dos tipos de personal se rigen por su legislación específica, tanto estatal como autonómica y -obviamente con carácter supletorio- por lo previsto en el propio TREBEP, salvo en lo referido a la carrera, retribuciones complementarias y movilidad interadministrativa, con la peculiaridad de que sí se les aplica la norma general del mismo sobre evaluación del desempeño.

Estas previsiones del TREBEP deben respetarse por la Ley de función pública valenciana, tal como hace hoy en día la LOGFPV (art. 3.5). La redacción de este precepto puede mejorarse en algún extremo -por ejemplo, no hace referencia a la movilidad interadministrativa-, pero en términos generales es aceptable.

Cosa distinta es a qué Conselleria debe corresponder la gestión de este personal, algo que el TREBEP lógicamente no prejuzga, puesto que se trata de una cuestión de organización interna de la Comunidad Autónoma. El art. 9.2 LOGFPV optó por transferir en bloque todas las competencias de la Conselleria competente en materia de función pública a la de Sanidad en lo relativo al personal funcionario o laboral (no solo estatutario) de la misma. No se dice lo mismo respecto del personal docente, pero hoy en día la gestión de este personal corresponde asimismo en

bloque a la Conselleria de Educación. Sin perjuicio de ello, sería necesario prever y facilitar la movilidad de dicho personal con estatuto especial, de manera que las diversas ramas de la función pública valenciana -general, educativa, sanitaria e incluso de justicia- no sean compartimentos estancos. Y ello entre otras cosas para posibilitar el acceso de todo el personal que reúna los requisitos necesarios a cualquier puesto de gestión de la Administración autonómica, con lo que podrá hacerse un mejor uso de los efectivos existentes y abrir a éstos nuevas posibilidades de carrera. Dicha previsión debe incluirse en la Ley.

### **8. Aplicación al personal investigador**

Por último, puede mantenerse una referencia especial al personal investigador al servicio de la Generalitat. Dicha referencia existe ya en la LOGFPV (art. 3.4), que sujeta a dicho personal a la propia Ley «sin perjuicio de las normas singulares que se dicten para adecuarla a sus peculiaridades». Con posterioridad, la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación ha establecido una regulación específica de este tipo de personal, que en parte tiene carácter básico. Pero es una regulación que solo afecta a algunos aspectos (modalidades contractuales, movilidad, servicios en sociedades mercantiles y excedencia temporal, criterios de selección, algunos derechos y deberes específicos) y por lo demás se remite al TREBEP, al Estatuto de los Trabajadores o a la legislación universitaria.

Bastaría por tanto con decir que ese personal se rige por su legislación específica y en lo no dispuesto en ella por la propia Ley de función pública valenciana y demás legislación general aplicable según el tipo de personal.

### **9. Aplicación de la Ley al personal laboral al servicio de las Administraciones y entes públicos valencianos.**

La cuestión está clara en el artículo 7 TREBEP y en el artículo 3.2 LOGFPV, norma ésta última que, con leves adaptaciones terminológicas, debería mantenerse.

## **V. LA ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA**

A continuación y siguiendo aproximadamente el orden sistemático de la Ley vigente, hemos de exponer nuestra opinión y sugerencias sobre el esquema organizativo previsto en la Generalitat para la regulación, ordenación y gestión de su sistema de función pública. Para ello no solo hemos tenido en cuenta la experiencia de los últimos años en la propia Administración valenciana, sino también las orientaciones que se desprenden del modelo establecido por otras Comunidades Autónomas, cuyos datos incluimos a título comparativo en las tablas y gráficos correspondientes del anexo.

### **1. Órganos con competencias ejecutivas**

La LOGFPV designa como órganos ejecutivos de la Generalitat en esta materia (art. 6.1) al President o Presidenta del Consell, al propio Consell, al conseller o consellera competente en materia de función pública y al Consell Interdepartamental de Retribucions. Ello no obstante, también menciona en el apartado 2 de ese artículo a los titulares de las subsecretarías de las diferentes Consellerías, a los que otorga la jefatura superior de personal de cada una. Por lo que se refiere a los organismos autónomos y entes públicos dependientes de la Generalitat, a las Instituciones de la misma contempladas en el Estatuto de Autonomía, a las Administraciones Locales y a las Universidades públicas, la Ley se remite al efecto a lo que determine su normativa propia, con algunas precisiones que pudieran incluso eliminarse (art. 6.2 y 3 y art. 11). Dicha remisión es obligada. Nos interesa aquí, pues, tan solo la organización dispuesta en la Administración de la Generalitat.

#### **a) Sobre la inclusión de la Presidencia del Consell**

Un primer rasgo diferencial de la estructura organizativa valenciana consiste en la inclusión del President o Presidenta de la Comunidad Autónoma entre esos órganos ejecutivos, lo que constituye un caso excepcional, ya que la valenciana es la única Ley en recogerla. En concreto, la LOGFPV atribuye a la persona titular de la Presidencia las siguientes funciones: a) Resolver los conflictos institucionales y

de atribuciones que se planteen; b) Impulsar, supervisar y coordinar la política de función pública de la Generalitat; c) Conceder los premios y recompensas propios de la Generalitat; d) Firmar los convenios y acuerdos de cooperación, especialmente los relativos a la formación y perfeccionamiento del personal, que tengan especial relevancia o trascendencia.

Como se observa, la primera y la segunda función forman parte de sus atribuciones generales, la tercera no ha tenido materialización, al no haberse dispuesto norma alguna que contemple premios y recompensas al personal, mientras que la última parece más propia de la figura del Conseller competente en materia de función pública, sin perjuicio de que, en el plano protocolario, la presencia física del President o Presidenta pueda aportar la solemnidad deseada a la suscripción de los acuerdos y convenios de cooperación.

En realidad, no se ve la necesidad de que se designe la figura del President o Presidenta de la Generalitat entre los órganos propios de una política sectorial, dado el carácter generalista y transversal de sus competencias. Sugerimos por ello que se elimine de la Ley la mención a ella.

#### **b) Las competencias del Consell**

Nada hay que objetar en cambio a la atribución de competencias al Consell que formula la LOGFPV (art. 8), sin perjuicio de las referencias de este precepto a otros órganos consultivos y de coordinación, sobre los que después trataremos. Ello no obstante, pueden añadirse a la lista algunas otras, como la definición de la política general de personal, directrices sobre la distribución de competencias internas en la materia, aprobación de la planificación estratégica de personal, directrices sobre retribuciones, carrera, movilidad y lengua propia, colaboración con otras Administraciones Públicas y aprobación de las normas y criterios generales de evaluación.

#### **c) La función de las Consellerias**

La LOGFPV atribuye también competencias específicas al conseller o consellera competente en materia de función pública (art. 9). Pero nada dice de supuestas competencias de otras Consellerias en la materia, ni siquiera de la Conselleria de Hacienda, ya que incluso la relación con ésta se vehicula mediante la Comisión Interdepartamental de Retribuciones, a la que nos referimos posteriormente.

Entendemos, por nuestra parte, que sería conveniente desconcentrar en las Consejerías sectoriales y en su subsecretaría o direcciones de personal algunas de las funciones de mera gestión ordinaria que hoy ejerce la Conselleria de Justicia,

Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas o la que en el futuro pudiera ser competente en materia de función pública, a través de la Dirección General de Función Pública. Se trataría con ello de facilitar la agilidad de los procedimientos de gestión y al tiempo de posibilitar la especialización de dicha Dirección General en aspectos de mayor valor añadido, que precisan de capacidades específicas, tales como la planificación del personal, el estudio y anticipación de demandas de perfiles profesionales, la clasificación de los puestos de trabajo, la evaluación del desempeño y otras.

#### **d) En particular, la relación con las Consellerias de Educación y Sanidad**

La LOGFFV atribuye a la Conselleria de Sanidad y a los organismos y entidades dependientes de ella las competencias en materia de función pública respecto del personal funcionario o laboral cuya gestión tiene atribuida (art. 9.2). También, aunque con menor resalte, excluye la gestión por parte de la Conselleria competente en materia de función pública de los asuntos correspondientes al personal docente, que lógicamente recae en la Conselleria de Educación. Además hay que tener en cuenta las peculiaridades del personal autonómico al servicio de la Administración de Justicia, gestionado hoy por la misma Conselleria, pero no por el área de función pública.

Este reparto de competencias es lógico si se tiene en cuenta que el régimen del empleo público presenta acusadas peculiaridades en el caso de la función pública docente, el personal sanitario y de Administración de Justicia. Pero la inercia de esa distribución de responsabilidades, avalada por la Ley, ha llevado a separar casi por completo la función pública valenciana en cuatro áreas, que funcionan prácticamente como compartimentos estancos. Eso supone que las competencias de la Conselleria competente en materia de función pública afectan, paradójicamente, a un mínima parte, menos de 15 por 100, del personal al servicio de la Generalitat. De otro lado, plantea problemas de incomunicación y falta de movilidad entre los cuatro sectores del empleo público de la Comunidad Autónoma. Inclusive sucede, como esta Comisión ha podido constatar directamente, que aquella Conselleria carece de información relevante sobre la función pública educativa y sanitaria, pues estos sectores del empleo público de la Generalitat funcionan casi como «compartimentos estancos».

Sin embargo, en unos y otros existen puestos de trabajo con funciones similares, mientras que hay puntos relativos a la política de personal que pueden y deben ser de interés compartido, como ha revelado por ejemplo el debate sobre la extensión de la carrera profesional. Es preciso por ello abrir vasos comunicantes entre las tres Consellerias con competencias en materia de personal, empezando

por hacer fluida la información. Y si bien no parece sencillo atribuir competencias generales sobre el conjunto del empleo público a una sola Conselleria, si consideramos pertinente que exista al menos un órgano colegiado interno de coordinación de los anteriores departamentos y de los órganos responsables del personal de justicia, que debería ubicarse orgánicamente en la Conselleria competente en materia de función pública. Sobre ello tratamos un poco más adelante.

Esa coordinación interna debe servir también para afrontar el problema que plantea la negociación colectiva por separado, ya que en la práctica sirve para intentar trasladar en cualquier caso, tenga justificación objetiva o no, las ventajas conseguidas en un sector a los demás, sobre la base del agravio comparativo.

#### **e) El papel de la Conselleria competente en materia de función pública y sus órganos superiores**

Ya se ha expuesto con anterioridad que parece necesario reforzar las competencias y los medios de que dispone la Conselleria competente de la Generalitat para impulsar, dirigir y controlar toda la política de personal de la misma, ya que se observan carencias importantes en tal sentido.

Por supuesto, no es materia propia de la Ley de función pública de la Comunitat Valenciana, a cuya modificación se dirige este Informe, definir la estructura de la Conselleria o la distribución interna de sus atribuciones, gran parte de las cuales deberían asignarse a la Dirección General de Función Pública, aunque otras podrán o deberán asignarse a otros órganos. Esa estructura interna debe regularse por norma reglamentaria. Pero sí queremos señalar aquellos aspectos que, a nuestro juicio, conviene mejorar.

Aparte de las funciones características de preparación o propuesta normativa y relaciones institucionales, que incluye la secretaría de órganos colegiados de asesoramiento y coordinación en materia de función pública, conviene potenciar tres áreas en el seno de la Conselleria, que son las de planificación, la de gestión de personal y relaciones sindicales, y la de coordinación interdepartamental y sectorial.

- a) Las funciones de planificación, aunque previstas ya en la LOGFPV, constituyen una de las debilidades más visibles en el actual esquema de la Conselleria y de su Dirección General de Función Pública, pero son precisamente las que distinguen las organizaciones estáticas de las dinámicas, las meramente reactivas de las que se anticipan a los problemas. Deben incluir, junto a los planes de personal, sobre los que más adelante tratamos, la elaboración de la oferta de empleo público, la regulación de procedimientos, incluidos los procedimientos de selección y su convocatoria, así como

la función de estudiar y proponer el desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas de apoyo a la gestión de personal.

Sin embargo, consideramos que la ejecución de los procesos de selección debería descansar en el IVAP, incluyendo la elaboración de las bases y la designación de los tribunales, al objeto de que el Instituto aporte la neutralidad que es propia de la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, alcance una especialización en el ámbito de la selección que acelere la celebración de las correspondientes convocatorias, integre selección y formación, haciendo de ésta un complemento, en ocasiones indisoluble, de aquél, y cualifique los procesos recurriendo a personas con preparación profesional específica en materia de selección.

- b) La Conselleria debe ejercer también las funciones de clasificación de puestos de trabajo, elaborando las correspondientes relaciones de puestos, así como diseñar y organizar los procesos de evaluación del desempeño. Ésta, la evaluación del desempeño, no sólo resulta necesaria para la adecuada ejecución de los procesos de promoción profesional, sino que guarda una directa relación con el análisis de los medios de trabajo a disposición del empleado público. Una evaluación completa del puesto, además del desempeño profesional del empleado, precisa considerar si el medio en el que éste se desenvuelve aporta los recursos que pueden facilitarle su trabajo, e intensificar su satisfacción laboral y productividad.

- c) Lo anterior no excluye las funciones de la Conselleria, a ejercer también normalmente a través de la Dirección General de Función Pública, en materia de gestión de personal, lo que incluye tramitar los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo vacantes por concurso o la gestión de las bolsas de empleo interino o temporal para atender situaciones urgentes e inaplazables o bien para solucionar necesidades coyunturales, así como, cuando otras alternativas no resulten posibles, la tramitación de comisiones de servicios y de adscripciones temporales.

Otras funciones de gestión serían, sin ánimo exhaustivo, la concesión de licencias, permisos y excedencias, la tramitación de jubilaciones e incompatibilidades, el control del absentismo, la propuesta de calendario laboral, jornada y horarios, así como la llevanza del Registro de Personal, del Registro del personal directivo y del Registro de órganos de representación del personal. Ahora bien, algunas de estas funciones, marcadas por la regularidad de su ejercicio, profusión de incidencias y volumen de trabajo,

invitan a desconcentrar en las Consellerias la gestión de algunos de los procedimientos de carácter reglado u ordinario, así como a una profunda revisión de los procedimientos informáticos empleados, al objeto de maximizar su funcionalidad y automatizar en todos los aspectos diversos trámites.

Otra función necesaria debe ser la de orientación profesional del personal, en colaboración con las unidades de personal de las demás Consellerias, una labor hasta ahora escasamente desarrollada en nuestra función pública. Implica el apoyo y asesoramiento al empleado público para que éste pueda avanzar en su carrera profesional, a fin de que pueda visualizar sus opciones y los itinerarios de desempeño, promoción y formación necesarios. En conexión con ello corresponde a la Conselleria competente sobre función pública la elaboración de planes de igualdad de oportunidades en este ámbito.

d) Un cuarto grupo de funciones es el que tiene que ver con las relaciones sindicales, a cuyo efecto los órganos de la Conselleria deben proporcionar los interlocutores de la Administración en los procesos de negociación y en todas aquellas relaciones, asegurando que dichos interlocutores dispongan de las habilidades necesarias para desempeñar profesionalmente su cometido. Asimismo le corresponde nombrar la secretaría de las mesas de negociación, la gestión de procesos electorales de los sindicatos de la función pública, los programas de acción social que acuerde el Consell y la coordinación con el INVASSAT en materia de prevención de los riesgos laborales.

e) Por último, la Conselleria debe asumir las tareas de coordinación con los restantes sectores de personal –sanidad, educación, justicia-, incluyendo la labor de asesoramiento a otras unidades de la Generalitat en materia de negociación colectiva para que la homogeneidad de criterios sea realmente efectiva en el conjunto de la Generalitat.

Obvio es decir que para el cumplimiento de todas estas funciones la Dirección General de Función Pública u otros órganos competentes de la Conselleria deben ser dotados de los medios materiales, informáticos y, sobre todo, humanos necesarios en cantidad y calidad.

## f) La Inspección de Servicios

Es significativo que la LOGPFV no regule directamente la Inspección de Servicios. Más aún lo es que este órgano no forme actualmente parte de la actual Conselleria competente en materia de función pública, a diferencia de lo que sucede en otras CCAA y en el departamento equivalente de la Administración General del Estado, y que dicha Conselleria no cuente tampoco con una unidad administrativa específica que asuma funciones sobre los aspectos organizativos generales de la Administración autonómica y planes de reforma de la misma. En la Administración valenciana la Inspección de Servicios –por lo demás, muy escasamente dotada– se encuentra integrada hoy en la Conselleria de Transparencia, al tiempo que existe una Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Conselleria de Hacienda (en este caso, con funciones transversales que excluyen a la Conselleria de Sanidad, al gestionar ésta sus recursos en dicha materia).

Esa distribución de órganos no se ajusta a una correcta planificación y dirección de los recursos que integran el proceso administrativo. Dicho proceso, aun sometido a las peculiaridades de la legislación administrativa, no difiere de otros procesos organizativos que requieren una combinación eficiente de «inputs» de personal, tecnología, conocimiento y diversos medios materiales para proporcionar un «output» concreto con el nivel de calidad prefijado. La dispersión de órganos con competencia en esta materia dentro de la Administración de la Generalitat dificulta la integración armónica y fluida de los mencionados procesos. En consecuencia, parece razonable integrar dichas funciones en un órgano directivo que permita una visión y planificación de conjunto.

Por lo que se refiere en concreto a la gestión de personal, dicha integración posibilitaría contemplar las dimensiones tecnológica y de conocimiento en los correspondientes procesos de planificación y gestión. En este contexto, la Inspección de Servicios debe jugar un rol propio, como evaluadora de los procesos específicos de gestión y como impulsora de las funciones de mejora de la calidad que le están atribuidas. Se evitaría, de este modo, que las necesidades de personal se evaluaran al margen de aquellos otros «inputs» que contribuyen a reducir la carga de trabajo o a identificar procedimientos más eficientes de organización y división del trabajo.

Por otra parte, la Inspección debe desarrollar también las funciones de detección e investigación de irregularidades internas, incluidas las de carácter disciplinario, tarea ésta tanto más importante si, como proponemos en este Informe, es preciso reforzar los valores éticos y su efectivo cumplimiento en el ámbito de la Administración.

Por eso nos parece necesario dotar a la Inspección de Servicios de la Generalitat de la estructura y de los recursos necesarios, empezando por los personales, para desempeñar correctamente aquella doble función. Asimismo entendemos que su actuación forma parte de la ejecución de las políticas de función pública, aunque no solo, por lo que sería funcionalmente coherente trasladar esa unidad a la Conselleria competente en materia de función pública, estableciendo un vínculo directo con los demás órganos directivos de la misma.

## 2. Órganos colegiados de coordinación interna

A imagen de la Comisión Interministerial de Retribuciones existente en la Administración del Estado, la LOGFPV instituye en la Comunidad Valenciana un Consell Interdepartamental de Retribucions (CIR), al que asigna la coordinación de «las actuaciones en materia de relaciones de puestos de trabajo y de retribuciones del personal de la administración de la Generalitat que estén atribuidas conjuntamente a las consellerias competentes en materia de función pública y de presupuestos y gastos». A su vez, la CIR cuenta con una Comissió Executiva (CECIR), al igual que el órgano equivalente del Estado. No es una opción compartida con otras CCAA, ya que en ellas se remiten al Gobierno autonómico esas funciones de coordinación, o bien se prevé la asunción de las mismas por la unidad directiva competente en materia de hacienda o presupuestos. A nuestro juicio, debe mantenerse el CIR, ya que puede ser útil como espacio de codecisión entre los órganos de función pública y los presupuestarios, aunque su utilidad depende de su funcionamiento real.

No aparecen en la LOGFPV otros órganos internos de coordinación, a diferencia de lo contemplado en otras CCAA. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Intersectorial del Empleo Público de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo objeto es la «interlocución entre el departamento de empleo público y los órganos gestores de los diferentes ámbitos sectoriales para la coordinación de la ordenación, gestión y negociación colectiva del personal del conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma»; o bien el caso de las Comisiones de Personal de Illes Balears y Galicia.

Sugerimos que, a semejanza de las anteriores CCAA, se constituya en la Administración de la Generalitat una Comisión interna de personal, que permita una relación regular entre los órganos de dirección de personal de las diferentes Consellerias y muy particularmente entre los responsables de gestión de personal de cada uno de los cuatro sectores en que se divide la función pública de la Generalitat: administración general, sanidad, educación y justicia. A dicho órgano de coordinación podrían incorporarse también los responsables de formación

(IVAP), reforma administrativa, TIC y presupuestos (Conselleria de Hacienda). Ocasionalmente podrían participar igualmente en él, según las materias a tratar, los subsecretarios o los responsables de personal de las entidades del sector público, ya sea administrativo o empresarial y fundacional.

Lógicamente, la finalidad primera de esta Comisión permanente sería el tratamiento de aquellos asuntos que pueden ser de interés común por su incidencia, directa o indirecta, sobre el conjunto de la función pública valenciana. La Comisión facilitaría la valoración y planificación conjunta de los procesos de cambio, la integración de los recursos humanos objeto de gestión, en lo que fuera necesario, y la movilidad interna. La presencia de los subsecretarios u otros responsables de personal de las Consellerias y entes públicos o del sector público sería imprescindible, al menos, cuando se estudiaran cambios normativos o se elaboraran y difundieran manuales de procedimientos de gestión, evaluación o control.

## 3. Órganos colegiados de asesoramiento y de coordinación entre las Administraciones valencianas en materia de función pública

Es bastante común en la legislación autonómica contar con un órgano colegiado o Consejo que reúna a representantes de la Administración autonómica, de la Administración Local y de las Universidades, con funciones de coordinación de la política de empleo público de las Administraciones públicas integrantes, matices aparte. Dichos órganos suelen contar también con una representación sindical, según el modelo del antiguo Consejo Superior de la Función Pública que existió en el ámbito del Estado. A él responde también el Consell Assessor de la Funció Pública Valenciana, regulado por la vigente LOGFPV.

Sin embargo, ese tipo de instrumento de coordinación se contempla en las leyes con notable voluntarismo, ya que las Administraciones Locales y las Universidades suelen ser celosas de su autonomía organizativa y en materia de personal. Tampoco existe gran interés en participar en los mismos por parte de los sindicatos, que lógicamente priman su presencia y actividad en las mesas de negociación. En fin, el elevado número miembros del Consell Assessor y su heterogénea composición no favorece su operatividad. Como sucede con otros órganos semejantes de otras CCAA, es un órgano que no se reúne en la práctica, una institución casi decorativa. Por eso, igual que se acordó en el Estado en relación con el órgano equivalente –el antiguo Consejo de la Función Pública–, pensamos que lo mejor es suprimirlo. Pues si hay aspectos de la materia que debatir y eventualmente negociar con las restantes Administraciones Públicas valencianas, bien puede hacerse mediante convocatorias o grupos de trabajo *ad hoc*. Y, si de lo que se trata es de que todas

ellas debatan o conciertan con los sindicatos medidas comunes para su personal, lo mejor es crear un órgano o foro de diálogo entre una y otra parte, como recientemente se ha acordado entre el Consell y la organizaciones sindicales más representativas (o la mayoría de ellas) y nosotros proponemos más adelante que se incorpore a la Ley.

#### **4. El papel y la organización del IVAP**

Como se dirá a lo largo de este Informe, a juicio de esta comisión el IVAP debe desempeñar un papel de primer orden en los procesos de selección de la función pública valenciana, en garantía de la objetividad, imparcialidad y profesionalidad de los procesos selectivos, asumiendo competencias que hoy corresponden a la Conselleria que se ocupa de la función pública o a la Dirección General en la materia e inclusive a otras Consellerias.

Entendemos, como también se dirá, que el cambio de enfoque y, parcialmente, de modelo que proponemos introducir mediante este Informe requiere un particular esfuerzo formativo, que debe ser esencialmente programado y organizado también por el IVAP.

Todo ello, más las funciones complementarias de estudio, investigación, publicaciones, documentación u otras exigen que el IVAP cuente con una estructura organizativa, una naturaleza jurídica y unos medios idóneos para desempeñarlas. Características de las que ahora carece, pues ha ido perdiendo con el tiempo la relevancia que en su día le otorgó la legislación valenciana. Relevancia que consideramos imprescindible que recupere y que no es otra que la que tienen hoy en día las instituciones semejantes de algunas de las CCAA más importantes por dimensión y tradición histórica, como, por ejemplo, el Instituto Vasco de Administración Pública, el Instituto Andaluz de Administración Pública, la Escola d'Administració Pública de Catalunya o la Escola Galega de Administración Pública (véase al respecto el anexo de este Informe).

En consecuencia, el IVAP debe ser contemplado y regulado en la Ley de función pública valenciana como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia, que desempeña sus funciones en régimen de autonomía funcional, en cumplimiento de las instrucciones y directrices del Consell y de la Conselleria a la que esté adscrito. La Ley debe asimismo describir someramente tales funciones: organización, ejecución y evaluación de los procesos de selección de personal en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de sus organismos públicos y colaboración en los que convoquen otras Administraciones valencianas; formación de personal y otras actividades formativas complementarias en materia de

administración y empleo público; estudio, investigación y publicaciones en la materia, etc.

La Ley debe regular el nombramiento de su Presidente y los requisitos de idoneidad que debe reunir, así como su rango. Debe igualmente hacer breve referencia a su máximo órgano colegiado de dirección o consejo rector y a su régimen jurídico.

## VI. CLASES DE PERSONAL

En gran medida, la regulación a incluir en la Ley de función pública valenciana sobre esta materia viene determinada por el TREBEP, que enuncia con carácter básico las cuatro clases de personal que componen el empleo público: funcionario de carrera, funcionario interino, personal laboral –fijo, indefinido o temporal- y personal eventual, y adopta una definición y algunas normas sobre cada uno. Ello no obstante, la Ley valenciana puede y debe completar esa regulación básica con otras normas más concretas y adaptadas al modelo de función pública que se quiere establecer. Así lo hace ya la LOGFPV (arts. 14 a 19). Nos corresponde ahora revisar esta regulación.

### **1. Reserva exclusiva de funciones a personal funcionario y puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral**

Como es sabido, el EBEP mantuvo el criterio de que el empleo público podía incluir tanto personal funcionario como laboral, pero estableciendo dos reglas básicas al efecto: primero la reserva exclusiva a funcionarios públicos de ciertas funciones, las que impliquen «la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado» (art. 9.2); en segundo lugar, respetando siempre esa reserva, la remisión a las leyes de función pública, del propio Estado y de las CCAA. La determinación de «los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral». La LOGFPV recoge esa regulación básica y añade que, con carácter general los puestos de trabajo se clasificarán como de naturaleza funcionarial (art. 37) y que solo podrán ser clasificados como de naturaleza laboral «aquellos que impliquen el ejercicio de un oficio concreto» (art. 38). Hay, por tanto, en la LOGFPV una apuesta decidida en favor de la relación funcionarial, que restringe la posibilidad de contratar personal en régimen laboral en mayor medida que lo previsto por otras leyes de función pública del Estado (art. 15 de la Ley 30/1984) y de otras CCAA. Sin embargo, no queda claro si los citados artículos 37 y 38 se aplican a todas las Administraciones Públicas valencianas, incluidas las locales, las universitarias y las entidades instrumentales, o solo a la Administración de la Generalitat en sentido estricto, y ello porque muchos de los preceptos del capítulo en que se

incluyen se refieren expresamente a las Consellerias o a la «administración de la Generalitat». Con seguridad la situación respecto de la composición del personal varía mucho en las entidades locales y en las Universidades, por no hablar de las entidades instrumentales.

Para abordar correctamente la cuestión, conviene diferenciar dos aspectos, tal y como hacen las leyes autonómicas más recientes. El primero consiste en definir con mayor precisión que se entiende por «funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado», que es un límite general aplicable a todo tipo de Administraciones Públicas, es decir, la propia de la Generalitat más las locales, universitarias e instrumentales. Cosa distinta es la que se refiere a la «composición» del personal en cada una de esas entidades, cuestión esta crucial en la que es necesario diferenciar entre la Administración de la Generalitat y otras, ya sea porque hay que tener en cuenta leyes especiales (por ejemplo, la legislación universitaria), ya sea porque debe respetarse un margen de autonomía de las entidades locales y de las Universidades para la estructuración de su empleo público, ya sea en fin porque no todas las entidades instrumentales tienen las mismas características y no a todas conviene aplicar unas reglas uniformes.

Por lo que se refiere a la reserva del artículo 9.2 TREBEP, las leyes autonómicas más recientes (Ley de empleo público de Castilla-La Mancha de 2011, Ley de función pública de Extremadura de 2015, Ley de empleo público de Galicia de 2015) determinan la interpretación y concreción de los conceptos utilizados en ese precepto básico, en términos que en buena parte coinciden en todas ellas. En esas leyes se considera que implican el «ejercicio de potestades públicas y la salvaguardia de los intereses generales» todas aquellas funciones que consisten en la fe pública y el asesoramiento legal, las funciones de policía administrativa y de inspección (concepto a su vez muy amplio), las funciones de fiscalización y control interno, las de contabilidad y tesorería, las de exacción de tributos, las de instrucción y resolución de procedimientos administrativos y similares. El Proyecto de Ley de empleo público vasco contiene algunas precisiones complementarias al respecto, aunque en la misma línea: funciones registrales, de autorización, de elaboración de normas jurídicas, de imposición de correctivos o sanciones, ejercicio de mediación o arbitraje, fijación de precios de la contratación, concesión de ayudas y subvenciones, funciones relacionadas con la transparencia y buen gobierno, gestión de emergencias y protección civil.

Estas funciones, o las que, en términos similares, se determinen a tales efectos en la Ley valenciana, estarían reservadas a funcionarios en cualesquiera administraciones y entidades públicas, incluidas las locales, universitarias e instrumenta-

les, pues conforman lo que se podría denominar «el núcleo esencial de la función pública de carrera». Y no por casualidad, sino porque se trata de aquellos puestos en los que es necesario garantizar un plus de imparcialidad en el ejercicio de la función pública.

A juicio de esta comisión, la futura Ley de función pública valenciana debería incluir un precepto semejante, cuyos términos precisos se podrían concretar a la vista de los precedentes. Lo que con ello se hace es una interpretación correcta de lo que dispone el artículo 9.2 del TREBEP, conforme a sus antecedentes legislativos.

Pero otra cosa es definir qué puestos de trabajo, al margen de los que impliquen el ejercicio de esas funciones, pueden ser desempeñados por personal laboral, conforme a lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos de ordenación (plantillas, catálogos...).

Esta última cuestión es más compleja, ya que puede ser abordada desde diversos planteamientos políticos y reivindicativos. No obstante, esta comisión expone aquí su opinión sobre la base de consideraciones objetivas.

Ante todo, es necesario constatar que la relación funcionarial de carrera conlleva un plus de estabilidad en el empleo que la hace particularmente deseable por cualquier empleado público y por los sindicatos del sector. En la práctica quizá el contrato laboral fijo con una Administración o ente público genera una situación de estabilidad semejante. Pero jurídicamente no es así, sobre todo desde que se ha admitido con toda claridad por la ley la posibilidad de despidos por causas económicas, técnicas u organizativas en las Administraciones Públicas y, como consecuencia de la crisis, ha habido casos (no muchos, en verdad) en que se ha llevado a efecto.

Todo ello genera una presión en favor de la «funcionarización» total o casi total del empleo público, de la que esta Comisión es consciente. La LOGFPV se movía ya en esta dirección, dando un giro radical a la situación anterior, y por eso previó que solo podían reservarse a personal laboral los puestos de trabajo que implicasen el ejercicio de «un oficio concreto», concepto éste tampoco muy claro, que parece referirse a los oficios o trabajos de naturaleza predominantemente «manual» (como dice, por cierto, el artículo 175 del Texto Refundido de las disposiciones locales vigentes en materia de régimen local: «Se integrarán en la clase de Personal de Oficios los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual (...) referidas a un determinado oficio, industria o arte»). De hecho, el modelo de la LOGFPV llama la atención en el panorama comparado, pues tanto en el Estado como en otras CCAA. (y no digamos en la legislación de otros países) son más numerosos los supuestos en que se admite la contratación laboral en el empleo público.

No cabe duda de que desde el punto de vista de los intereses de los empleados públicos el vínculo funcional es el preferido, sobre todo por la garantía de estabilidad que hoy por hoy ofrece. Pero conviene analizar también hasta qué punto es el adecuado desde el punto de vista de los intereses públicos.

A este respecto, no puede desconocerse que la relación funcional introduce ciertos factores de rigidez. En primer lugar, por lo que se refiere al ingreso, pues solo se puede ingresar en la función pública de carrera *stricto sensu* por oposición o concurso-oposición, salvo excepción establecida por la ley (art. 61.6 TREBEP), excepción que debe justificarse. En cambio se puede ingresar en el empleo público laboral por concurso de valoración de méritos previo a la contratación, sistema más ágil y sencillo. Incluso los procedimientos de «funcionarización» de personal laboral ya existente están sujetos a límites constitucionales y legales, como deriva de la jurisprudencia constitucional (STC 111/2014, por ejemplo), y del Tribunal Supremo (SSTS de 1 de septiembre de 2007, 13 de mayo de 2009 y 25 de enero de 2012, entre otras), ya que es necesario al menos un concurso-oposición no aparente, en el que los servicios prestados se pueden valorar de manera proporcionada pero no determinante de por sí. En la práctica la convocatoria de ese tipo de procedimientos suele dar lugar a conflictos judiciales, ya que no puede desconocerse que se trata de un sistema de acceso no abierto y privilegiado a la función pública. Por eso solo es legalmente posible en los limitados supuestos que prevé la legislación básica del Estado (SSTS, Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de julio de 2006, 11 de febrero de 2007, 1 de septiembre de 2007 y 23 de febrero de 2009), que los permite para las plazas ya ocupadas por personal laboral a la entrada en vigor del propio EBEP (Disposición Transitoria 2ª).

De otro lado, si se piensa en la posibilidad de poner fin a la externalización de algunos servicios públicos y en procurar en tales casos una cierta continuidad en el empleo de los actuales empleados de las concesionarias, el objetivo resultará mucho más difícil si los afectados deben hacer un concurso-oposición para ingresar como personal funcionario (o estatutario), que si pudieran ser contratados como personal laboral mediante un simple concurso de méritos que pudiera tener en cuenta su experiencia. En fin, no debe olvidarse que para alcanzar la condición de funcionario es preciso tener la nacionalidad española o, en ciertos casos, al menos la de un país de la UE y que los ciudadanos de países terceros sólo pueden acceder al empleo público laboral. Ahora bien, hay casos (por ejemplo, personal docente o investigador, puestos de intérprete de lenguas extranjeras en ciertos servicios públicos, actividades turísticas públicas, etc.) en que puede resultar necesario o conveniente contar con personal extranjero y así sucede de hecho.

En segundo lugar, también la inamovilidad en la condición de funcionario conlleva un factor de rigidez para aquellos casos en que sea conveniente o necesaria una reestructuración de los servicios, que pueda significar una reducción del gasto de personal. Quizá este problema no se plantea tanto en Administraciones grandes, como la de la Generalitat, donde es más fácil aplicar fórmulas de flexibilidad interna —es decir, de movilidad— para afrontar los excesos de personal (siempre que tales fórmulas se arbitren y estén previstas en la Ley, como es natural), como en ciertas entidades locales o algunos entes instrumentales, que, en ciertos casos se podrían ver abocados a una crisis financiera aguda, si no tienen la capacidad de reducir personal sobrante. No solo eso, sino que, por ejemplo, la incorporación masiva de personal funcionario en alguna Administración o ente público por un determinado Gobierno —cualesquiera que sean las causas— condiciona irreversiblemente las decisiones a adoptar por posteriores Gobiernos, en mucha mayor medida que si se ha incorporado personal laboral.

En fin, la contratación laboral permite mayor flexibilidad también desde otros puntos de vista, como por ejemplo, las retribuciones o la jornada de trabajo y las modalidades del mismo. Es preciso considerar al efecto que, por ello, es un régimen más adecuado para ciertos supuestos, como por ejemplo, las entidades públicas empresariales, que se financian en buena parte con ingresos de mercado, pueden distribuir una parte de sus beneficios entre sus empleados en función de los resultados y se rigen por modelos de organización y hábitos de funcionamiento más próximos a la empresa privada, y por eso en ellas la regla siempre ha sido el régimen laboral de su personal; o, por ejemplo, para la contratación temporal de ciertas personas especialmente cualificadas (pensemos en directores o asesores artísticos o en directivos de algunos entes públicos), a las que es preciso ofrecer condiciones singulares de empleo; o en fin, para funciones o puestos de carácter no permanente o destinados a actividades coyunturales u ocasionales, como puede ser el personal que se incorpora puntualmente para la celebración de eventos, congresos o jornadas.

A juicio de esta Comisión establecer una regla uniforme para todas las Administraciones y entes públicos y para todas las áreas del empleo público no es lo más adecuado al interés público ni lo más acertado en términos de técnica legislativa. Es preferible aceptar cierta flexibilidad en este aspecto, incluso si se mantiene la norma general —que no es preciso cambiar— de que «en la Administración de la Generalitat» (y esta precisión sí es importante) con carácter general los puestos sean preferentemente de naturaleza funcional.

Hay que diferenciar, por tanto, entre la posibilidad de contratar personal en régimen laboral por la Administración de la Generalitat y por otros entes públicos,

ya sean éstos los entes locales y las Universidades, que pueden tener una política de personal propia en ejercicio de sus autonomía y que tienen condiciones y demandas singulares, o ya sean entes instrumentales dependientes de aquélla, cuya autonomía es meramente de gestión o funcional, pero pueden tener también características y requerimientos particulares. No es lo mismo al efecto, por ejemplo, un ente público de radiodifusión o el IVAM que una entidad empresarial pública o un organismo administrativo de corte más clásico.

En consecuencia, por lo que se refiere a las entidades locales y a las Universidades y a sus respectivos entes instrumentales, proponemos que la Ley de función pública valenciana se limite a establecer la reserva a funcionarios de los puestos de trabajo que impliquen ejercicio de potestades públicas o la salvaguardia de los intereses públicos (esenciales), en el sentido ya expuesto (desarrollo del art. 9.2 del TREBEP), permitiendo pues que unas y otras modelen su propia política de personal en este aspecto, en los términos que les permite la legislación específica aplicable.

Por lo que se refiere a la propia Administración de la Generalitat, ya en la actualidad se admite, como se ha dicho, que puedan cubrirse por personal laboral los puestos «de oficios». Eliminar esta excepción no parece tener otra justificación que satisfacer el interés en la garantía absoluta de inamovilidad por parte del personal afectado, mientras que en la práctica supondría imponer una rígida limitación a las políticas de personal, insólita en otras leyes de función pública. Es más, parece conveniente incluir otras excepciones razonables y ello sin que suponga una vuelta atrás generalizada en el modelo actual, ni eliminar por tanto la preferencia por el vínculo funcionarial. Así, tomando como referencia el Proyecto de Ley de empleo público del País Vasco, más estricto que otras leyes autonómicas, proponemos que se admita también la contratación laboral en la Administración de la Generalitat para los siguientes supuestos:

- Puestos de trabajo que satisfagan necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- Empleos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de conservación y mantenimiento de edificios, equipos e instalaciones, encuestas y artes gráficas (que son típicamente «de oficios»).
- Empleos de carácter singularizado que no requieran una formación académica determinada y que no sean atribuibles a los Cuerpos y Escalas existentes.
- Personal subalterno, exclusivamente encargado de tareas de vigilancia, custodia, transporte y reproducción de documentos y tareas afines.

- Docentes que no pertenezcan al sistema reglado de educación y que desempeñen tareas auxiliares en centros educativos (algunos pueden ser extranjeros, como se ha dicho) y personal no docente que desempeñe otras tareas auxiliares a tiempo parcial en los mismos centros (auxiliares de comedor, etc.), así como investigadores en los términos de su legislación propia.
- Empleos temporales vinculados exclusivamente a la organización de eventos y congresos.
- Profesores de religión en centros de educación primaria y secundaria.
- Puestos auxiliares en las oficinas y dependencias de la Generalitat en el extranjero (que pueden ser también extranjeros, al menos en parte) y personal con nacionalidad distinta a la de los Estados miembros de la Unión Europea, cuando se considere necesaria su incorporación.
- Otros puestos de trabajo cuando así se indique por ley de Les Corts.

Por lo que se refiere a los entes instrumentales dependientes de la Generalitat, creemos conveniente también diferenciar los organismos autónomos de naturaleza administrativa, de otros entes públicos de régimen especial, y de las entidades públicas empresariales y entes equivalentes.

En el primer caso, el régimen podría y debería ser el mismo que el de la Administración de la Generalitat, salvo que en la ley de creación de cada organismo se estableciera otra cosa.

En el caso de las entidades públicas empresariales, que tienen un modelo de organización y gestión más parecido al de las empresas privadas, el régimen de personal debe ser el laboral, salvo en aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de funciones públicas. Lo mismo podría aplicarse en general a los consorcios dependientes de la Generalitat, salvo que se disponga otra cosa en sus estatutos.

En cuanto a los entes locales y a las Universidades, es preciso remitirse a sus respectivos instrumentos de ordenación, que han de aprobar con autonomía en el marco de su respectiva legislación.

## 2. Funcionarios interinos

En esta materia la regulación del TREBEP (art. 10) deja poco espacio a la legislación autonómica de desarrollo. Pero aun así es posible introducir algunas

precisiones de interés, como hacen las leyes y proyectos de ley autonómicos más recientes. Además, la regulación de la LOGFPV debe actualizarse, ya que el texto original del EBEP ha experimentado alguna modificación posterior a aquélla. Se propone, en virtud de ello, regular en la futura Ley valenciana los siguientes aspectos de detalle.

Por lo que se refiere a las circunstancias en que cabe nombrar interinos, se puede matizar que, en el caso de sustitución transitoria de los titulares del puesto, cabe también en supuestos de reducción de jornada por diversas causas (permisos, licencias, etc.), en cuyo caso se puede nombrar interino a tiempo parcial, lo que ya está previsto por la LOGFPV. En el caso de ejecución de programas de carácter temporal, el propio TREBEP permite a las leyes autonómicas ampliar a 4 el plazo máximo de 3 años de dichos programas, por lo que conviene incluir esa ampliación en la Ley valenciana, como ya hacen otras, por razones de flexibilidad, aunque con la condición de que esté justificado. Para este supuesto y el de acumulación de tareas por máximo de seis meses debe añadirse a la Ley valenciana la norma de flexibilidad del actual art. 10.6 del TREBEP (añadido por Ley 15/2014, de 16 de septiembre): «El personal interino cuya designación sea consecuencia de la ejecución de programas de carácter temporal o del exceso de acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses, podrá prestar los servicios que se le encomienden en la unidad administrativa en la que se produzca su nombramiento o en otras unidades administrativas en las que desempeñe funciones análogas, siempre que, respectivamente, dichas unidades participen en el ámbito de aplicación del citado programa de carácter temporal, con el límite de duración señalado en este artículo, o estén afectadas por la mencionada acumulación de tareas».

En lo que atañe a la selección del personal interino, la LOGFPV parece ligarla en todo caso a la constitución de bolsas de trabajo vinculadas al desarrollo de las ofertas de empleo público. La opción es aceptable, siempre que en las bolsas solo puedan inscribirse quienes hayan aprobado al menos alguna de las pruebas del procedimiento selectivo y hayan demostrado, por tanto, un nivel mínimo de conocimientos. Esta condición debería reflejarse en la Ley.

Por otra parte, puede que no siempre haya una bolsa de interinos derivada de un proceso de selección y a veces esas bolsas se agotan. Por eso quizá la norma legal debería ser más flexible y permitir otras vías de acceso, siempre basadas en el mérito, capacidad, igualdad y publicidad, como exige el artículo 10.2 del TREBEP, concretando que ha de requerirse siempre una prueba de conocimientos, no un simple concurso de méritos ya contraídos en el servicio. En caso contrario puede suceder que se mantengan indefinidamente como interinos personas que

no han demostrado en ningún momento sus conocimientos de la materia y se primaría de forma desproporcionada y endogámica a quienes ya han accedido a un puesto público, aunque sea temporal, frente al resto de los interesados. Hecha esta salvedad en el texto de la Ley, la regulación concreta del sistema de acceso y sus variantes debería remitirse al reglamento o reglamentos de ejecución, que pueden ser varios para contemplar casos especiales como, por ejemplo, el del personal docente.

Según la LOGFPV (art. 16.7), el nombramiento de interino no otorga derecho alguno «para su ingreso en la administración pública». Debe decirse, mejor, para el acceso a la función pública de carrera. Pero eso sin perjuicio de que los servicios prestados en tal condición puedan ser tenidos en cuenta en los concursos-oposiciones, como matiza alguna ley autonómica y puede matizarse también en la Ley cuya modificación proponemos.

Sobre las causas de cese como interino, poco hay que añadir a lo que establece ya la LOGFPV. Quizá pueda destacarse el cese automático por el transcurso del plazo máximo establecido de interinidad, en los casos en que lo hay.

Igualmente, conviene matizar la norma del artículo 16.9 *in fine* LOGFPV, que recoge la del artículo 10.4 TREBEP, según la cual, las vacantes ocupadas por interinos deben incluirse en la oferta de empleo público del mismo ejercicio o del siguiente, salvo que se produzca su amortización, norma que ha dado lugar a algunos conflictos. El Tribunal Supremo (Sentencia de 2 de diciembre de 2015) ha interpretado finalmente que la inclusión en la oferta de empleo público de esas plazas está condicionada a que lo permita la «tasa de reposición» de efectivos de la legislación presupuestaria, algo que convendría aclarar en el texto de la Ley valenciana.

Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable al personal interino, la LOGFPV, como el TREBEP, se limita a decir que al personal interino se le aplica el régimen del funcionario de carrera «en cuanto sea adecuado a su condición». Pero esta cláusula general ha generado numerosos problemas de interpretación. Por ello algunas leyes autonómicas aportan algunas precisiones al respecto, en especial para afirmar que los interinos tienen derecho a ciertos tipos de excedencia (por cuidado de familiares o violencia de género), aunque no por asuntos particulares. Estas precisiones deberían recogerse también en la Ley valenciana.

La cuestión más problemática es si cabe aplicarles o no el sistema de carrera horizontal, ya establecido en la legislación valenciana. Obviamente, dicho sistema se previó por el EBEP y se regula en la legislación de desarrollo pensando en los funcionarios de carrera, pues el interino ocupa solo un puesto de trabajo determinado, supuestamente de manera no definitiva ni, en principio, indefinida;

esto es, no es un funcionario «de carrera», sino, como se decía antes, de empleo. Ciertamente, en virtud de la Directiva 1999/70/CE, de protección de los trabajadores de duración determinada, es necesario no discriminar entre los trabajadores de carácter fijo y de carácter temporal y ello ha llevado a reconocer en favor de los interinos el derecho a la percepción de ciertos complementos retributivos vinculados a la antigüedad, tales como los trienios (en el propio EBEP) y más recientemente otros complementos similares (Auto del TJUE, de 9 de febrero de 2012, asunto C-556/11, *Lorenzo Martínez: sexenios reconocidos al personal docente por «formación»*).

Sin embargo, la carrera horizontal es, al menos legalmente hablando, algo más que un complemento retributivo que se alcanza por el trascurso del tiempo de trabajo o la antigüedad en el servicio, o por éste junto al cumplimiento de ciertas obligaciones en el desempeño del puesto de trabajo. La carrera es un sistema de reconocimiento de la progresión y el desarrollo profesional, que puede permitir además el desempeño de ciertos puestos de trabajo superiores en la medida en que se alcancen determinados grados. Como esto último es inaplicable por definición a los interinos, que son nombrados para desempeñar un puesto concreto, no está nada claro que el sistema de carrera horizontal deba ser necesariamente aplicado al personal interino, pues existe al efecto una diferencia objetiva entre éste y el funcionario de carrera. Dicho lo cual, pueden existir algunas dudas derivadas de las características de cada concreto modelo de carrera y probablemente del actual modelo valenciano, y de ahí que algún órgano judicial pueda haber interpretado de manera diferente la cuestión. Quizá lo más prudente por ello — también por razones presupuestarias— sea demorar la solución legal definitiva hasta el momento en que exista jurisprudencia del Tribunal Supremo o del TJUE sobre el asunto.

Otro problema es el alto porcentaje de interinos en vacantes existente en algunas Administraciones o sectores, empezando por la propia Administración General de la Generalitat. Para resolver el problema creado en años anteriores, puede quizá preverse, como disposición transitoria, algún procedimiento de consolidación de empleo temporal de larga duración, es decir, de transformación de empleo precario en permanente, lo que no significa necesariamente la consolidación de los empleados a título personal. Pero el inicio de tales procedimientos debe ir precedido de un plan de recursos humanos, en el que se analice qué o cuántos puestos ocupados por interinos deben mantenerse y cuáles conviene amortizar, sea de inmediato o cuando quienes los ocupan cesen por otras causas (jubilación, renuncia, etc.).

No obstante, los procedimientos de consolidación deben regularse con cuidado, pues han de fundarse en criterios de mérito y capacidad y deben respetar los límites del TREBEP (Disposición Transitoria 4ª), entre ellos, que se trate de procedimientos abiertos en los que se otorgue a la fase de concurso una «puntuación proporcionada, que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo». Es posible incluso que, como ha sucedido en el pasado, la jurisprudencia aplique el límite temporal de la Disposición Transitoria 4ª TREBEP, de manera que esas convocatorias separadas solo puedan aprobarse para las plazas ocupadas interina o temporalmente antes del 1 de enero de 2005. Conviene hacer aquí la advertencia.

En último extremo, como recalcamos más adelante, la conveniencia de reducir la excesiva temporalidad existente en la Administración valenciana no debe significar dar un trato prioritario absoluto a la consolidación de empleo precario en el desarrollo de las ofertas de empleo público o en el acceso a la condición de funcionario de carrera. Si así fuera quedarían segadas de raíz las expectativas de muchos ciudadanos y ciudadanas, presuntamente jóvenes en su mayoría, de acceder al empleo público y se limitaría drásticamente la renovación generacional en la función pública valenciana, que parece necesaria. Por eso entendemos que en ningún caso los procedimientos de consolidación deberían superar el 50 por 100 de las plazas objeto de las convocatorias de acceso de cada año, si aquéllos computan a efectos de la tasa de reposición de efectivos que establezca la legislación presupuestaria. Este mínimo nos parece razonable, en garantía del derecho de igualdad en el acceso al empleo público y por ello proponemos que se introduzca en la Ley.

### 3. Personal laboral

Las observaciones que pueden añadirse al actual texto de la LOGFPV sobre este tipo de personal son fundamentalmente técnicas. Por ejemplo, el mismo apartado 4 se repite innecesariamente en los arts. 17 y 18.

En lo que se refiere al personal temporal, parece que la única forma de selección es «mediante la constitución de bolsas de empleo temporal vinculadas al desarrollo de las ofertas de empleo público». Pero esta vinculación es muy estricta, como ya se ha dicho respecto del personal interino. Hay que tener en cuenta que el precepto debe aplicarse a todas las Administraciones Públicas valencianas, incluidas las locales. Es mejor decir que el procedimiento de selección debe basarse en criterios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad y, en su caso, mediante la constitución de las bolsas de empleo, de manera que ésta sea una posibilidad

entre otras o, si acaso, la modalidad preferente, pero no exclusiva. De lo contrario, algunas Administraciones, en particular locales, pueden encontrar la excusa para la contratación directa de este personal, si no cuentan con bolsas de empleo.

Al igual que se ha dicho respecto del personal interino por vacante, es procedente ordenar que los puestos vacantes se incluyan en la oferta de empleo público salvo amortización, pero especificando que dentro de los límites de la legislación presupuestaria.

En todo caso, se echa de menos una regulación algo más concreta del personal laboral indefinido, que ya se contiene en otras leyes autonómicas. Este tipo de personal constituye una figura muy particular, que tiene su origen en una irregularidad. Por eso conviene evitar que la irregularidad se produzca y, una vez producida, dar una solución razonable a la misma. Lo único que dice sobre la primera cuestión el actual artículo 18.7 de la LOGFPV es que incurrirá en responsabilidad quien con su actuación dé lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido. La regla está bien, aunque nada se precisa sobre el tipo de responsabilidad de que se habla. En tal sentido, puede incluirse algún tipo sancionador al respecto dentro del régimen disciplinario, para aquellos casos en que la responsabilidad corresponda a un funcionario. Pero probablemente los más frecuentes, que son los que tienen lugar en la Administración Local, son de la responsabilidad de las autoridades o cargos electos. Conviene por ello incluir en la Ley la obligación de quienes tienen la facultad de asesoramiento legal preceptivo en cada entidad o departamento de poner en conocimiento del órgano competente, con la suficiente antelación, la situación en que se encuentra el personal temporal y el término de su contrato, con el fin de evitar su conversión en indefinido. Dicho informe debe emitirse de oficio por el funcionario competente, bajo su responsabilidad, con la antelación necesaria para que se pueda adoptar la decisión que corresponda, tal como recomendó en su día el Informe de la Comisión de preparación del EBEP.

De otra parte, debería establecerse, como hace ya otra legislación autonómica, que la condición de indefinido se alcanza por sentencia firme, sin que la Administración pueda reconocerla por sí misma y mucho menos contratar personal con ese carácter.

En fin, la situación irregular del personal indefinido existente debe resolverse mediante su conversión en personal fijo o, si procede en razón del puesto que ocupa, en personal funcionario, salvo que se estime pertinente la amortización de la plaza o, reconocida la condición por sentencia firme, el interesado opte por la indemnización. Para ello podrían arbitrarse en disposición transitoria convocatorias de consolidación de empleo, bien entendido que han de atenerse a los requisitos de la Disposición Transitoria 4ª del TREBEP.

#### 4. Personal eventual

Por lo que se refiere a este tipo de personal, también es posible y recomendable que la Ley sobre función pública valenciana clarifique algunos aspectos, completando la regulación básica estatal.

En primer lugar, consideramos de interés precisar los conceptos de «funciones de confianza y asesoramiento especial» que este tipo de personal puede desempeñar, con el fin de evitar una interpretación demasiado elástica del mismo en algunas Administraciones o entidades. Así lo hace, por ejemplo, la Ley de empleo público de Galicia, que define tales funciones como «asesoramiento vinculado al desempeño de estrategias y propuestas de actuación o difusión en el ámbito de las competencias de la autoridad que efectuó el nombramiento o apoyo que suponga una colaboración de carácter reservado», exigiendo «disponibilidad horaria» y especial dedicación y prohibiendo expresamente que este tipo de personal ejerza funciones de gestión ordinaria o de carácter técnico o las reservadas a personal funcionario de carrera. Alguna fórmula semejante, de aplicación al conjunto de las Administraciones valencianas, podría incluirse en la Ley de función pública de esta Comunidad Autónoma.

A continuación procede señalar algunos límites al nombramiento de este tipo de personal en diferentes Administraciones. Empezando por la Administración de la Generalitat, la Ley actual permite disponer de este tipo de personal solo en los gabinetes del President o Presidenta, Vicepresidentes o Vicepresidentas y Consellers o Conselleres, lo que parece correcto. También lo es que puedan contar con este tipo de personal las Instituciones Estatutarias y Les Corts, aunque lo adecuado sería que su normativa propia estableciera los límites correspondientes, sean numéricos o por relación a los cargos que pueden contar con ese tipo de personal. Otra cuestión es si debe excluirse expresamente que cuenten con este tipo de personal las entidades instrumentales, sobre las que nada dice la LOGFPV, aunque sí otras leyes autonómicas y la legislación de régimen local, que lo prohíben. La misma prohibición debería establecerse en la Ley para las entidades u organismos públicos dependientes de la Generalitat. En fin, la LOGFPV incluye expresamente como personal eventual a los conductores al servicio directo de los miembros del Consell, precisión en cierto modo llamativa y sobrante. Estos empleados, como las personas titulares de las secretarías de los altos cargos, pueden ser funcionarios (o en su caso laborales fijos) nombrados para el puesto por libre designación, en razón de la lógica relación de confianza.

Por lo que se refiere a las entidades locales, ahora la LBRL (art. 104 bis) ha fijado ya un número máximo de este tipo de empleados, en función de la población

del municipio, por lo que sería correcto que la Ley de función pública se remitiera a ello, sin más.

En fin, sobre el personal eventual de las Universidades, la LOGFPV se limita a decir que deben ser nombrados por el Rector o Rectora, pero no establece ningún otro límite, que quizá convendría incluir. Por ejemplo, se podría añadir que debe ser personal de apoyo al Rector o Rectora y no a otros cargos, en tareas de relación con otras instituciones, relaciones internacionales, con los medios de comunicación y protocolo. Tales precisiones no limitarían de manera ilícita o desproporcionada la autonomía universitaria.

El resto de la regulación de la LOGFPV parece correcto, sin que sea necesario precisar en la Ley que se aplican también a este personal las cláusulas de protección o no discriminación de los trabajadores a tiempo determinado de la Directiva 1999/70/CE (como ha declarado la STJUE de 9 de julio de 2015, *Regojo Dans*).

## VII. DIRECTIVOS PÚBLICOS PROFESIONALES

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de la función pública valenciana debe ser, si así se acepta por el legislador, una nueva regulación del personal directivo profesional de las Administraciones y entes públicos. En este caso, la regulación del EBEP fue muy escueta y en algunos aspectos algo ambigua, además de no directamente aplicable, de manera que la creación de esta figura y su régimen jurídico se remitió en gran medida a las leyes de desarrollo. La regulación contenida en la LOGFPV tampoco es en exceso detallada y, sobre todo, parece contemplar este tipo de personal como un supuesto excepcional, solo previsto para poner en marcha, con carácter temporal, programas o planes de duración determinada, y siempre que se acredite la imposibilidad de asumir esa tarea con la estructura orgánica y funcional existente. La LOGFPV muestra así una clara desconfianza frente a los directivos profesionales, coherente en cierto modo con el modelo burocrático clásico que adoptó, centrado en la función pública de carrera y la estructuración en numerosos Cuerpos de funcionarios entre los que distribuye las funciones administrativas.

En realidad, la introducción de un grupo o franja de directivos públicos profesionales, en los términos en que se proyectó por la Comisión de preparación del EBEP, aunque éste no recogiera fielmente la idea, es un elemento de cambio y de dinamización —que no de ruptura— de ese modelo burocrático tradicional. La figura del directivo profesional es coherente con un sistema de gestión por objetivos, por lo que implica un cierto cambio de paradigma. No se trata, pues, simplemente de crear un régimen especial para lo que podríamos llamar la función pública superior o para una parte de la misma.

La idea que subyace a esta novedad y que, a nuestro juicio, debe recoger y traducir a normas jurídicas la reforma de la Ley de función pública valenciana, es la de insertar entre el ámbito de la dirección política —que es el de adopción de las políticas públicas— y el conjunto de la función pública que ha de ejecutarlas un grupo profesional con la misión de garantizar dicha ejecución de la mejor manera posible, organizando y, en su caso, transformando los servicios públicos y asegurando su funcionamiento eficiente. La dirección pública profesional no es solo —no debe serlo— el vértice de la línea jerárquica, sino un conjunto de perso-

nas dotadas de las competencias, de las habilidades y de las facultades y recursos necesarios para conseguir «que los servicios funcionen». En este sentido, debe ser un factor fundamental de modernización de la Administración, con capacidad para proponer, programar y dirigir las reformas necesarias y conseguir la mejor gestión posible de los recursos humanos y presupuestarios.

Como es natural, este cambio del modelo de gestión, con todo lo que conlleva, no se puede producir con la mera reforma de la legislación ni en un plazo breve, ya que requiere ir conformando los equipos directivos necesarios a lo largo y ancho de las Administraciones públicas y eso lleva su tiempo. Sin embargo, es necesario que la Ley establezca las reglas que permitan poner en marcha la reforma y, una vez hecho eso, mantener la convicción y el compromiso necesario para llevarlas a la práctica. Así ha sucedido en todas aquellas Administraciones que han optado por seguir esta vía con éxito, ya sea en otros países o incluso en el nuestro, particularmente en algunos sectores de la Administración instrumental o sectorial en este caso (agencias públicas y entidades empresariales básicamente). Su trasplante a las Administraciones generales puede ser más complicado, por falta de tradición, por las características de las funciones que desempeñan —instrucción de expedientes de ejecución de las leyes, funciones de autoridad...— y por los hábitos adquiridos.

No obstante, la regulación de la dirección pública profesional que se pueda establecer en la Ley, cuyo ámbito de aplicación es muy extenso y variado, no implica que se vaya a producir de inmediato y con carácter general. Antes bien, dicha regulación legal precisará de normas de desarrollo reglamentario y lo normal es que se vaya implantando poco a poco, durante varios años y a través de la consolidación inicial de algunas experiencias parciales.

Lo importante, de momento, es adoptar las normas que permitan poner en marcha esa renovación. En tal sentido, teniendo muy en cuenta algunas experiencias recientes de nuestra Administración y la evolución de la legislación de función pública, especialmente en las Comunidades Autónomas, se pueden formular las propuestas de debate que siguen y que, de aceptarse, supondrían incluir en la Ley de función pública un capítulo relativamente extenso sobre la cuestión.

### **1. La dirección pública profesional como sistema de puestos**

La primera disyuntiva que suele plantearse en esta materia es si debe configurarse un grupo profesional directivo específico, que conforme una carrera singular en el marco de la función pública o empleo público *lato sensu* o, por el contrario, los directivos públicos son, sencillamente, aquellas personas que desempeñan los

puestos de la estructura administrativa calificados como puestos directivos y que tienen un estatuto particular en tanto los desempeñen.

En el ámbito comparado hay modelos para todos los gustos, casi ninguno puro, pero quizá la creación de una verdadera «carrera directiva» resulta difícil donde apenas hay una tradición acorde, pues ya se ha dicho que conformar un grupo directivo en la Administración no es tarea sencilla ni rápida. Por eso y aunque sin la necesaria claridad, el TREBEP parece optar por la segunda alternativa, cuando dispone que es personal directivo «el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración». En otros términos, son directivos públicos los que ejercen los puestos o cargos calificados como directivos.

Éste es en realidad el modelo por el que viene optando nuestra legislación más reciente. De hecho, en todas las Administraciones, incluidas las generales, existe un conjunto de puestos que se califican como directivos, empezando por la del Estado (LOFAGE y posterior LRJSP). Lo que ocurre es que hasta hace poco esos cargos —la mayoría de libre designación y muchos, aunque no todos, abiertos a nombramientos políticos o de mera confianza— no han comportado para quienes los desempeñan un régimen peculiar, salvo en contados aspectos. La dirección pública profesional conforme al sistema de puestos entraña la reserva de esos puestos o cargos —los que se determinen— a personas que acceden a ellos en razón de sus competencias directivas, así como dotarles de un estatuto propio, en buena parte diferenciado del que se aplica al resto de los empleados públicos, status que se les aplica mientras desempeñen dichos cargos. Entendemos, pues, que lo más acertado en este momento es conformar un modelo de dirección pública profesional basada en los puestos.

### **2. Funciones directivas y puestos de directivo público profesional**

Sobre la base de lo anterior, la segunda decisión consiste en determinar qué cargos públicos o tipos de puestos son los propios de la dirección profesional.

A este respecto conviene definir, de la manera más clara posible, qué se entiende por funciones directivas y llevar esa definición al texto de la Ley. Podemos encontrar al efecto varios precedentes, como la definición genérica de las Leyes gallega («tareas gerenciales o de coordinación de unidades administrativas integradas por un número mínimo de efectivos») o extremeña («dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, programas y recursos presupuestarios asignados y rendición de cuentas sobre los mismos»). El Proyecto de Ley de empleo público vasco es mucho más preciso al enunciar el tipo de funciones que se

consideran directivas, aunque no todas deben concurrir en los puestos de dicho carácter: establecimiento y evaluación de objetivos; participación en la formulación, puesta en marcha y ejecución de políticas públicas —que corresponde definir a los órganos políticos, como es obvio—; planificación, coordinación, evaluación y mejora de los servicios; dirección de personas, gestión de recursos, ejecución de presupuestos; asunción del cumplimiento de sus objetivos con un alto nivel de autonomía y responsabilidad. La Ley valenciana debería optar por una definición semejante, con el grado de concreción que se estime oportuno.

En cualquier caso, adoptada la definición, cada Administración Pública dotada de autonomía debe determinar cuáles son los puestos «directivos» de su estructura que deben reservarse a directivos profesionales. La Ley valenciana debería señalar algunas indicaciones generales al efecto. Como, por ejemplo, que ha de tratarse de puestos situados inmediatamente por debajo de los de dirección política o, en el caso de los entes instrumentales, por debajo de los máximos órganos unipersonales o colegiados de gobierno o administración de cada organismo o ente. Pero la determinación concreta de esos puestos ha de corresponder a los órganos de gobierno de las entidades locales, en su caso de las Universidades y a las leyes y estatutos propios de cada entidad instrumental.

Cosa distinta es que la propia Ley quiera determinar el tipo de puestos directivos de la Generalitat. Puede hacerse así en su propio texto o remitirse a las normas organizativas o de desarrollo de la Ley. En tal sentido, entendemos que deben ser puestos directivos los de subdirección general y equivalentes, como los secretarios generales administrativos. Pero además y mayoritariamente esta Comisión considera que deberían ser cargos directivos y no de mera confianza política los directores generales de la Generalitat, aunque pueden establecerse excepciones justificadas por el Consell para algunas direcciones generales cuyo contenido funcional es más propio de las relaciones políticas que de carácter técnico. Esta propuesta, por lo demás, es similar a la que actualmente ya prevé la legislación de la Administración General del Estado, donde los directores generales son cargos directivos normalmente reservados a funcionarios de nivel superior, salvo excepción justificada.

### **3. Instrumentos de ordenación de la dirección pública profesional**

Seguidamente, como ya prevén otras leyes autonómicas, es conveniente regular dos instrumentos de ordenación de la dirección profesional.

En primer lugar debe hacerse referencia a una relación de puestos de trabajo específica del personal directivo o un instrumento similar, diferenciado de las

relaciones de puestos de trabajo generales, con indicaciones sobre el contenido y denominación de cada puesto, las competencias requeridas para su desempeño, si se reservan o no a funcionarios públicos, y el nivel del puesto y el complemento específico. Conforme al TREBEP y en sintonía con otras leyes autonómicas, dicha relación de puestos de trabajo particular no sería negociable.

En segundo lugar, es conveniente contar con un Registro propio del personal directivo, en el que se inscriban todos cuantos ejercen y han ejercido ese tipo de puestos o funciones, con su curriculum y otros datos de interés profesional. Dicho Registro, a llevar por un órgano de la Conselleria competente en materia de función pública (la Dirección General de Función Pública, por ejemplo), facilita la selección de personal directivo, aportando a los interesados una «acreditación» de sus méritos y experiencia, sin perjuicio de los que puedan aportar candidatos aun no registrados. El registro debería poder incluir los datos de los directivos no solo de la Generalitat sino también de otras Administraciones y entes públicos y del sector público valenciano.

### **4. Requisitos de acceso**

Cuestión primordial es la de quiénes pueden optar a desempeñar puestos directivos. Por supuesto, los requisitos singulares de cada puesto —competencia, experiencia previa, etc.— deben fijarse en la relación de puestos de trabajo particular y en las convocatorias. No obstante, la Ley puede establecer algunos requisitos generales.

Según el TREBEP, los directivos públicos pueden ser funcionarios o personal laboral, en este último caso vinculado mediante un contrato de alta dirección. A nuestro juicio, una norma general aplicable a todas las Administraciones y entes públicos valencianos debe respetar esa posibilidad, ya que parece lógico que en ciertos casos (entidades empresariales, consorcios y otros entes) los directivos tengan una relación laboral. Ello no obstante, pueden y deben reservarse a quienes ya son funcionarios públicos los puestos de directivos que comporten, al menos de manera ordinaria, el ejercicio de las funciones que, conforme al art. 9.2 del TREBEP y la propia Ley valenciana, estén reservadas en general a funcionarios públicos. Eso significa que la gran mayoría de los directivos de las Administraciones generales, empezando por los de la Generalitat deberán ser funcionarios de carrera.

La futura Ley podría pronunciarse también sobre los requisitos generales para acceder específicamente a los puestos directivos en la Administración de la Generalitat reservados a funcionarios y, en concreto, si dichos puestos han de ser ocupados por funcionarios propios y no de otras Administraciones. A nuestro juicio

la primera opción cierra o limita las posibilidades de selección de los candidatos más idóneos. Entendemos por ello que la Ley debe establecer que para los puestos directivos de la Administración de la Generalitat pueden ser seleccionados funcionarios de todas las Administraciones valencianas, incluyendo pues los procedentes de las entidades locales e instrumentales y de las Universidades, por vía de movilidad interadministrativa. Ello no obstante, también puede matizarse que dichos puestos deben desempeñarse preferentemente por funcionarios de la Generalitat misma, pero con la posibilidad de excepcionar la regla en casos justificados, como podría ser el caso de los directores generales.

También puede exigir la Ley que los puestos directivos a desempeñar por funcionarios lo sean, sin excepción, por quienes pertenezcan a Cuerpos o Escalas de nivel A1, pero puede admitirse alguna excepción justificada (en alguna ley autonómica se admite también que sean A2). Finalmente, dado que se ha implantado la carrera horizontal en la Administración de la Generalitat, puede exigirse para acceder a puestos directivos haber alcanzado algún grado determinado de la carrera, aunque no sea necesariamente el grado superior. Sin embargo, la Ley no debe ser demasiado estricta en esta exigencia para no reducir las posibilidades de selección y porque funcionarios sin excesiva antigüedad pueden adquirir y demostrar también competencias directivas.

## 5. Designación

El TREBEP establece que la designación del personal directivo «atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia». No hay en ello un modelo cerrado, ni se exige un concurso baremado, pero tampoco es posible una mera designación discrecional o libre. La Ley de función pública valenciana debería establecer alguna regulación al respecto, aunque también puede remitir otros aspectos, sobre todo de procedimiento, a la normativa reglamentaria de desarrollo.

A nuestro entender el aspecto más relevante es la acreditación de la idoneidad de los candidatos, tal como recogen otras leyes autonómicas. A tal efecto, puede utilizarse la definición de idoneidad que da la legislación del Estado (art. 2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo en la Administración General del Estado) u otra similar. Serían personas idóneas las que reúnen «honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia». Para esto último el procedimiento de designación, en convocatoria pública, que fije los requisitos para acceder al cargo debería valorar los conocimientos adqui-

ridos mediante la formación académica y la especializada en dirección pública, así como los puestos desempeñados con anterioridad, su nivel de complejidad y responsabilidad y su relación con el puesto que se convoca, tal como precisa esa Ley estatal. La acreditación de estas circunstancias puede recabarse del Registro de personal directivo para quien esté inscrito en él, aunque también demostrarse por otras vías. La Ley puede mencionar incluso, que se tomarán en consideración los diplomas de los cursos de formación de directivos que imparta el IVAP u otros institutos o centros especializados.

Acreditada o garantizada la idoneidad, lo que podría hacerse mediante la intervención de un órgano técnico *ad hoc*, debe haber un margen de discrecionalidad en la designación, pues es lícito que juegue en parte un factor de confianza, ya que se trata de conformar con ello los equipos directivos de una Conselleria o de un ente público. En cualquier caso, la designación debería motivarse sucintamente, justificando que el designado reúne los requisitos de idoneidad específicos contemplados en la convocatoria y que es el candidato adecuado para el puesto, por sus conocimientos y/o su experiencia.

En el caso de la contratación de personal de alta dirección por los entes públicos dependientes de la Generalitat, se podría prever también un informe previo de la Conselleria competente en materia de función pública, acreditativo de que el candidato propuesto reúne los requisitos de idoneidad necesarios.

## 6. Situación administrativa

Otro aspecto que ha de regularse necesariamente en la Ley es la situación jurídica en que queda el funcionario que accede a un puesto directivo, y también el trabajador laboral si tenía ya un contrato fijo en el empleo público.

Si el directivo era ya funcionario de la propia Administración, las opciones son que permanezca en servicio activo o pase a servicios especiales. En este último caso la ventaja es la reserva de puesto, lo que supone un incentivo para asumir cargos directivos, incentivo que puede ser necesario, dadas las mayores responsabilidades y exigencias, entre otras de dedicación, que comporta el ejercicio de un cargo directivo. Si se opta por la permanencia en el servicio activo, la consecuencia del cese sería similar a la que se produce hoy en el caso de nombramientos de libre designación. Pero también es posible añadir alguna garantía adicional, en el sentido de que a los directivos que cesen se les asignará un puesto del mismo nivel y similares retribuciones al que tenían con anterioridad al nombramiento. Una reserva de puesto similar parece muy conveniente, por la razón apuntada.

Algo semejante debe preverse para el caso de que fuera nombrado directivo un empleado público laboral de la misma Administración.

Si el directivo es funcionario de otra Administración, lo lógico sería considerarle en servicios especiales, como parece permitir el artículo 87.1.a) y f) del TREBEP, con derecho, pues, a retornar a su puesto de origen en el momento del cese.

Si el directivo accede por un contrato de alta dirección, debe aplicarse la legislación laboral en la materia, ya que no se trata de un contrato fijo.

## 7. Cese

Caben varias opciones al respecto. La más sencilla, pero menos garante de la profesionalidad, es el libre cese, equiparable a los cargos de libre designación. Puede precisarse algo más, como hace alguna Ley autonómica (la de Galicia), que menciona como causas del cese el incumplimiento de los objetivos o la evaluación negativa, pero también la falta de confianza y hasta dificultades graves en la integración con el equipo directivo. En realidad las causas pueden ser de dos tipos, profesionales —es decir, incumplimientos o evaluaciones negativas— o la pérdida de confianza del superior jerárquico. Si en la designación concurre un cierto elemento de confianza, como antes se ha admitido, es difícil negar esta última posibilidad, sobre todo en el momento actual. Por lo demás, debe admitirse como causa expresa de cesación en el cargo la renuncia del propio directivo.

Otra cosa es si conviene o no fijar un plazo máximo para el desempeño de los cargos directivos, como hace la Ley de función pública de Extremadura (dos años prorrogables por otros dos). No creemos que deba introducirse tal limitación legal, que en la práctica obligaría a una especie de rotación en los cargos de esa naturaleza.

## 8. Régimen jurídico aplicable

El régimen jurídico aplicable al personal directivo —sus condiciones de empleo— no son materia de negociación colectiva, según el TREBEP (art. 13.4 y 37.2.c) y así debe reflejarse en la Ley valenciana. En todo caso conviene diferenciar entre quienes son funcionarios y quienes son laborales. A los primeros debe aplicárseles supletoriamente la legislación de funcionarios propia de la Administración en que ejercen el cargo. A los segundos se les aplica lo que establezca el contrato de alta dirección y la legislación laboral general supletoria. Ello no obstante, han de existir algunas peculiaridades que la Ley debe contemplar:

- a) Debería expresarse que los directivos tienen régimen de especial dedicación, incompatible con cualquier otra actividad.
- b) Los directivos están sujetos a responsabilidad por su gestión, evaluación de su gestión y control de resultados, como establece el TREBEP (art. 13.3), aunque poco más debe precisar la Ley al efecto, remitiéndose a la normativa de desarrollo.
- c) Los directivos tienen derecho a una retribución variable, además de la fija. Por lo que respecta a esta última, lo lógico (y así lo hacen las leyes autonómicas) es remitirse al régimen general de la función pública, si se trata de funcionarios, y a lo que establezca el contrato de alta dirección, dentro de los límites legales que existen en este caso. Por lo que se refiere a la retribución variable, por cumplimiento de objetivos, no debe olvidarse que es un incentivo importante y que ha de compensar la mayor responsabilidad y dedicación horaria que esos cargos exigen normalmente. El Proyecto de Ley vasco la cuantifica: entre un 5% y un 15% de sus retribuciones totales. Quizá no sea lo más adecuado fijar límites legales al respecto en una Ley, sin perjuicio de alguna mención general a la proporcionalidad de esa retribución variable con el grado de responsabilidad, complejidad, incompatibilidad y dedicación del puesto y al resultado de las evaluaciones. Sobre esta base, las retribuciones variables serían a fijar por el Consell, bien entendido que las retribuciones han de ser públicas y esto sí debe establecerse en la Ley.
- d) El personal directivo debe sujetarse al régimen de incompatibilidad previsto para los altos cargos, sin que ello signifique que adquiere necesariamente la condición de alto cargo, pues ello dependerá del puesto que ocupe. En concreto, debería aplicársele el régimen de incompatibilidad *ex post* con determinadas actividades privadas para aquéllos que dejen el servicio público una vez cesados.
- e) Por otra parte, el directivo debe contar con las facultades y recursos necesarios para el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de los objetivos fijados, facultades que debe ejercer en un marco de relativa autonomía funcional, aunque cumpliendo las instrucciones de la autoridad que le nombró. Para asegurar dicha responsabilidad propia, la designación debe ir acompañada de la firma de un acuerdo-programa, en el que se fijen los objetivos y los recursos y las facultades que se asignan o reconocen al directivo para lograrlos.

## 9. Normas específicas

La regulación general del personal directivo en Ley de función pública valenciana puede remitirse también a las normas especiales que existan o puedan existir en sectores determinados, como los Servicios de Salud, de las que las reglas generales serían solo supletorias.

## VIII. ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALITAT

Como ya se ha explicado en el apartado II, la estructura del empleo público de la Generalitat Valenciana ha experimentado el vaivén proveniente de un modelo «abierto», basado esencialmente en la noción de «puesto de trabajo» y en la habilitación como medio de selección de su funcionariado, que fue diseñado en la Ley de Función Pública de 1985 —aunque hay que destacar que nunca fue aplicado en su integridad— a otro de corte mucho más corporativo, que es el propio de la LOGFPV.

Entre ambas leyes valencianas, se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (cuyo Texto Refundido de 2015, TREBEP, está en vigor), que adopta un modelo que puede calificarse como «mixto» para la ordenación y estructura del empleo público (Título V, arts. 69 a77). En él se mantienen elementos provenientes de modelos corporativos de función pública, que se combinan con otros más flexibles. Por un lado subsisten los Cuerpos y Escalas (y, en su caso, subescalas, clases, categorías y plazas), que constituyen más que nada la estructura de acceso a la función pública; aunque en ciertos casos determinan también, por excepción, el abanico de funciones susceptibles de ser desempeñadas por cada funcionario. Pero tiene primacía y mayor importancia práctica la adscripción a un concreto puesto de trabajo, pues es este factor el que articula materialmente la relación entre el funcionario y su organización, concreta las funciones que le corresponden, sus posibilidades de movilidad interna y gran parte de las posibilidades de carrera profesional, así como las retribuciones complementarias. Y ello porque la mayor parte de los puestos de trabajo de la propia Administración pueden ser desempeñados por funcionarios pertenecientes a distintos Cuerpos e incluso por los de todos los cuerpos de un mismo Grupo o Subgrupo profesional o incluso de dos de ellos.

Partiendo de este mismo modelo, se puede alcanzar un sistema de empleo público más flexible en la ordenación de los recursos humanos, o bien puede forjarse otro que complique y petrifique dicha ordenación, en particular por lo que se refiere a elementos tan relevantes como el acceso, las expectativas de carrera y promoción o la movilidad.

El problema es que la LOGFPV ha optado por este último, extremando incluso los elementos de rigidez, de forma que, si llegara a aplicarse de manera estricta —lo que hasta ahora no ha sucedido— dificultaría claramente la gestión de personal y, por ende la correcta prestación de los servicios y conllevaría indirectamente un riesgo de incremento injustificado del gasto público.

### 1. Descripción del marco legal y sus consecuencias

La LOGFPV regula la cuestión en el Capítulo I de su Título IV (artículos 21 a 31). En él se definen los Cuerpos y Escalas (art. 21); los requisitos de su creación y supresión (art. 22); la agrupación de los Cuerpos en lo que la Ley denomina «Sectores»; y otras cuestiones conexas, como el régimen jurídico de la integración de los funcionarios en los Cuerpos y Escalas en diversas circunstancias o algunas breves referencias a la clasificación del personal laboral y a la estructuración del empleo público local.

De conformidad con el TREBEP y como ha sido tradicional en el régimen español de función pública, los Cuerpos y Escalas se clasifican en Grupos y Subgrupos profesionales, en razón de los niveles de los títulos académicos requeridos para ingresar en ellos. Así, el artículo 24 reproduce la clasificación del TREBEP en un Grupo A, dividido en los subgrupos A1 y A2, para los que se exige el título universitario; un Grupo B, cuyo nivel académico es el de Técnico Superior de Formación Profesional; y un Grupo C, subdividido en los subgrupos C1 y C2, para los que se exige respectivamente el título de Bachiller (LOGSE) o título de Técnico de Formación Profesional, obtenido tras cursar un Ciclo Formativo de Grado Medio (CFGM), y título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (LOGSE). A ello añade el artículo 25 las «Agrupaciones Profesionales» de la Administración de la Generalitat (APF), para las que no se exige titulación alguna, tal como permite la Disposición Adicional Séptima del TREBEP.

Sin embargo, hay una primera peculiaridad a subrayar, ya que mientras que el artículo 76 del TREBEP se limita a exigir para los Subgrupos A1 y A2 la posesión de un título universitario, sin especificar, permitiendo que se diferencie entre ellos «en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso», la LOGFPV requiere para acceder a los 53 Cuerpos y Escalas encuadrados en el Subgrupo A1 bien el título universitario de Doctorado, Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura o equivalente, bien el «título universitario de Grado más título oficial de Máster universitario», contemplando así la nueva estructura académica del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), regulado en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre y en el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio (ambos modificados y actualizados

por el Real Decreto 96/2014, de 14 de febrero). La exigencia general de Máster para los nuevos titulados que quieran acceder a ese Subgrupo superior en todo caso es otro elemento de rigidez, poco justificado e insólito en otras legislaciones autonómicas, sobre el que trataremos con más detenimiento en el apartado sobre acceso a la función pública, al que nos remitimos.

Ahora bien, el auténtico «esqueleto» de la Administración autonómica se halla en los Anexos de la LOGFPV: en el Anexo I que concreta Cuerpos y Escalas de lo que aquí venimos denominando Administración General de la Generalitat, en el Anexo II que establece las Agrupaciones Profesionales de ese mismo ámbito; y los Anexos III y IV, que diseñan el esquema de los Cuerpos, Escalas y Agrupaciones gestionados por la Conselleria de Sanidad.

Lo primero que resulta —y resalta— de esos largos y prolijos Anexos es que los 15.738 funcionarios pertenecientes a Administración General se encuadran en 202 Cuerpos y Escalas.

De ellos solo 10, en concreto, 6 Cuerpos y 4 Escalas, se encuadran en los de carácter general o interdepartamental («de administración general», según les denomina el Anexo I, en un sentido distinto y más restringido a como aquí usamos esa expresión). Los seis cuerpos corresponden a cada Grupo o Subgrupo de titulación (A1, A2, B, C1 y C2, este último con dos Cuerpos, algo que también es poco o nada usual) y a las Agrupaciones Profesionales.

La llamada «administración especial» se estructura nada menos que en 155 ordenaciones corporativas: 90 Cuerpos y 65 Escalas.

No acaba ahí la cosa, puesto que la Conselleria de Sanidad cuenta con otros 13 Cuerpos y 16 Escalas, la mayoría de éstas pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2 de administración especial.

Sin lugar a dudas, esa prolija fragmentación de la función pública valenciana, que no tiene parangón en otras leyes autonómicas —ni siquiera las pocas que se basan en un modelo similar— da lugar a una estructura corporativa pormenorizada en exceso. Además en algunos casos el criterio de distinción se antoja difícil de percibir o de comprender. Por ejemplo, el Cuerpo Auxiliar (C2) de administración general se desdobra en dos Escalas «de gestión» y «de servicios» —conceptos abstractos donde los haya— y que se diferencia de otro Cuerpo de Servicios Auxiliares (también C2), que cuenta a su vez con otras dos Escalas: «Conducción de vehículo alto cargo» y «Conducción y mecánica de vehículo», algo que parece a todas luces susceptible de refundición en una sola estructura.

Pero es sobre todo en el sector de «administración especial» donde mayor dispersión se encuentra. Realmente parece como si se hubiera efectuado una perfecta disección corporativa, pensada más en los nichos profesionales o gremiales del

funcionariado que en el interés del servicio público. Algunos ejemplos de cada Grupo o Subgrupo, que exponemos sin ánimo de exhaustividad, nos permiten corroborarlo.

Así, en el Subgrupo A1, Cuerpos «Superiores Técnicos» (ST), encontramos Cuerpos clásicos como el «ST de Sistemas y Tecnologías de la Información» el «ST de Archivística, Biblioteconomía y Documentación», el «ST de Prevención de Riesgos Laborales», el «ST de Tecnología Agroalimentaria». Pero no hay una línea clara a la hora de diferenciar entre Cuerpo y Escala. Por ello quizá, en lo que podríamos denominar como ámbitos técnicos *clásicos*, como ingeniería de caminos, ingeniería industrial, minas, telecomunicaciones, agrónomos, montes o arquitectura, cada especialidad está concebida como un Cuerpo, mientras que de manera más razonable debieran ser Escalas de un único Cuerpo. En general aparecen como Cuerpos lo que no deberían ser sino Escalas dentro de una ordenación más amplia. Asimismo encontramos Cuerpos y Escalas cuya diferenciación es discutible por su similitud, como por ejemplo la «ST de Seguridad y Salud en el Trabajo» y la «ST de Prevención de Riesgos Laborales». Aunque también hay Cuerpos con una ordenación más racional, similar a la vigente en la Administración General del Estado.

Los rasgos estructurales predicables del Subgrupo A1 lo son igualmente con respecto a los cuerpos y escalas del Subgrupo A2. Por un lado la similitud entre unidades fragmentadas, como por ejemplo los Cuerpos «SG de Relaciones Laborales» y «SG de Formación e Inserción profesional». Asimismo se han convertido en Cuerpos lo que a lo sumo podrían ser Escalas, como los que se refieren a titulaciones concretas dentro de un campo técnico: ingenierías técnicas de obras públicas, industrial, telecomunicaciones, forestal, agrícola —a su vez con varias Escalas—, o geodesia.

Los Cuerpos y Escalas encuadrados en el Grupo B son a priori razonables, en tanto en cuanto se refieran a títulos concretos, que en numerosos casos se refieren a «familias» formativas, con toda la variedad de titulaciones que contemplan. Sin embargo, el Anexo de la LOGFPV diferencia excesivamente en algún caso dentro de los Cuerpos técnicos de gestión (TG). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las previsiones legales sobre el Grupo B no se han materializado. Ni se han integrado en tal Grupo los funcionarios existentes ni tampoco se han realizado oposiciones para el acceso al mismo.

El subgrupo C1 comprende una relación de Cuerpos y Escalas asimismo prolija: 18 Cuerpos y 3 Escalas. Debe ser también igualmente objeto de reflexión si no se han instrumentado como Cuerpos lo que deberían ser simples Escalas, es decir, diferenciaciones puntuales dentro de un cuerpo. El cuerpo de «Especialistas en administración del medio ambiente» y sus tres escalas asociadas son un buen

ejemplo de que se conciben como Escalas lo que no son sino determinaciones funcionales y de tareas más propias de los puestos de trabajo.

En el subgrupo C2, con 8 Cuerpos y 28 Escalas, encontramos la misma situación, pues en realidad lo que encontramos son más propiamente «categorías» de personal que Escalas».

Finalmente, las Agrupaciones Profesionales sin titulación (APF) engloban un total de 7, con funciones similares a los Cuerpos, y 27 Escalas, que reflejan un nivel de concreción más propio de las relaciones de puestos de trabajo que de una ordenación corporativa. No son Escalas además, en la mayoría de los casos, sino «categorías», ya superadas por otra parte en el ámbito laboral en favor de concepciones más amplias como el Grupo y que, sin embargo, la LOGFPV recupera. Hay que preguntarse, no obstante, si verdaderamente tiene sentido, en ámbitos donde no se pide ningún nivel de titulación académica, diferenciar y segmentar en términos corporativos.

El problema esencial de esta estructura hipercorporativa es que a cada Cuerpo y Escala los Anexos de la LOGFPV les asigna en exclusiva determinadas funciones. Con ello no solo se indica que las funciones administrativas son una especie de «patrimonio de cada Cuerpo o Escala», en vez de un elemento de ordenación del trabajo a disposición de la Administración. En la práctica supone un elemento de extraordinaria rigidez, pues se está aceptando con ello, al menos implícitamente, que los funcionarios de cada Cuerpo y Escala se acantonen en los puestos en que se ejercen sus propias funciones y eventualmente se consideren legitimados para rechazar cualquier otra.

Esa patrimonialización de las funciones repercute así en los procedimientos de provisión de puestos, limitando su alcance, por no decir la de otros supuestos ordinarios de movilidad por necesidades del servicio. La organización queda petrificada en un modelo rígido que dificulta el traslado de los efectivos a dónde son necesarios y puede dejar ociosos indefinidamente a los integrantes de Cuerpos y Escalas con funciones que dejan de ser necesarias o relevantes para la Administración. Ello por no hablar de la enorme diversificación de procedimientos de acceso que conlleva, en detrimento de la eficacia y la agilidad que debe reunir el proceso de selección en su conjunto.

Basta por lo demás, para demostrar la escasa lógica del modelo, con recordar los datos que hemos mencionado más arriba. Más del 83 por 100 de los efectivos de la Administración General de la Generalitat se integran en tan solo 13 Cuerpos y Escalas. De los datos que se nos han proporcionado resulta también que hay Cuerpos y Escalas con un solo miembro y otros con muy pocos más.

No es de extrañar, por consiguiente que esa rígida estructura corporativa, que más bien parece un residuo de épocas ya lejanas en la Administración española, no haya tenido hasta ahora verdaderas consecuencias prácticas en el plano de los procedimientos de acceso y provisión, así como que se haya creado una «articulación» informal y paralela de la organización funcional del trabajo, a la que ya nos hemos referido: un modelo inservible, sustituido por una red de relaciones personales poco objetiva y transparente.

## 2. Propuestas de reforma

En función de lo expuesto, las propuestas de esta comisión en la materia son simples y claras. Deben mantenerse sí los Cuerpos y algunas Escalas como estructura de selección basadas en las especialidades profesionales, pero combinándola con la más amplia polivalencia de los efectivos y movilidad funcional que sea compatible con sus competencias.

En consecuencia, lo primero sería diferenciar, simple y llanamente, entre «Cuerpos Generales» y «Cuerpos Especiales», abandonando la terminología, confusa, de «Sectores».

En segundo lugar, es preciso simplificar la estructura corporativa en la Administración General de la Generalitat. De entre los Cuerpos generales o interdepartamentales, no es necesario incluir el Cuerpo Técnico (Grupo B), al tiempo que en el Cuerpo Auxiliar deben agruparse Escalas, reconduciendo las especialidades en su caso al catálogo o relación de puestos. En definitiva, bastaría con mantener un Cuerpo Superior de Administración de la Generalitat (A1), un Cuerpo de Gestión de la Administración de la Generalitat (A2), un Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Generalitat (C1) y un Cuerpo Auxiliar (C2), aunque también sería posible refundir los dos últimos en un solo Cuerpo con dos Escalas.

En tercer lugar, debe plantearse una profunda racionalización de la maraña actual de Cuerpos y Escalas especiales. Proponemos así la creación de un Cuerpo Superior Facultativo (A1) y de un Cuerpo Técnico Facultativo (A2) de modo análogo a como se ha hecho en algunas CCAA, contemplando dentro de los mismos varias Escalas para concretas titulaciones y profesiones reguladas, sobre todo en el ámbito de las ingenierías y la arquitectura, aunque no solo. De otro lado, será necesario mantener e incluir en el texto de la nueva Ley algunos Cuerpos ya creados con anterioridad a la LOGFPV con funciones muy específicas, como los de Abogados de la Generalitat, Intervención y Auditoría e Inspectores y Subinspectores de Tributos. Las demás especificaciones de funciones y requisitos profesionales necesarios en cada caso deben establecerse en los catálogos y relaciones de puesto de trabajo,

que a su vez pueden ser objeto de ciertas agrupaciones funcionales. También los Cuerpos y Escalas del actual Grupo B de Administración Especial pueden ser objeto de una simplificación mayor.

Por su parte, los numerosos Cuerpos contemplados en el Subgrupo C1 de Administración Especial deberían ser reducidos a tres o a lo sumo cuatro, por referencia al ámbito socio-sanitario, al técnico y al de servicios, aunque sería posible diferenciar algunas Escalas. En fin, el Subgrupo C2 de Administración Especial y las Agrupaciones Profesionales (APF) requieren ser profundamente rediseñadas. No solamente debe operarse una racionalización estructural que simplifique lo existente, sino que incluso debe evaluarse si tiene sentido mantener Agrupaciones de funcionarios sin titulación en una Administración tecnificada, dicho sea sin perjuicio de mantener esa condición a sus actuales integrantes, con carácter «a extinguir». En todo caso, la herramienta de las «Agrupaciones Funcionales» o «Agrupaciones de Puestos de Trabajo» que se contemplan en siguiente apartado de este Informe son el medio idóneo para ordenar estos ámbitos, en lugar de la visión corporativa de la LOGFPV.

Operada, en su caso, la simplificación corporativa que proponemos, deberían desaparecer los anexos de la LOGFPV, tan prolijos y detallados, definiendo los Cuerpos y Escalas subsistentes en el texto de la norma.

Por último, la cuestión de la integración en los Cuerpos y Escalas de la Generalitat de funcionarios (y en su caso el personal laboral) procedentes de otras Administraciones Públicas mediante un proceso de transferencia, que regulan los artículos 27 y 28 de la LOGFPV, puede remitirse a una disposición adicional, ya que tiene hoy en día menor interés práctico.

## IX. ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

La LOGFPV regula en sus artículos 32 a 50 y a lo largo de varios Capítulos y Secciones determinados instrumentos de ordenación, que tienen especial relevancia en un modelo de función pública «mixto» como el nuestro, ya que permiten situar el énfasis en los aspectos objetivos de la organización administrativa, esto es, en las «necesidades del servicio», otorgando así la imprescindible flexibilidad al sistema. Tales instrumentos son los puestos de trabajo, su análisis, clasificación y modo de agrupación y los perfiles de competencias asociados a los mismos; la planificación de las necesidades de personal, en términos cuantitativos y cualitativos; y otros complementarios como los registros de personal y los instrumentos de gestión de recursos humanos, hoy en día vinculados en buena parte a las tecnologías de la información y la comunicación.

En términos generales esa regulación es tributaria tanto de la Ley de función pública valenciana de 1985 como del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y no carece de calidad técnica. Pero en algunos aspectos es insuficiente o demasiado tímida y en otros es mejorable desde la perspectiva que nos interesa, que no es otra que contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración valenciana.

En efecto, junto a la garantía del mérito y de la inamovilidad, garantes de valores como la igualdad de oportunidades y la objetividad o imparcialidad de la Administración, un sistema profesional de empleo público requiere hacer efectivos esos otros valores de eficacia y eficiencia, para lo cual es necesario introducir, de modo análogo a como se hace en otros países de nuestro entorno europeo y preconiza la OCDE, prácticas de gestión que mejoren y flexibilicen la gestión de su personal.

A este respecto proponemos una agenda modernizadora y de reformas, en línea con la apuesta que en su día realizó el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, pero que está aún por desarrollar en gran medida. Se trata de favorecer una perspectiva integrada de la gestión de recursos humanos, basada en un planteamiento estratégico, más que centrarse en los ajustes a corto plazo.

Ello requiere estimar las necesidades futuras y los requisitos de capital humano mediante una planificación adecuada de las plantillas y construir una cultura de

gestión del personal que tome en consideración a múltiples efectos —provisión de puestos, carrera, retribuciones ligadas al desempeño, etc.— no solo aspectos formales como la titulación, la antigüedad en el servicio o haber participado en ciertos cursos de formación, sino también las destrezas o habilidades reales que cada empleado demuestre en el ejercicio de sus funciones y la conducta o actitud que haya mantenido en el servicio. Con eso se persigue, ante todo, asegurar que la organización administrativa cuenta con los empleados públicos en el número, perfil y ubicación requeridos para llevar a cabo las políticas públicas que se establezcan por los órganos de gobierno y, en segundo lugar, asegurar que la conducta profesional es conforme al interés público. Estos objetivos solo pueden alcanzarse si se apuesta de modo decidido por técnicas como el análisis de los puestos de trabajo y la ordenación del personal en función de éstos y por generalizar la evaluación del desempeño del personal.

Somos conscientes, desde luego, de que para eso no basta una reforma legal y que es más importante que los medios humanos con que cuenta y cuente en el futuro la Administración adquieran la formación suficiente e interioricen los valores de esa forma de gestión. No es fácil conseguirlo, en razón tanto de los hábitos adquiridos como de los intereses en presencia. Pero, aunque requiere tiempo, se trata de una evolución necesaria, que los tiempos demandan y la sociedad valenciana merece en su doble condición de receptora de los servicios públicos y sostén económico de la Administración y su sistema de empleo público.

Por eso entendemos que procede empezar por esa reforma legal, que fije las metas y oriente el camino a seguir en el desarrollo del nuevo modelo de gestión. Pasamos, pues, a formular las propuestas de reforma del marco legislativo que estimamos pertinentes en tal sentido.

### **1. La ordenación de puestos de trabajo.**

El artículo 32 de la LOGFPV define acertadamente qué es el puesto de trabajo, esto es «(...) un conjunto de funciones, actividades, tareas u otras responsabilidades encomendadas por las administraciones públicas a cada empleada o empleado y para cuyo desempeño son exigibles determinados requisitos, méritos, capacidades y, en su caso, experiencia profesional.». Sin embargo, dicha definición, que incluye los aspectos objetivos (las funciones del puesto) y los subjetivos (los requerimientos para su desempeño, o el perfil) se puede perfeccionar. Por una parte, explicitando que el puesto es la unidad elemental mínima de la estructura organizativa de la Administración. Por otra, contemplando quizá que las tareas y responsabilidades del puesto se asignan con el fin de contribuir a la obtención de resultados.

Desde este último punto de vista conviene hacer alguna referencia en la Ley al concepto de «perfil de competencias profesionales», aunque no es fácil extraer de él consecuencias jurídicas, pues se trata sobre todo de un instrumento de gestión de personal. Con dicha noción se trata de completar las insuficiencias de una gestión que toma como único parámetro aspectos clásicos tales como la formación genérica y específica, la experiencia sectorial y específica y señaladamente las aptitudes, para contemplar también los comportamientos profesionales que demanda un desempeño adecuado del puesto. Es decir, lo que se persigue es determinar cómo deben desempeñarse las tareas del puesto y, por tanto, cuáles son los comportamientos estandarizados requeridos para su ejecución eficaz. La noción de competencia profesional integra así tanto conocimientos como capacidades, habilidades y comportamientos considerados necesarios para el trabajo. Ésta es la base que permite evaluar justamente el desempeño del puesto a partir de conductas tenidas como idóneas (anclajes conductuales) y proporciona al personal empleado público un marco para la autoevaluación, al mismo tiempo que hace posible planificar una formación de impacto, centrada en la mejora del desempeño.

Proponemos, pues, contemplar en la Ley la noción de «perfil de competencias» y que el concepto sea tenido en cuenta para los procesos de selección, formación, movilidad y carrera profesional. La definición que se propone es la siguiente: el perfil de competencias profesionales es la expresión de los conocimientos, experiencias, destrezas, capacidades y comportamientos exigidos para un desempeño adecuado del puesto de trabajo.

Nada hay que objetar, por otra parte, a la afirmación del derecho al desempeño de los puestos de trabajo de los empleados públicos —funcionarios y personal laboral— que ahora recoge el artículo 33 de la LOGFPV en términos similares a los contemplados en el artículo 73 del TREBEP y con la misma regla excepcional de flexibilidad en la asignación de tareas temporales. Pero, de modo significativo, se obvia en la Ley valenciana otra figura llamada a flexibilizar y agilizar la gestión establecida en dicho artículo del TREBEP y que sí es contemplada por otras legislaciones autonómicas, como son las «agrupaciones de puestos de trabajo» a efectos de selección, formación y movilidad.

Por nuestra parte, proponemos que se haga referencia a dicha agrupación de puestos, esto es a la posibilidad de establecer «agrupaciones funcionales» en determinados ámbitos, lo que permite mejorar su ordenación mediante taxonomías de tareas, requerimientos y criterios comunes de desempeño. Se contribuye así a racionalizar la gestión al favorecer la polivalencia funcional y por tanto facilitar la movilidad interna, al contrario de lo que ocurre con la fragmentación corporativa. Eso sí, no se nos oculta que la introducción de esta figura requiere de importantes

capacidades de gestión, que deben ser tenidas en cuenta. Debe precisarse, pues, en el texto de la Ley que los puestos de trabajo pueden agruparse funcionalmente con la finalidad de racionalizar los procesos de selección y provisión, la formación, la movilidad interna y la carrera profesional, a lo que puede añadirse que las agrupaciones funcionales se elaborarán sobre la base de puestos de trabajo que atienden tareas similares para cuyo desempeño se requiere un perfil de competencias profesionales determinado.

Por lo que se refiere a la creación, modificación y supresión de puestos de trabajo regulada en el artículo 34 de la LOGFPV, nada hay que objetar a lo dispuesto en sus dos primeros apartados. En cambio, deben suprimirse los apartados 3 y 4. El primero avala en realidad uno de los problemas característicos de la Administración valenciana, que es la provisión temporal de puestos de trabajo, pues permite que se cubran de esta manera puestos de nueva creación, sin que sea necesaria la modificación de la relación de puestos de trabajo, que de esta forma puede muy bien demorarse *sine die*. La adscripción temporal debe ser una excepción estrictamente justificada y para eso no cabe contemplar en la Ley la creación de un «nuevo puesto» de trabajo si éste no figura todavía en la correspondiente relación de puestos.

En cuanto al apartado 4 del artículo 34 parece querer condicionar las modificaciones efectivas de puestos de trabajo derivadas de cualquier cambio en los reglamentos orgánicos y funcionales de la Administración de la Generalitat a que esos cambios no afecten a la naturaleza, requisitos, retribuciones, méritos y forma de provisión de los puestos. Con ello se establece una seria limitación de la potestad organizativa del Consell, fundada únicamente en la garantía absoluta del puesto de trabajo ocupado por un funcionario y de sus características esenciales. Dicha restricción nos parece inaceptable. Como es regla general, la supresión o modificación de puestos, que puede derivarse entre otras cosas de una reorganización reglamentaria, no puede quedar bloqueada por la necesidad imperiosa de respetar el derecho a un determinado puesto, como si éste fuera patrimonio de su titular. Debe aplicarse en tales casos la regla general del artículo 79.4 del TREBEP, recogida y desarrollada asimismo por el artículo 103 de la LOGFPV.

Dicho lo anterior, sí nos parece muy necesario modificar la regulación de la clasificación de puestos de trabajo que se establece en los artículos 35 a 40 de la LOGFPV. Según ésta, la clasificación de puestos, término proveniente de la legislación de 1985 e insuficientemente arraigado en la práctica, «es el sistema por el que se determina el contenido de éstos». Pero, aun admitiendo esta definición, lo que nos parece fundamental es que la clasificación responda a los intereses objetivos de la organización. Por eso debe basarse en el análisis previo de los puestos, es

decir, de sus funciones o tareas, los requerimientos para el desempeño y su encaje dentro de la estructura organizativa.

Esta tarea técnica —el análisis de puestos—, que es previa a la resolución o acto administrativo que concreta jurídicamente las determinaciones referidas a cada puesto —normalmente la aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo—, debe recogerse en la Ley. Se introduciría así de modo obligatorio el previo análisis técnico del puesto de trabajo como método mediante el que la Administración obtiene la información necesaria para ordenar las funciones y determinar el perfil del mismo, una técnica de uso imprescindible en tareas de diagnóstico y mejora organizativa. Proponemos por ello que se indique en la Ley que la clasificación de puestos es la resolución por la que, previo análisis de cada puesto, la Administración determina su posición organizativa, su contenido funcional y los requisitos para su desempeño, además en su caso de otras características, entre ellas las retribuciones asignadas al mismo.

Sobra por ello disponer, como hace el actual artículo 35.2 que los puestos se clasificarán «teniendo en cuenta los grupos y subgrupos de clasificación profesional, así como el cuerpo, agrupación profesional o, en su caso, escala correspondiente», pues parece darse a entender con ello que la clasificación está directamente vinculada a la estructura corporativa previa, cuando debería ser al revés. Desde luego, entre los requisitos para la provisión del puesto puede constar la pertenencia a un Cuerpo o Escala, o al menos, a un Grupo y Subgrupo de titulación. Pero dicho requisito debe contemplarse de manera abierta y flexible, ya que muchos puestos, en razón de su contenido, pueden ser desempeñados perfectamente por funcionarios de Cuerpos y Escalas diferentes, pertenecientes a uno o incluso a varios Grupos o Subgrupos. Así sucede en la mayoría de las Administraciones Públicas. Por tanto, debe modificarse también, en tal sentido, la previsión del artículo 35.3.i) de la LOGFPV.

En realidad, la LOGFPV regula también en el artículo 40, bajo el título de «supuestos especiales de clasificación de puestos de trabajo» algunos casos en que se plasma la regla de «adscripción indistinta» de los puestos de trabajo a funcionarios de distintos Cuerpos y Escalas. Pero esa limitación de supuestos no responde a las exigencias de flexibilidad ni es realista en la actualidad, habida cuenta de los condicionantes presupuestarios que existen para la incorporación de nuevo personal y la necesidad de aprovechar mejor los efectivos disponibles. No es de extrañar en tal sentido que proliferen en la Administración valenciana las comisiones de servicio y adscripciones provisionales, que funcionan sin duda como una válvula de escape de la rigidez legal. Por nuestra parte proponemos que se generalice esa regla de adscripción indistinta, pero eso sí en el ámbito

de cada agrupación funcional de puestos, todo ello con las debidas excepciones de asignación exclusiva de puestos a un determinado Cuerpo o Escala, o bien de movilidad entre agrupaciones distintas, excepciones que debería aprobar en cada caso el Consell.

Tampoco nos parece acertada la referencia legal a un concepto como es el de «itinerario profesional», que quizá constriñe de manera excesiva las oportunidades de provisión y formación. Sobre ello volveremos más adelante.

De otro lado, la LOGFPV (art. 37) efectuó una notable apuesta por la funcio-narización del personal, más acusada que la de otras legislaciones autonómicas que, manteniendo que la relación de servicios es la funcionarial «con carácter general», adoptan una formulación más abierta y flexible del elenco de funciones susceptibles de ser desempeñadas por personal laboral. Ya hemos expuesto en este Informe (apartado VI) nuestra opinión al respecto, favorable a que se incluya una lista reducida, pero más amplia de la actualmente vigente, de supuestos en que sería posible contratar personal laboral en la Administración de la Generalitat y favorable también a que otras Administraciones valencianas decidan al respecto con autonomía, respetando eso sí la lista de funciones que en todo caso deben quedar reservadas a funcionarios públicos. A esa parte del Informe nos remitimos. Esta es una cuestión en la que existe margen de apreciación por el legislador y que deberá ser ponderada, en especial en un momento en el que se plantea la posible reversión de funciones prestadas por el sector privado. Tal pormenorización es la que se echa en falta sin embargo para el personal eventual, donde sería conveniente un mayor acotamiento acerca de qué funciones son susceptibles de ser atendidas, restrictivamente, por personal no sometido a criterios de mérito en su selección. También hemos tratado ya el asunto en el apartado IV y a él nos remitimos.

En cambio y de acuerdo con la técnica del análisis de puestos, sería necesario diferenciar las diversas tipologías de puestos de trabajo. Con el fin de flexibilizar la gestión del sistema, se propone diferenciar entre: a) «puestos de trabajo base» o no singularizados, que son aquellos que tienen atribuidos cometidos que corresponden genéricamente a los funcionarios de Cuerpos o Escalas cuyos miembros están facultados para desempeñarlos; b) «puestos singularizados», individualizables del resto en función de las especiales características funcionales o del perfil requerido para su desempeño; y c) «puestos de jefatura», aquellos a los que, además de otras posibles tareas, les corresponde la dirección y supervisión una unidad compuesta por otros puestos jerárquicamente dependientes. Esta estandarización facilitará además la elaboración de perfiles de competencias

comunes y debe tenerse muy en cuenta para determinar la forma de provisión de cada puesto, como más adelante se dirá.

## **2. Las relaciones de puestos de trabajo**

En lo que se refiere a esta materia la LOGFPV (artículos 41 a 43) recoge en términos generales definiciones de uso común en la legislación de función pública española. Quizá puede añadirse a la definición legal del instrumento para mayor claridad, que sus determinaciones se elaboran en función de las «necesidades del servicio», que deben ser objetivadas y justificadas en virtud del análisis previo de los puestos de trabajo y los perfiles de competencias profesionales. Desde este último punto de vista y de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia, cualquier modificación de las relaciones de puestos de trabajo debe ser motivada, ya que se trata de una decisión discrecional. No basta, pues, aunque sea legalmente necesario, que la modificación haya sido negociada y acordada con los representantes del personal. Las razones objetivas que la sostienen desde el punto de vista del interés público deben quedar explícitas.

Es pertinente asimismo un esfuerzo adicional de transparencia en la materia. Así, se recomienda que la relación de puestos de trabajo o instrumento similar que exprese las tareas atribuidas a los puestos y los requisitos para su desempeño, se exponga en la sede electrónica de cada Administración de manera consolidada, permanentemente actualizada, de fácil acceso y en formato reutilizable, en línea con lo que ya disponen las Leyes estatal y autonómica de transparencia.

## **3. Planificación de personal**

El capítulo de la LOGFPV dedicado a la planificación (artículos 44 a 46) también está necesitado de algunas modificaciones. Aunque lo esencial en esta materia es que la planificación se ponga en marcha y con la metodología apropiada, lo que es más un problema de gestión que de contenidos legales.

Cabe recordar al efecto, que el Informe de la Comisión que preparó el EBEP abogó de modo decidido por la introducción de la planificación estratégica de recursos humanos en la Administración española «con objeto de dimensionar adecuadamente sus efectivos, lograr su mejor distribución y facilitar la formación y promoción profesional y la movilidad». Esta visión es la que recoge el TREBEP en su artículo 69. De hecho y desde una perspectiva técnica, «dimensionar» es la piedra angular de cualquier planteamiento riguroso de gestión de recursos

humanos. Es el proceso previo a partir del cual se deben definir las políticas de formación, carrera o movilidad. La gestión pública de recursos humanos no es una técnica abstracta, sino que requiere ser debidamente contextualizada en una realidad organizativa concreta, lo que se hace partiendo de sus cimientos previos, el diagnóstico de necesidades de personal, en términos cuantitativos y cualitativos. No se trata solamente de una metodología que posibilita la eficacia y la eficiencia, sino que la planificación sistemática permite además afrontar una lacra importante como es la temporalidad de las plantillas, pues a falta de ella se recurre con frecuencia o en exceso a nuevas incorporaciones para afrontar nuevas necesidades o acumulaciones coyunturales de tareas, perdiendo de vista las posibilidades que ofrecería un conocimiento exhaustivo de la plantilla existente.

Pues bien, el impulso decidido que aportó el EBEP en este terreno se echa en falta en la Administración de la Generalitat, pese a que la LOGFPV reitera casi literalmente las previsiones de aquél. Es necesario por tanto potenciar la planificación de recursos humanos, contemplando la gestión de personal como una especie de «mercado laboral interno», en el que la gestión de las personas —los efectivos existentes, la «oferta»— se prioriza en función de unas necesidades organizativas —los servicios públicos, la «demanda»— expresadas en forma de puestos de trabajo. Por lo demás, la gestión pública de personal tiene lugar en un marco organizativo que se establece en función de «la cartera de servicios públicos» decidida por los órganos de dirección política, que hoy se enmarca necesariamente a su vez por lo «financieramente sostenible» (la regla de gasto y los marcos presupuestarios a medio plazo contemplados por la legislación de estabilidad presupuestaria). Pues bien, los servicios públicos que se deciden proveer y las previsiones presupuestarias son el «input» de la planificación de recursos humanos, que traduce en plantilla orientativa, en número y composición, tales decisiones.

Oros dos aspectos aconsejan impulsar hoy en día los procesos de planificación de personal. En primer lugar, la constatación de que tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales están compuestas en un alto porcentaje por efectivos que ingresaron masivamente en los años ochenta, pues es en esa época cuando se crearon o ampliaron gran parte de los servicios públicos de competencia autonómica y local. Eso supone que la mayoría de ellos se jubilará en los próximos años. La sostenibilidad de los servicios públicos requiere afrontar esta circunstancia. En segundo lugar, no hay que olvidar la dimensión vinculada a la integridad institucional que tiene la planificación, ya que la reciente legislación de transparencia obliga a hacer públicos los planes, programas, objetivos e indicadores en cualquier ámbito relevante de la gestión pública, ente ellos el empleo público. Eso permite el control por la opinión pública de las decisiones que las Administraciones adoptan en materia de incorporación de personal, que deben

enmarcarse en las necesidades objetivas de la organización justificadas en los instrumentos de planificación.

Se propone en este sentido perfeccionar la regulación de la planificación estratégica de recursos humanos establecida por la LOGFPV. Así, pueden diferenciarse dos tipos de planes de ordenación, los más orientativos y estratégicos de los que habilitan para adopción de medidas especiales o extraordinarias. Los primeros deberían elaborarse con periodicidad —por ejemplo, con vocación cuatrienal— y tener carácter obligatorio para la Administración, sea la Generalitat o las entidades locales de mayor dimensión (Diputaciones Provinciales y Municipios de gran población). Los planes operativos son los que se traducen en decisiones anuales como la Oferta de Empleo Público, y otros relativos a la formación, la movilidad, la promoción profesional o la gestión del personal no permanente.

Por otra parte, pueden explicitarse algunas pautas metodológicas de elaboración de los planes, como por ejemplo que deben ir precedidos de diagnósticos amplios —memorias— sobre la situación social y demográfica de la plantilla, sobre el nivel de cobertura de servicios públicos y sus estándares de calidad (dotaciones, tiempos de respuesta, ratios), sobre las bolsas de temporalidad existentes, la realización de servicios extraordinarios, los indicadores de absentismo y rendimiento disponible y en fin, sobre el marco financiero-presupuestario previsible para los próximos ejercicios. Eso requiere que la unidad responsable de la elaboración del plan debe contar con toda la información disponible o tener la capacidad de elaborarla, sin lo cual no es posible una planificación realista. A lo que hay que añadir que esos instrumentos deben estar abiertos a la participación de los interesados, sin perjuicio de la negociación colectiva legalmente exigible en algunos casos. También deben preverse por la Ley dispositivos de seguimiento, en forma de cuadros de mando y sistemas de indicadores.

Al mismo tiempo, la Ley debe contemplar que los planes estratégicos incorporen medidas hoy no recogidas en la LOGFPV, tales como criterios vinculantes sobre movilidad forzosa entre ámbitos sectoriales, criterios sobre prestación de servicios a tiempo parcial y posibilidad del teletrabajo, medidas de reasignación o redistribución de efectivos, autorizaciones de prolongación en el servicio activo e incentivos a la excedencia voluntaria y la jubilación anticipada (recogidos en la Disposición Adicional 21ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) para el caso de situaciones excedentarias de personal.

De una manera más específica y por lo que atañe a la regulación de las ofertas de empleo público, es destacable que si bien el artículo 70 del TREBEP contempla un periodo de tres años desde su aprobación para la ejecución de la oferta, el artículo 46 de la LOGFPV reduce dicho plazo a dos años. Se desconoce qué se

pretende con esta limitación, ya que en un momento en el que se necesita impulsar la aprobación de las ofertas de empleo público para reducir la interinidad, plazos tan ajustados pueden resultar contraproducentes. Mejor garantía de ejecución sería recoger la obligatoriedad de su convocatoria de la oferta en el primer trimestre de cada año, tal y como contemplan otras leyes autonómicas, sin correr el riesgo de que la vigencia de un instrumento de tan costosa gestión en la práctica pueda caducar.

#### 4. Registros de personal

Finalmente, los artículos 47 a 50 de la LOGFPV se dedican a los registros de personal, con alguna innovación digna de destacar, como es la creación de los registros de «puestos de trabajo». Dicha regulación es deudora del artículo 71 del TREBEP, pero no se entiende por qué se renuncia al concepto de «gestión integrada» que recoge la norma estatal. A ello pueden añadirse otras precisiones que completen la actual normativa valenciana.

Ante todo la Ley debe establecer que el Registro de Personal sea gestionado electrónicamente.

Además, nos parece conveniente que desde la Ley se impulsen medidas que faciliten una verdadera gestión integrada, transparente y fundada en datos, de los recursos humanos de la Comunidad Valenciana, para lo que se propone crear un sistema de información agregada en materia de empleo público, que permita el manejo e intercambio de datos entre la Administración General de la Generalitat y sus sectores educativo, sanitario y público empresarial y fundacional, así como el con las entidades que integran la Administración Local y las Universidades públicas valencianas.

Esta previsión legal y su efectivo cumplimiento nos parecen de importancia primordial. Ya hemos señalado cómo a esta Comisión no le ha sido posible obtener durante el término de su encargo los datos sobre empleo público de la Generalitat en el ámbito educativo y sanitario. Hay, pues, un problema real de falta de fluidez de la información, que tiene que ver con la concepción fragmentada de la gestión de personal en cuatro sectores prácticamente incomunicados: administración general, educación, sanidad y justicia (menos este último ahora por la coincidencia de Conselleria con el primero). Así resulta difícil adoptar una política transversal de empleo público, pues lo único en común son las limitaciones del gasto que plantea la Conselleria de Hacienda.

Sabido es también cómo esa Conselleria de Hacienda y, por tanto, el Consell de la Generalitat, ha tenido dificultades para conocer y controlar los datos de personal de los entes del sector público autonómico. Aun menos recibe directamente la Generalitat sobre el empleo público local en la Comunidad Autónoma. Y se da la paradoja de que los datos que obtiene sobre unos y otros entes solo le llegan a veces desde el Estado por vía indirecta, dado que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuenta con el aplicativo ISPA (Información Salarial de Puestos de la Administración), y obliga a cada Administración y entidad pública o del sector público a remitir semestralmente los datos sobre efectivos y su estructura y régimen jurídico, retribuciones y prácticas de personal.

La Comunidad Autónoma debería imponer también a todas sus Consellerías, organismos públicos y entes del sector público una obligación semejante para con el Registro de Personal, atribuyendo la responsabilidad de cumplirla a los respectivos secretarios generales. Sería deseable incluso que se impusiera dicha obligación a los entes locales y Universidades valencianas. Aunque quizá sea una obligación de dudosa eficacia, salvo que su cumplimiento se condicione, como hace el Ministerio de Hacienda, al abono efectivo de transferencias o subvenciones de la Generalitat.

En todo caso la Comunidad Autónoma debe publicar los datos estadísticos actualizados de su Registro de Personal a través de un portal electrónico de acceso.

En cambio, no nos parece necesario contar con un Registro de puestos de trabajo, como el que contempla el artículo 49 de la LOGFPV y de cuya eventual existencia no tenemos noticia. Dado que existen las relaciones de puestos de trabajo y que son públicas, no entendemos qué añadiría ese Registro.

Por el contrario, ya hemos mencionado nuestra propuesta de constituir un Registro específico del personal directivo, por las razones expuestas en el apartado VII. Este Registro debe contemplarse en la Ley y crearse cuando se lleven a efecto sus disposiciones sobre el personal directivo.

De igual manera y ya que tratamos de los registros en la materia, la Generalitat y las demás Administraciones y entes públicos a los que se aplica la Ley de función pública valenciana tienen la obligación de constituir un Registro de Órganos de Representación del Personal, con el contenido y a los efectos previstos en la Disposición Adicional 15ª del TREBEP.

#### 5. Cooperación con las entidades locales

En este punto es preciso constatar que los artículos 41.3, 43.2, 47.2 o 50 hacen referencias al personal de este nivel de gobierno, contemplando ya sea algunas

peculiaridades o bien mecanismos de cooperación o asistencia técnica. No está de más recordar al respecto que la legislación autonómica valenciana de función pública se aplica a la Administración Local desde 1985, anticipando una pauta que hoy en día contemplan todas las leyes autonómicas promulgadas con posterioridad al EBEP. No obstante no hay una política definida de colaboración y asistencia técnica de la Comunidad Autónoma a los entes locales en la materia, que materialice todas las posibilidades de movilidad y comunicación entre ambos niveles administrativos.

Proponemos por ello que en la Ley se indique que la Generalitat ha de cooperar y colaborar con las entidades locales en la aplicación del régimen del empleo público. Esa colaboración puede desarrollarse mediante varios instrumentos. En primer lugar, contemplando la participación de los gobiernos locales en el procedimiento de elaboración de normas y planes autonómicos sobre empleo público que les puedan afectar. En segundo lugar, creando un foro de diálogo o concertación con las organizaciones sindicales que incluya al personal de la Administración Local, tal como se estableció en el Acuerdo de Legislatura de la Mesa General de negociación del personal funcionario, laboral y estatutario de la Generalitat, de 17 de mayo de 2016 (apartado Tercero.7). La Generalitat debe colaborar además técnicamente con los municipios de menor tamaño impulsando la aprobación de algunos instrumentos de gestión del personal, como los reglamentos de registro de personal, normativas de carrera profesional, baremos de provisión de puestos, bases reguladoras estándar de convocatorias, inventarios de puestos-tipo, etc. En fin, también puede y debe colaborar en los procedimientos de selección y en las tareas de formación, a través del Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP), cuestiones estas a las que nos referimos en el lugar oportuno.

## X. NACIMIENTO Y EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO

La LOGFPV dedica a esta materia el Título V (artículos 51 a 65). En buena parte, esta regulación reproduce o sigue muy de cerca la del EBEP (hoy TREBEP) y en la medida en que lo hace debe mantenerse. Ello no obstante, consideramos preciso introducir algunos cambios y normas adicionales en función de la experiencia de los últimos años, así como para resolver algunos problemas pendientes que el TREBEP no afronta o no regula por entero, dejando margen a la legislación autonómica de desarrollo.

En la elaboración de las propuestas al respecto, esta Comisión ha tenido un criterio y un objetivo claro: garantizar al máximo la aplicación de los principios constitucionales y legales que rigen el acceso al empleo público y muy en particular la transparencia y la igualdad de oportunidades de la ciudadanía, fundada en el mérito y la capacidad de quienes legítimamente aspiran a un empleo público. A nuestro juicio no es solo un deber jurídico sino un imperativo moral para con la sociedad valenciana en su conjunto. Por eso debe hacerse todo lo posible para combatir, desde la misma letra de la Ley, aunque no solo, cualquier forma de favoritismo o discriminación, proceda de donde proceda. Dicho lo cual, procedemos al análisis de la materia siguiendo la sistemática de la propia LOGFPV.

### 1. Procedimientos de selección e igualdad de oportunidades

Algunos de los problemas, tanto estructurales como funcionales o coyunturales que, como se ha adelantado, caracterizan el estado de la función pública valenciana, tienen una particular incidencia en el régimen de acceso al empleo público. Como ya se ha dicho, existe una elevada provisionalidad y temporalidad en el empleo público de la Generalitat y muy probablemente también en otras Administraciones valencianas. Eso significa, desde el punto de vista que ahora interesa, que el reclutamiento del personal al servicio de la Administración Pública elude con mucha frecuencia los procedimientos ordinarios de acceso, entendiéndose por tales los de acceso directo a la condición de funcionario de carrera o contratado fijo mediante oposición o concurso-oposición libres. Con ello se sacrifican en buena medida los principios y garantías constitucionales que deben presidir los

procesos de selección en la función pública. Además el problema de la existencia de grandes bolsas de personal interino y temporal se pretende resolver casi siempre mediante procesos generalizados de consolidación o estabilización del empleo precario, lo que da lugar a otras manifestaciones asimismo elusivas de la igualdad de oportunidades, ya que benefician a veces de manera absolutamente desproporcionada a dicho personal frente a los demás interesados o candidatos externos.

Esta situación no es nueva, sino que fue perfectamente detectada en su momento por el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Pero se ha visto agravada en los últimos años y, en concreto en la Comunidad Valenciana, por el excesivo recurso al procedimiento de cobertura de plazas mediante personal interino y por la resistencia a la convocatoria de las mismas mediante otros procedimientos. Ciertamente, las limitaciones de la tasa de reposición de efectivos impuesta por la legislación presupuestaria del Estado es una causa importante de esta situación. Pero no es la única.

Sin duda, es altamente conveniente ofrecer al personal interino y temporal que reúna las condiciones necesarias de mérito y capacidad —no a cualquiera de forma automática o semiautomática— oportunidades de consolidación de su empleo, accediendo a la condición de funcionario de carrera mediante procedimientos de concurso-oposición, en los términos y con las condiciones en que lo permite la legislación básica, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia. Esta Comisión no puede dejar de ser sensible al problema de la excesiva temporalidad o provisionalidad de la función pública valenciana, por lo que consideramos necesario que se vaya reduciendo o absorbiendo paulatinamente hasta límites razonables. Sin embargo, no es posible que todos o la mayoría de los procesos de selección de personal durante los próximos años tengan esa finalidad, ya que si así fuera, la convocatoria de miles de plazas quedaría al margen del principio de libre e igual concurrencia, lo que supondría un bloqueo para el acceso al empleo público de miles de valencianas y valencianos, previsiblemente en su mayoría jóvenes.

En este sentido, consideramos esencial corregir gradualmente el actual estado de cosas priorizando la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a los cuerpos de funcionarios. En consecuencia, no solo debe ser regla general que los procesos de selección tengan carácter abierto, sino también que se utilice en mucha mayor medida el sistema de oposición, que en su día tuvo carácter ordinario y aun lo tiene en otras Administraciones como la del Estado y otras Comunidades Autónomas y que se define como preferente en la propia LOGFPV. Para ello no basta con una alusión abstracta a la «preferencia», sino que la Ley debe establecer

una garantía concreta: que al menos el 50% de las plazas de la oferta de empleo público anual, en el conjunto del empleo público de la Generalitat, se tramite por el procedimiento de oposición. Esta es la forma más sencilla y transparente de ofrecer una oportunidad a los candidatos más jóvenes, que de otro modo no tendrían posibilidades de incorporarse a la función pública, al carecer de los méritos indispensables que tienen los interinos o contratados temporales.

De otra parte, se propone que la Administración Pública valenciana inicie un programa de ayudas o becas para fomentar la preparación de oposiciones, con la finalidad de favorecer el acceso a la función pública de aquellos candidatos que, con un óptimo curriculum académico, puedan carecer de los necesarios recursos económicos para destinar varios meses o años de su vida a esa ocupación no retribuida. Uno de los problemas relativos al acceso al empleo público es, como bien se sabe, que en nuestro sistema el coste de la formación previa del aspirante se traslada íntegramente a aquél, a diferencia de otros modelos (el alemán o el de los países nórdicos). Esta novedosa propuesta, que nos parece de justicia, parte de constatar —como se advierte en ciertos estudios solventes— que las inequidades sociales y del sistema educativo se trasladan a los procesos de ingreso en la función pública, por lo que resulta conveniente introducir medidas correctoras, que amplíen de hecho el espectro social de las personas que tienen oportunidad real de acceder a determinadas plazas, particularmente las del Subgrupo A1.

Se trataría de implantar fórmulas que contribuyan a potenciar la competencia entre los mejores candidatos, valorando la cultura del esfuerzo, para lo que se otorgaría una beca a los alumnos con mejor expediente que lo soliciten, previo el compromiso del opositor de presentarse a las pruebas en un plazo máximo, superar al menos algún ejercicio y, caso de obtener plaza, garantizar la permanencia en la función pública por un mínimo de tiempo, no inferior a 5 años, obligándose en caso contrario la devolución de la ayuda recibida.

En fin, es importante asegurar que los principios constitucionales y legales rijan también de manera efectiva en la selección del personal interino y temporal, aunque se utilicen para ello fórmulas o pruebas más simples o ágiles, ya que en cualquier caso constituyen mecanismos de acceso, aunque provisional, al empleo público. A tal efecto y como ya se ha dicho en el apartado IV sobre el régimen de dicho personal, la Ley debe establecer garantías de transparencia y objetividad en la gestión de las bolsas de empleo interino y temporal, exigiendo que solo puedan participar en ellas quienes han superado algunas pruebas de un proceso de selección previo o una convocatoria *ad hoc* fundada en la verificación de conocimientos y atribuyendo en su caso una valoración proporcionada y no determinante por sí sola al tiempo de servicios prestados.

Con mayor razón, si cabe, los principios señalados, incluido el de transparencia, deben regir en los procedimientos selectivos por los que se adquiere la condición de personal laboral fijo, lo que supone excluir el concurso de méritos como sistema ordinario de selección, salvo aquellos casos en que esté estrictamente justificado por razones de urgencia o por las características singulares del puesto de trabajo.

## **2. Requisitos de acceso al empleo público**

### **a) El problema de la titulación**

Especial trascendencia debe otorgarse a las titulaciones exigidas para el acceso a los distintos Cuerpos y Escalas y, en concreto, para el acceso a los del Subgrupo A1. Sin perjuicio de lo previsto con carácter general en el art. 24 LOGFPV, diferentes disposiciones adicionales y los Anexos establecen los requisitos de titulación exigibles en relación con dicho Subgrupo, demandando en general junto a las nuevas titulaciones de Grado el título oficial de Máster universitario que habilite para el ejercicio de las actividades de carácter profesional relacionadas con las funciones asignadas al Cuerpo o Escala.

El sistema diseñado por la Ley, según nos advierte la Dirección General de Función Pública valenciana, genera problemas en su aplicación, tanto en el momento de la admisión de aspirantes en los procesos selectivos como en la gestión de las bolsas de empleo, lo que aconseja la revisión de dichos requisitos.

Conviene señalar de entrada que la titulación, en tanto que requisito de capacidad, debe guardar una relación razonable con las funciones a desempeñar en el empleo que se pretende. Esto es, ha de guardar una lógica proporción con las características y funciones propias de los puestos a que suele dar acceso la pertenencia a un Cuerpo o Escala. También debemos recordar que el Tribunal Supremo tiene declarado, como doctrina legal consolidada, que resulta lícito y a veces obligado no reservar en exclusiva los puestos a candidatos con una determinada titulación, siempre que puedan ser igualmente desempeñados de manera idónea por los que poseen titulaciones distintas. Dicho de otra manera, no puede exigirse una sola titulación específica para el desempeño de las funciones públicas cuando no se justifica por la índole de tales funciones, en virtud del principio de «libertad con idoneidad» de ejercicio de las profesiones (Sentencia de 30 de abril de 2012, recurso 4120/2009, entre otras muchas).

Ahora bien, a consecuencia del nuevo sistema de titulaciones derivado del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se plantea cuáles deben ser las titulaciones exigibles para el acceso a Cuerpos y Escalas de los Subgrupos A1 y

A2: si los nuevos Grados universitarios o, en su caso, también un Máster, en particular pero no sólo cuando esto último se considera requisito habilitante para el ejercicio de una profesión reglada. Este problema se mantiene sin resolver a pesar del tiempo transcurrido desde que se implantó dicho sistema de titulaciones universitarias con el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, modificado ahora por el Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero.

Siguiendo en parte las recomendaciones de la Comisión de preparación del EBEP, el artículo 76 del mismo (hoy TREBEP) dispone que para el acceso al Grupo A, dividido en dos Subgrupos, A1 y A2, «se exigirá estar en posesión de título universitario de grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta. La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.» Es decir, se requiere estar en posesión de título universitario de Grado para los dos Subgrupos y únicamente por ley se puede exigir otro título universitario distinto, lógicamente el de posgrado o Máster (más raramente el de Doctor, hoy solo exigible para los Cuerpos de profesores universitarios). Por tanto, la diferencia entre los dos Subgrupos se establece en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso, pero no de la titulación.

Esas previsiones han tenido una recepción muy diversa y bastante ambigua en el ámbito de la legislación autonómica más reciente. Así, a título de ejemplo, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de empleo público de Castilla-La Mancha, considera requisito imprescindible para ingresar en los Cuerpos del Subgrupo A1, como en los del A2, el título de grado o posgrado, en función de lo que determinen las convocatorias. La Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia, establece que para el acceso al Grupo A es necesario estar en posesión del título universitario oficial de grado, salvo en los supuestos en los que una norma con rango de ley exija otro título universitario oficial, pero después enumera una serie de Escalas y especialidades de los Cuerpos Superior y de Gestión de la Administración General Autonómica, para las que concreta esas exigencias. La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Extremadura, faculta al Consejo de Gobierno para que por Decreto establezca el sistema de equivalencias entre los títulos universitarios anteriores y los nuevos a efectos exclusivamente del acceso al empleo público en dicha Comunidad. En tanto que el Proyecto de Ley de empleo público vasco se limita a transcribir el precepto del TREBEP, sin prever adicionales o transitorias relacionadas con esta materia.

Por lo que se refiere a la Administración del Estado, el texto consolidado del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sigue remitiendo al contenido de las

convocatorias para determinar las condiciones o requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes. Como ejemplo, la Orden JUS/1061/2015, de 29 de mayo, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en el Cuerpo de Abogados del Estado, requiere estar en posesión o en condiciones de obtener el título de Licenciado en Derecho, o Graduado en Derecho, pero no el de Máster.

Estos antecedentes ponen de manifiesto que el proceso de implantación del EEES está generando una situación de gran complejidad, que puede ya haber provocado, o está a punto de hacerlo, una desigualdad de trato en unas u otras Comunidades Autónomas y en el Estado, en lo que se refiere al acceso a la función pública en esos Cuerpos y Escalas superiores. Mientras eso no se resuelva y por lo que atañe a la función pública valenciana, la solución a nuestro juicio correcta debe tener en cuenta lo previsto en la normativa reguladora de las titulaciones, así como lo dispuesto sobre profesiones reguladas.

El Real Decreto 1393/2007, ya citado, al establecer la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, disponía que los planes de estudio de las titulaciones de Grado deberán tener 240 créditos ECTS, salvo supuestos determinados por normativa comunitaria en que el Gobierno podrá exigir un número mayor de créditos. Por otro lado, señalaba que cuando se trata de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno se reserva establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. El Real Decreto 43/2015, modifica el anterior para disponer que los planes de estudio del título de grado tendrán entre 180 y 240 créditos, y que cuando la titulación tenga menos de 240, las Universidades deberán arbitrar mecanismos que complementen el número de créditos de Grado con el número de créditos del Máster, de manera que se garantice que la formación del Grado es generalista y los contenidos del Máster se orienten hacia una mayor especialización. Asimismo añade el apartado relativo a los títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, confirmando que corresponde al Gobierno establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios para garantizar que los títulos acreditan la posesión de las competencias y conocimientos adecuados para dicho ejercicio profesional. Esto es, existe una dualidad de títulos, los habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas y los que carecen de tal condición.

Específicamente, en relación con los títulos de postgrado o Máster para el ejercicio de profesiones reguladas, la regulación se prevé en la disposición adicional novena del ya citado Real Decreto 1.393/2007, modificado por el RD 861/2010, y

se formaliza mediante las correspondientes órdenes ministeriales. La excepción es el título de Máster para el acceso a la profesión de abogado, cuya regulación establece la Ley 34/2006, de 30 de octubre, y desarrolla el Real Decreto 775/2011, de 3 junio, modificado por Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo.

Conforme a esa normativa y de forma esquemática (Fuente: INAP y elaboración propia), la relación actual entre profesiones reguladas y titulaciones universitarias, sería básicamente la siguiente:

- Ingenieros: Aeronáutico; Agrónomo; Caminos, Canales y Puertos; Industrial; Minas; Montes, Naval y Oceánico; y de Telecomunicación. Titulación: Grado + Máster no inferior a 300 créditos europeos (el máster no superior a 120).
- Arquitecto: Grado de 300 créditos + Máster de 60 créditos.
- Médico: Grado de 360 créditos (60 de formación sanitaria especializada).
- Farmacéutico, Veterinario y Dentista: Grado de 300 ECTS.
- Abogado y Procurador: Grado + Máster (90) + examen Estado.
- Profesor de Enseñanza Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas: Grado + Máster (RD 1834/2008, de 8 de noviembre).

Otros títulos de Grado, como antes los de Licenciatura o Diplomatura y sus equivalentes en el campo de la Arquitectura o Ingeniería, habilitan para el ejercicio de una profesión, pero no si se trata de las anteriores profesiones reguladas.

Cuestión diferente, sin embargo, es que la exigencia del Máster deba, en todo caso, constituir requisito para el acceso a la función pública. Puede ser razonable en algunos de los casos que acabamos de tratar, pero no en todos. En particular, la Disposición Adicional 3ª de la citada Ley 34/2006, que regula el acceso a la profesión de abogado, establece que no se requiere obtener el título de abogado por parte de aquellos funcionarios públicos que hayan accedido a un Cuerpo o Escala del grupo A en su condición de Licenciados en Derecho, lo que es aplicable también a quienes hayan obtenido el Grado en Derecho, teniendo en cuenta la Disposición Adicional 7ª de la misma Ley. Y ya hemos visto cómo el Máster de acceso a la profesión de abogado no se requiere para participar en las oposiciones al Cuerpo de Abogados del Estado.

En todo caso, lo que es difícil de entender es que pueda exigirse el doble requisito de Grado y Máster cuando no se requiera para el ejercicio de la profesión, pues entonces no existe ninguna justificación objetiva para imponerlo. No ya porque conviene favorecer el acceso al empleo público de los graduados, promoviendo la mayor concurrencia y en favor de quienes disponen de menos recursos

económicos para cursar un Máster, sino porque el mayor nivel de conocimiento o de especialización que proporciona un Máster se puede exigir y obtener también a través de las pruebas de selección. Parece preferible, pues, plantearse el adecuado diseño de esas pruebas en relación con las funciones a desempeñar, vía esta que, por cierto, ya ha iniciado el INAP en el ámbito del Estado.

En definitiva y en relación con los requisitos de titulación proponemos: a) que la exigencia de Máster oficial, además del Grado, tenga carácter excepcional, y sólo constituya requisito de acceso en aquellos supuestos de profesiones reguladas en las que las funciones de los Cuerpos o Escalas coincida básicamente con las propias del ejercicio de la profesión para el cual dicho Máster habilita; b) dicha exigencia, por tanto, podría ser aplicable para los dos Subgrupos del Grupo A1, aunque sería mucho menos frecuente o razonable para Cuerpos o Escalas del Subgrupo A2; c) que los Másteres exigibles sean aquellos reconocidos por el Consejo de Universidades como habilitantes para el ejercicio de la profesión de que se trate y no otros; d) que en cuanto a las titulaciones de Grado exigibles deben evitarse, en tanto no hayan impedimentos legales, las reservas, monopolios o exclusividades de titulaciones específicas para el acceso a Cuerpos y Escalas de una misma rama de conocimiento o de competencias profesionales.

#### **b) Sobre la exigencia de conocimiento del valenciano para el acceso a la función pública**

Por lo que se refiere a la exigencia del conocimiento del valenciano para el acceso a la función pública, la LOGFPV la incluye en el art. 53.2, dentro de la regulación de los requisitos de acceso, con la siguiente redacción: «Quienes superen las pruebas selectivas, acreditarán sus conocimientos de valenciano mediante la presentación de los certificados, diplomas o títulos que hayan sido homologados por la Generalitat, o mediante la realización de un ejercicio específico al efecto. El personal que no pueda acreditar dichos conocimientos deberá realizar los cursos de perfeccionamiento que a este fin organice la administración de la Generalitat».

Dicho precepto se vincula directamente al artículo 6 del vigente Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, según el cual corresponde a la Generalitat garantizar el uso normal y oficial del valenciano, en tanto que lengua propia de la Comunidad Valenciana e idioma oficial en la misma, así como del castellano, sin que nadie pueda ser discriminado por razón de la lengua, aunque al tiempo otorgando especial protección y respeto a la recuperación del valenciano. Por otro lado y por lo que aquí interesa, dicho precepto añade que la Ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y que también por Ley se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua,

así como los que puedan ser exceptuados del uso de la lengua propia, criterios y aspectos que desarrolla la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano. Recordemos también que la Ley estatal 30/1992, reconoce el derecho de los ciudadanos a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la misma y en el resto del ordenamiento jurídico (artículo 35.d), que se complementa con lo previsto en el artículo 36); derecho que recoge igualmente el artículo 13.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que sustituirá a aquella.

Por tanto, la Ley en vigor considera el conocimiento del valenciano como un requisito no preceptivo o excluyente para poder participar en la selección sino exigible *a posteriori* y, únicamente a los candidatos que hayan superado las pruebas selectivas, eso sí, con la condición de que quien no pueda acreditar dicho conocimiento debe realizar los cursos de perfeccionamiento que organice la Administración. El conocimiento del valenciano no es, pues, un requisito «de acceso» a la función pública, pero sí un requisito o condición «de ejercicio» de la misma. Por tanto, según la Ley, todo el personal debe conocer y poder acreditar el conocimiento del valenciano, prescindiendo de cualquier excepción relativa a Cuerpos o Escalas, puestos de trabajo, funciones o tareas a desempeñar. Inclusive es una exigencia aplicable al personal del sector público autonómico y local, conforme al artículo 4.4 LOGFPV. No obstante, la Ley no precisa el nivel de conocimiento de la lengua propia necesario para cumplir esa obligación.

El artículo 56.2 de la misma Ley dispone también que entre las pruebas selectivas «podrá» incluirse la que consista en la comprobación del conocimiento del valenciano. Pero no es una exigencia general e, interpretado este precepto en conexión con el citado artículo 53.2, parece que se está refiriendo más bien a dicho conocimiento como un mérito a tener en cuenta o como una de las fórmulas para cumplir la obligación impuesta por éste, pero no como un requisito *sine que non* para el acceso.

La naturaleza no selectiva del requisito y la práctica hasta ahora seguida en la Generalitat, por no hablar de muchos entes locales, sobre todo en zonas de la Comunidad Autónoma donde el valenciano no es de uso predominante, arroja serias dudas sobre su efectividad. El hecho de que sea una obligación aplicable a candidatos ya seleccionados imposibilita su posterior exclusión en caso de incumplimiento, ya que el artículo 58.1.a) LOGFPV exige para adquirir la condición de personal funcionario de carrera la superación del procedimiento selectivo y éste, en efecto, se habrá superado antes de que tenga que acreditarse el conocimiento del valenciano o seguirse el curso de perfeccionamiento. Además el funcionario tiene la garantía de inamovilidad en la condición de tal, según el artículo 66.a)

de la LOGFPV, a no ser que sea separado del servicio por falta muy grave, pero la falta de acreditación del conocimiento del valenciano no lo es. Ciertamente, el funcionario que desconozca el valenciano, si bien una vez nombrado tiene derecho a la adjudicación de una plaza o destino, no podría seguramente ser destinado a un puesto que de acuerdo con lo previsto en la relación de puestos de trabajo requiera perfil lingüístico específico. De otro lado, resultará normalmente penalizado en los concursos u otros procedimientos de provisión o de carrera y promoción en los que se exija o se valore el conocimiento de la lengua propia. Pero no se asegura totalmente que todos los empleados de las Administraciones y entes públicos valencianos tengan ese conocimiento de la misma.

Desde un punto de vista jurídico y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 82, 83 y 84/1986, de 26 de junio, 46/1991, de 26 febrero, 253/2005, 270/2006, 165/2013), las Comunidades Autónomas bilingües pueden exigir el conocimiento de ambas lenguas oficiales para acceder, al menos, a determinadas plazas de funcionarios y considerar en general como mérito el nivel de conocimiento de las mismas. Pero también se admite como conforme a la Constitución (y a los Estatutos de Autonomía, con algún matiz) que en esas Comunidades no se imponga, salvo excepciones, el requisito del conocimiento de la lengua para el acceso a la función pública.

Esa doctrina constitucional se sustenta tanto en el derecho de igualdad en el acceso a la función pública (art. 23.2 CE), como en lo dispuesto en el art. 3.2 CE, que protege y tutela la pluralidad lingüística de España, así como en la necesidad de garantizar los derechos legalmente establecidos a la utilización de las lenguas cooficiales. Por estas razones, es posible imponer el conocimiento de la lengua distinta al castellano como requisito de capacidad para el acceso a la función pública, si bien para que esa exigencia no sea contraria al citado derecho fundamental ha de estar en relación con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate. Es decir, ha de existir proporcionalidad entre dicha exigencia –y el nivel requerido de conocimiento de la lengua propia- y la función o puesto de trabajo a desempeñar.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 22 de julio de 1996, 10 de octubre de 1998, 6 de junio de 1999, 20 de enero de 2000, 6 de marzo de 2006, 26 de septiembre de 2012 y 24 de febrero de 2013), viene entendiendo que, para que dicho requisito tenga carácter eliminatorio en el procedimiento acceso ha de vincularse a la utilización por la ciudadanía de las lenguas cooficiales, lo que estima sucede desde luego en las zonas en que exista un predominio de la población que utilice normalmente esas lenguas en sus relaciones con la Administración. Igualmente se señala que ha de garantizarse la proporcio-

nalidad de la exigencia de este requisito con el tipo de función o puesto de trabajo a desarrollar. En concreto, el Tribunal Supremo ha considerado como uno de los criterios para determinar si resulta o no admisible tal exigencia el hecho de que se trate de puestos de trabajo que impliquen una relación directa con el público.

Por lo que se refiere a la forma con que se contempla la exigencia de conocimiento de la lengua cooficial propia en la legislación de las Comunidades Autónomas bilingües, la legislación varía en función de las circunstancias propias de cada una. Dicho sea en términos generales y sin descender a los detalles, la legislación vigente en Cataluña impone el conocimiento del catalán, en su expresión oral y escrita, en el procedimiento de selección para cualquier plaza (art. 42 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Texto Único de las normas legales vigentes en materia de función pública). Otro tanto establece la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (art. 51), según la cual, en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a los puestos de las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley se incluirá un examen de gallego, excepto para aquellas personas que acrediten el conocimiento de la lengua gallega de conformidad con la normativa vigente. Las bases de las convocatorias de los procesos selectivos deben establecer el carácter y, en su caso, la valoración del conocimiento de la lengua gallega, mientras que se garantiza el derecho a elegir libremente la lengua oficial en la que realizar los ejercicios de las pruebas, excepto para aquellos puestos que requieran un especial conocimiento de esa lengua propia.

Por el contrario la exigencia no está generalizada en la legislación del País Vasco (Ley 10/1982 y Proyecto de Ley de empleo público que actualmente se debate en el Parlamento Vasco) ni en la de Navarra (Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993). Solo para el acceso a plazas que tienen un «perfil lingüístico» de acuerdo con las relaciones de puestos o instrumentos similares es requisito imprescindible acreditar la competencia lingüística exigida. Para las demás, las bases de las convocatorias han de precisar la valoración del conocimiento del euskera como mérito.

Particular interés puede tener también la legislación aplicable a la función pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, que ha experimentado varios regímenes muy diferentes, fruto de la falta de un consenso político básico sobre la cuestión (art. 50 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, cuya redacción originaria fue reformada por la Ley 9/2012, de 19 de julio, cuya solución ha vuelto a ser derogada por la Ley 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función

pública). Según la legislación actualmente vigente, también en ésta Comunidad debe acreditarse el conocimiento de la lengua cooficial catalana en el acceso a la función pública como regla general, aunque en los términos que se determinen reglamentariamente, respetando el principio de proporcionalidad y la adecuación entre el nivel de exigencia y las funciones correspondientes, requisito que además puede ser excepcionado en supuestos justificados.

En realidad, considera esta Comisión que la cuestión de exigir o no el conocimiento del valenciano como requisito general para el acceso a la función pública es, más que técnica o jurídica, propiamente política, pues está estrechamente ligada a los valores, principios y modelos sociales que resulten preferibles o mayoritariamente apoyados. Dicho sea sin perjuicio de la conveniencia de alcanzar el mayor consenso político y social al respecto, pues es lo que puede asegurar la estabilidad de la legislación aplicable.

Por nuestra parte, en los términos de nuestro cometido y en función de los objetivos predeterminados de este Informe –que no son otros que procurar una Administración más eficaz y eficiente– solo podemos exponer lo que nos parece razonable, aparte de jurídicamente viable. En este sentido, se han manifestado en el debate de la Comisión dos posturas diferentes.

Algunos de sus miembros, siguiendo el modelo de la reciente legislación balear, son partidarios de que se introduzca el conocimiento del valenciano como requisito previo para acceder a la función pública, bien a través de la correspondiente acreditación, o mediante una prueba dentro del proceso selectivo, proporcionada en cuanto al nivel de dichos conocimientos a los perfiles lingüísticos o niveles de las plazas convocadas, o bien, según alguna posición, exigiendo la acreditación de dicho conocimiento como requisito para el nombramiento y toma de posesión. Se estima por aquéllos que sólo de esta forma se asegura convenientemente la comunicación con los usuarios que demanden el uso de la lengua cooficial, al margen de facilitar la efectiva implantación del uso de la misma en el ámbito interno de la función pública valenciana y de dar debido cumplimiento a las previsiones tanto del Estatuto de Autonomía como de la legislación que promueve el uso del valenciano. Ello no sería incompatible con algunas excepciones en casos justificados, sea por la necesidad o conveniencia de asegurar la participación en las pruebas de selección de expertos no bilingües, sea en las Administraciones locales de aquellas zonas de la Comunidad Autónoma en que no se utiliza la lengua valenciana.

Por el contrario, otros miembros de la Comisión, teniendo en cuenta que el uso del valenciano no es homogéneo en la Comunidad Autónoma y en aras de la mejor y mayor garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, consideran preferible mantener la concepción de la Ley vigente, que no

tiene carácter excluyente de la selección, si bien estableciendo en su caso, ya en el texto legal o a través de remisiones al reglamento, algunas concreciones que aseguren el cumplimiento de la obligación de todos los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de conocer y poder comunicarse en valenciano. En particular, lo dispuesto de manera general por el artículo 53.2 de la LOGFPV no sería incompatible con la exigencia de un «perfil lingüístico» para determinados puestos de trabajo, que debería especificarse en las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos de ordenación equivalentes y señalarse en las convocatorias de los procedimientos selectivos, cuando lo sean para ese tipo de funciones. Dicho «perfil lingüístico» habría de estar justificado por las funciones asignadas, debiendo en todo caso tenerse en cuenta el uso predominante del valenciano en las zonas donde las plazas se ubiquen. Por otra parte y puesto que el conocimiento del valenciano se exige ya con carácter general y *a posteriori* como requisito de ejercicio, debería hacerse alguna mención en la Ley a las consecuencias que ha de tener la no acreditación de ese conocimiento o la falta de superación del curso o examen específico en un plazo máximo determinado; entre otras, podría deparar la remoción del puesto de trabajo por cumplimiento inadecuado de las obligaciones del funcionario.

En fin, todos los miembros de la Comisión consideran que se debería garantizar también el derecho de los aspirantes a realizar las pruebas en cualquiera de las dos lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma.

Expuestas estas consideraciones y entendiendo, como se ha dicho, que la cuestión es estrictamente política y que debe resolverse por esos cauces, con pleno respeto de los términos que configuran la doctrina constitucional expuesta, esta Comisión estima que deja cumplida su función, remitiéndose a lo que decidan Les Corts, representativas del pueblo valenciano.

### c) Personas con diversidad funcional

Sobre esta cuestión y aparte lo dispuesto en la legislación básica y de la Unión Europea, tomamos nota de la proposición de Ley que actualmente se halla en trámite parlamentario en Les Corts, a cuyo resultado nos remitimos.

## 3. Sistemas selectivos

Ya hemos expuesto más arriba algunas consideraciones, especialmente para garantizar que, efectivamente, la oposición tiene carácter preferente en la selección de personal funcionario, como reza el vigente artículo 56.1 de la LOGFPV. Reitera-

mos que la Ley debe disponer que al menos el 50 por 100 de plazas convocadas anualmente, deben adecuarse a ese formato, el que mejor garantiza la igualdad de oportunidades. Por lo demás, las oposiciones no tienen por qué tener hoy en día un contenido meramente memorístico. Por el contrario deben incluir y cada vez más pruebas prácticas de diferente tipo, tal como prevé el TREBEP (art. 61.2), y todas las pruebas deben estar conectadas con el tipo de tareas a desarrollar por los que las superen.

Al margen de ello consideramos también conveniente sugerir otras modificaciones de detalle de la LOGFV en este ámbito, que igualmente deberían tenerse en cuenta en los reglamentos de desarrollo de aquélla o en las bases de las convocatorias.

Con carácter general debe garantizarse la máxima transparencia en cualquiera de los sistemas selectivos, incluidos los del personal laboral, procurando ofrecer a los aspirantes toda la información en relación con las pruebas, temarios, los criterios aplicables y cuantos aspectos resultan consustanciales a dichos procesos, a través de los medios y con los instrumentos que faciliten la mejor accesibilidad a la misma, en particular en las páginas web y portales de las Consellerías competentes.

Por lo que se refiere al sistema de concurso-oposición, se estima necesario precisar en la propia Ley la puntuación máxima a otorgar a la fase de concurso, recomendando que la misma no supere lo que el Tribunal Constitucional denomina «el límite de lo tolerable» (SSTC 83/2000, 107/2003, 111/2014 y la muy reciente STC 86/2016). Ese límite máximo puede rondar, según las circunstancias y conforme a los precedentes jurisprudenciales, el 35 o el 40% de la puntuación total alcanzable en el proceso selectivo. De esa manera se pueden tener en cuenta los méritos de servicio, pero en una proporción que no determine de por sí el resultado del proceso, como exige la jurisprudencia. De lo contrario se primaría la endogamia del sistema de acceso, en favor de quienes ya prestan servicio y con independencia excesiva de sus competencias. Por otra parte, como también se deduce de la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (SSTS de 27 de junio de 2008, 1 de octubre de 2011 y 25 de abril de 2012), en estos casos no es lícito valorar de diferente manera los méritos contraídos al servicio de Administraciones diferentes, inclusive si son de otro país miembro de la Unión Europea (Sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2005 y 26 de octubre de 2006, *Comisión contra Italia*) y, por supuesto, de cualquier Administración española. Esta precisión, garante de la igualdad de trato, debería incorporarse a la letra de la Ley.

En otro orden, se estima muy recomendable introducir en el proceso selectivo, especialmente en algunos casos o para algunos Cuerpos superiores, un período

de prácticas o de prueba, de carácter selectivo, que debieran concretar las bases de las respectivas convocatorias, y que a su vez podrá incorporar un proceso de formación, determinando su duración máxima y mínima (quizás no superior a seis meses para los puestos de trabajo del Grupo A y puestos cubiertos por personal laboral para los que se exija titulación universitaria, y de tres meses en los demás Grupos y supuestos). Esta propuesta tiene como finalidad poder comprobar mejor la capacidad de los aspirantes, o, dicho de otro modo, constatar con mayor rigor las aptitudes y habilidades del candidato para su integración en la función pública así como para el desempeño real del puesto, pudiendo valorar su conducta en relación con las obligaciones que comporte.

No se desconocen las dificultades que esta última propuesta puede presentar. Requiere, como es obvio, facilitar el aprovechamiento de dicho período y adecuar la formación a recibir, al tiempo que destinar algunos funcionarios a impartir los cursos y evaluar a quienes los reciben o bien a la tutorización de las prácticas a lo largo de dicho período. No es, pues, algo que pueda generalizarse.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la importancia del conocimiento de idiomas para el desempeño de los puestos de trabajo en una Administración Pública moderna y que, como la valenciana, encuentra en el propio territorio una muy alta presencia de población extranjera, se considera también conveniente introducir en las oposiciones para determinados Cuerpos y Escalas –cuyos miembros tengan presumiblemente mayor contacto con dicha población– la exigencia del conocimiento de lenguas extranjeras y, en particular, del inglés. Cabría articular esa exigencia en tales casos a través de una prueba específica dentro del proceso selectivo, con carácter obligatorio y eliminatorio, con diferentes niveles, pero a través de ejercicios que garanticen la posesión de dichos conocimientos oralmente y por escrito. En los demás supuestos, el conocimiento de idiomas extranjeros debe valorarse como mérito.

#### 4. Órganos de selección

Debemos subrayar la importancia que tiene garantizar que la composición de estos órganos se determine con plena transparencia y con criterios que permitan avalar la cualificación técnica y profesional de todos sus miembros, a los efectos previstos en la LOGFPV (art. 57).

A tal efecto se nos ha consultado en particular si cabe alguna fórmula que permita la participación de las organizaciones sindicales en las comisiones de selección de personal funcionario. A nuestro juicio no es posible ni oportuno articular soluciones en ese sentido.

Aun cuando el texto del EBEP no contempló en su artículo 60 la expresa exclusión de las organizaciones sindicales, como proponía el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del mismo, la previsión explícita de que la pertenencia a estos órganos «será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie», que reproduce el artículo 57.6 de la LOGFPV, excluye implícitamente esa posibilidad. Se trata de evitar así que el proceso selectivo pueda quedar contaminado por la defensa en el mismo de intereses de tipo grupal o corporativo –por ejemplo, de los candidatos que ya prestan servicio en la Administración–, defensa que es la función propia de los sindicatos. Así, por otro lado, lo reconocen las recientes leyes autonómicas, incluido el Proyecto de Ley de empleo público vasco, que excluye en todo caso de dichos órganos de selección al personal que actúe en representación o por cuenta de los sindicatos, de asociaciones de funcionarios o de colegios profesionales (art. 87.2).

Cierto es que en la Ley 4/2011, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, al igual que en la Ley 13/2015, de la Función pública de Extremadura, se introduce la particularidad de que las organizaciones sindicales que formen parte de las mesas de negociación correspondientes recibirán información sobre el desarrollo de los procesos selectivos (artículos 49.6 y 97.6, respectivamente), o que incluso la última de las Leyes citadas prevea la posibilidad de que aquellas organizaciones participen como «observadores» en todas las fases y actos que integran dichos procesos a excepción de aquellos en los que se delibere, decida y materialice el contenido de las pruebas, antes de su realización. Pero ni siquiera esta última previsión de la legislación extremeña, al margen de otras apreciaciones debidas al complicado alcance exacto de su sentido, se juzga conveniente a fin de garantizar en todo momento el normal funcionamiento de las comisiones de selección y garantizar al máximo su imparcialidad. Sí, en cambio, nos parece acertado que se dé puntual información a las organizaciones sindicales, pues en todo caso tienen reconocida la legitimación para impugnar las resoluciones de los órganos de selección (art. 31.6 TREBEP).

No solo eso, sino que esta Comisión considera que las «formas de colaboración» de las organizaciones sindicales que pueden establecerse en el marco de los convenios colectivos para la selección de personal (art. 61.7 TREBEP), sean cuales sean, han de respetar los principios de mérito y capacidad y, muy en particular, la transparencia de los procesos y la profesionalidad de las comisiones de selección. Estas precisiones deberían llevarse al texto de la Ley.

De la misma manera consideramos necesario que los órganos o comisiones de gestión y seguimiento de las bolsas de personal interino tengan una composición técnica. En todo caso los criterios de formación de dichas bolsas y de incorporación

de personal interino deben ser, como ya hemos apuntado, totalmente transparentes, basados en criterios objetivos y generales, excluyendo singularidades o variantes «a la carta» y que exijan siempre aprobar alguna prueba de conocimiento o capacidad, ya en el proceso selectivo del que derive la bolsa o a través de una prueba *ad hoc*. Si, como se ha dicho, no es procedente que las organizaciones sindicales tengan representantes en los órganos de selección, no se entiende que los tengan en los que gestionan las bolsas de personal interino o temporal, ya que éste es hoy el procedimiento más habitual en la práctica para acceder al empleo público. Dichas organizaciones, sin embargo, deben recibir puntual información sobre la gestión de las bolsas y de los criterios objetivos por los que han de regirse.

### **5. Organización de los procesos selectivos: la función del IVAP**

De especial trascendencia nos parece también que se profesionalice al máximo la organización misma de los procesos de selección del personal, una vez que por los órganos políticos competentes se ha acordado la convocatoria de alguno de ellos para el Cuerpo, especialidad o plazas que corresponda. En tal sentido pensamos que debe jugar un papel esencial, al menos por lo que se refiere a los funcionarios de la Administración General de la Generalitat –pues los docentes y estatutarios se someten a reglas específicas– el Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP).

La existencia de órganos especializados de carácter permanente a los que se atribuyen diversas funciones primordiales en materia de selección de personal no cuenta con tradición jurídica en España, salvo puntuales excepciones. Sin embargo, es en la actualidad una realidad en la Administración General del Estado, pues al INAP o a otras Escuelas especializadas corresponde la organización de parte de los procesos de selección de personal, y en algunas Comunidades Autónomas, en particular y desde hace tiempo la del País Vasco.

Fuera de nuestras fronteras, posiblemente el modelo de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO), responsable de la organización y resolución de las convocatorias de selección de personal de las instituciones de la UE, a petición de éstas, resulte el más apropiado, como destacara el Informe sobre el EBEP, que tomándolo como referencia, abogaba por la configuración de órganos estables, dotados de un alto nivel de independencia funcional, dedicados a la organización de los procesos selectivos.

Tanto el TREBEP (art. 61.4) como la LOGFPV (art. 57.7) contemplan las habilitaciones indispensables para que la Administración pueda proceder a la creación de los mismos. Parece llegado el momento de adoptar esta iniciativa, que se en-

tiende perfectamente adecuada a una Administración como la de la Generalitat Valenciana por su tamaño y complejidad. Más que crear para ese fin un órgano especializado con independencia funcional o un nuevo ente con personalidad jurídica, proponemos atribuir al IVAP ese papel fundamental, al asignarle la condición de organismo permanente responsable de la selección del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma valenciana y de sus organismos autónomos, de acuerdo con las directrices y criterios establecidos por la Conselleria competente en la materia.

Esa función debe comportar, entre otras cosas, la de elegir los miembros de cada órgano de selección conforme a criterios objetivos y de profesionalidad e idoneidad, más los de paridad de género que las leyes señalan, y puede extenderse a la resolución de las reclamaciones que se presenten contra las decisiones de esos órganos de selección en la vía administrativa.

Dichas competencias podrían complementarse con la posibilidad de que el IVAP asuma también la gestión de los procesos selectivos de otras Administraciones Públicas valencianas o de entidades del sector público, mediante convenios, o bien la colaboración con unas y otras en las tareas de selección.

La oportunidad de impulsar esta trascendente fórmula organizativa implica, como es lógico, dotar al IVAP de los medios y recursos personales y materiales adecuados. Por lo demás, la regulación de detalle del ejercicio de esas funciones ha de remitirse al reglamento.

## **6. Pérdida de la condición de funcionario**

En esta materia, como en otras, la regulación básica del TREBEP y otras leyes complementarias, como las de Seguridad Social es bastante exhaustiva, por lo que poco puede añadir y menos cambiar la legislación valenciana. Ello no obstante, desde la aprobación de la LOGFPV valenciana se han producido algunos cambios en aquella legislación básica, a la que la norma valenciana debe adaptarse. En algunos casos cabe aun introducir matices.

Se propone eliminar la previsión relativa a la jubilación parcial, en tanto el 67.1.d) del EBEP que preveía esta situación, junto con los artículos 67.2 y 4, quedaron derogados por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Ello a salvo que se prefiera matizar que la jubilación parcial procederá en el caso y en los términos que prevea la legislación del Estado.

Por lo que se refiere a la posible prórroga de la edad de jubilación hasta como máximo los 70 años de edad, el artículo 63.5 de la LOGFPV únicamente contempla

que la decisión deberá fundarse en criterios relacionados con la conducta o rendimiento del interesado –entre las que cabría añadir, por cierto, los resultados de la evaluación del desempeño– o bien con sus condiciones psicofísicas y aptitudes personales para el servicio. Se considera conveniente incluir además razones objetivas de tipo organizativo o funcional, que se reflejen en los planes de empleo u otros instrumentos o directrices de ordenación del personal.

Al respecto conviene quizá diferenciar en la Ley los dos supuestos que emanan de la legislación del Estado conforme a la jurisprudencia (STS de 19 de septiembre de 2011, recurso 454/2009, por ejemplo). Por un lado, los casos en que el funcionario que llega a la edad de jubilación forzosa con ciertos años de servicio no haya completado los años que se requieren como mínimo para causar derecho a pensión [art. 28.2.a) TR de la Ley de Clases Pasivas del Estado y art. 26.3 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud], casos en que la prolongación de la edad de jubilación es un derecho del funcionario, siempre que se cumplan las condiciones legales.

Por el contrario, la posibilidad de prorrogar la edad de jubilación hasta los 70 años a solicitud del funcionario, prevista en aquel precepto del TREBEP, es más que un derecho una facultad condicionada al ejercicio de las potestades organizativas de la Administración, en función de las necesidades del servicio (STS de 24 de septiembre de 2012, recurso 5620/2011, entre otras). Eso sí, en ejercicio de esa potestad discrecional, la Administración competente debe resolver de forma motivada tanto la aceptación como la denegación de la prolongación, sin que baste una invocación genérica de tal potestad, según tiene sentado la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Incluso en el caso concreto del personal estatutario, la Administración sanitaria solo puede condicionar la concesión de la prórroga a las necesidades organizativas del servicio reflejadas en sus planes de ordenación de los recursos humanos y siempre que existan tales planes como exige el artículo 26 del Estatuto Marco.

## XI. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El estatuto de derechos, obligaciones y deberes de los empleados públicos es una parte central del régimen jurídico de la función pública. Sin perjuicio de algunos puntos concretos, la actual regulación contenida en la LOGFPV merece una valoración general positiva, además de ser bastante completa. Esa regulación reitera en buena medida lo ya dispuesto en la legislación básica del Estado, aunque debe actualizarse para recoger las novedades introducidas en los últimos años, que se plasman ahora en el TREBEP de 2015. Aparte de esa actualización, no son muchas las aportaciones que podemos proponer para la modificación del texto de la LOGFPV, ya que la propia legislación básica es extensa y detallada, particularmente en algunos extremos. Sigue así la estela de la legislación de función pública de otros países de estructura descentralizada, como Alemania o Italia, tendente a configurar un estándar homogéneo de derechos y deberes para los empleados de todas las Administraciones Públicas, al objeto de garantizar la igualdad y evitar agravios comparativos.

Tampoco nos parece oportuno sugerir nuevos enunciados de derechos carentes de concreción o de naturaleza meramente programática, pues entendemos que las normas legales sobre esta materia deben ser efectivas en la práctica. Por consiguiente, nos limitamos a formular a continuación algunas reflexiones sobre aspectos muy concretos, que podrían ser tomadas en consideración al aprobar el nuevo texto legal y sus disposiciones de desarrollo. Un poco más adelante nos centramos en cambio en la propuesta de introducir algunas garantías necesarias o novedosas para el cumplimiento de la Ley.

### **1. Sobre algunos derechos de los empleados públicos**

#### **a) Medidas en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral**

La vigente LOGFPV es sensible al problema de la conciliación de la actividad profesional con la vida laboral, como se deduce del reconocimiento expreso del derecho a la conciliación (artículo 66.k), la regulación de los permisos para exámenes prenatales y preparación al parto, por lactancia, interrupción del embarazo [art. 69, a), c) y d)], la previsión de un régimen especial de permisos por conciliación (artículo 69.3), o la excedencia voluntaria por agrupación familiar (artículo 128).

Sin embargo, remite la concreción de esos derechos a disposiciones de desarrollo, a diferencia de la legislación básica del Estado, que es más precisa hoy en día.

En cualquier caso, la LOPGFV deber ser revisada para recoger las novedades sobrevenidas que resultan del TREBEP de 2015, como son las establecidas en sus artículos 48 y 49 en materia de permisos y en la Disposición Adicional decimosexta, que prevé un permiso retribuido para las funcionarias en estado de gestación. En nuestra opinión, la Ley valenciana puede sin más remitirse a dicha legislación estatal, que en cualquier caso es aplicable como normativa básica. En aquellos supuestos en que la legislación básica permita simplemente ampliar algunos permisos —por ejemplo, por asuntos propios o el mencionado para las funcionarias en período de gestación— la Ley autonómica podría recoger expresamente esos derechos con la mayor amplitud posible, tal como es regla común a la mayoría de las Administraciones.

#### **b) El derecho a la orientación profesional de los empleados públicos**

Deben establecerse también algunas medidas y la correspondiente unidad administrativa para orientar profesionalmente a los empleados públicos en el curso de su carrera. Con el auxilio de personal especializado en la gestión de los recursos humanos, el empleado público tendría derecho así a recibir orientación o consejo sobre cuáles son las habilidades y conocimientos en los que tiene mayor potencial, qué cursos o trayectoria formativa le puede convenir más a medio y largo plazo, qué tipo de puestos de trabajo se acoplan mejor a sus cualidades profesionales, y otro tipo de cuestiones parecidas o similares que puedan plantearse en el curso de su carrera profesional.

Con finalidad similar podría tomarse en consideración la conveniencia de elaborar un protocolo de actuaciones a seguir, cuando se produce el ingreso de un nuevo empleado público o incluso un cambio de destino o la provisión de un nuevo puesto. Se trataría de unas sencillas reglas de acogida y de orientación sobre cuestiones cotidianas, con la finalidad de que una vez incorporado a su nuevo puesto de trabajo, el interesado pueda desarrollar cuanto antes y en plenitud las funciones que le corresponden.

#### **c) Teletrabajo**

Pese a que el actual texto de la LOGFPV se ocupa ya del teletrabajo, el contenido de la Disposición Adicional Décima de esa ley no parece el de un auténtico precepto normativo, sino más bien la expresión de un programa o un vaporoso deseo de futuro. Conviene por ello adoptar medidas específicas para dar contenido

real y efectivo al derecho de los empleados públicos al teletrabajo. Por lo menos podría indicarse en alguna Disposición un plazo o calendario para poner en marcha algunas experiencias piloto, de las que se puedan sacar conclusiones que quepa extrapolar al conjunto del empleo público.

En otros aspectos relativos al tiempo de trabajo, como jornada o vacaciones, la Ley debe observar la legislación básica; como la norma estatal es cambiante, lo mejor es remitirse directamente a ella, sin perjuicio del desarrollo reglamentario en el ámbito que corresponde a la Generalitat.

#### **d) El derecho a recibir distinciones honoríficas y premios**

Como ya se ha anticipado al formular el diagnóstico del actual *statu quo*, una medida que se estima conveniente y oportuno adoptar es el necesario reconocimiento público de los empleados que ejercen su actividad con mayor compromiso, dedicación o celo, al servicio de la ciudadanía. Ésta es una mejora concreta en materia de derechos, pues además de introducir estímulos que puedan contribuir a la mejora de la calidad del servicio, nos parece de estricta justicia. No parece adecuada la actual situación, en la que sólo se establecen distinciones en favor del personal de las policías locales (Decreto 124/2013, de 20 de septiembre), o de quienes pertenecen a la unidad de la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Valenciana (Decreto 78/2014, de 30 de mayo). A tal efecto, convendría completar el listado del actual artículo 66 de la LOGFPV para incluir el derecho a recibir reconocimientos o distinciones de carácter honorífico, que pueden incluir premios en metálico, en favor de los funcionarios que destaquen o contraigan méritos extraordinarios en su labor profesional.

Obviamente, el régimen de tales distinciones se puede y se debe desarrollar mediante un reglamento, sin que sea conveniente ir en la Ley más allá de la inclusión de ese derecho. En el desarrollo reglamentario sería conveniente distinguir la relevancia de unas y otras distinciones (pero sin crear demasiadas categorías), identificar sumariamente el tipo de méritos o cualidades que se premia y establecer los requisitos generales exigidos para obtener una distinción. Sería prudente incluir además alguna regla sobre la eventual revocación de las distinciones en caso de existir algún demérito sobrevenido que justifique suficientemente esa medida. Debería establecerse el procedimiento a seguir e identificarse una única autoridad u órgano competente para su otorgamiento respecto al empleo público de la Generalidad Valenciana. La línea a seguir al elaborar el reglamento podría ser similar a la que resulta del Decreto 66/2014, de 12 de junio, que regula las distinciones por méritos al servicio público de los empleados públicos de la Comunidad de Madrid.

En cualquier caso, los premios o distinciones a los empleados públicos de la Generalidad podrían entregarse el 9 de octubre y dárseles la divulgación pública que corresponda.

## **2. Algunas precisiones sobre deberes y obligaciones de los empleados públicos**

También en materia de deberes y obligaciones la legislación básica es suficientemente expresiva, sobre todo desde que el EBEP introdujo el código de conducta general de los empleados públicos (art. 52 a 54), que la LOGFPV reproduce en buena parte, aunque no con total fidelidad a la letra de aquél.

A nuestro entender no es necesario incluir nuevos deberes y obligaciones. Sin embargo, como hemos señalado desde un principio, sí que es preciso reforzar el componente ético de la función pública y ése debe ser uno de los puntos fuertes de la futura reforma. La aparente paradoja entre las dos afirmaciones no es tal, ya que lo que nos preocupa es la efectividad de las normas que establecen aquellos derechos y obligaciones y, por tanto, las garantías de su cumplimiento. En este aspecto quedan cosas por mejorar y a ello se dirigen fundamentalmente nuestras propuestas.

### **a) Los deberes y la Inspección de Servicios**

En efecto, en lugar de elaborar nuevas normas o mejorar las vigentes sobre el llamado código de conducta, lo más indicado es focalizar la atención en el debido cumplimiento de las que ya están vigentes. Para ello debe otorgarse un mayor protagonismo a las funciones de inspección. Si importante es inspeccionar los ingresos públicos, no menos relevante es el adecuado control de los gastos. Pues bien, dado que el empleo público comporta más del 30% del gasto de la Generalitat Valenciana, es de la máxima importancia cualificar y potenciar el correspondiente Servicio de Inspección.

En ese contexto, y de acuerdo con los datos de que disponemos, la actual Inspección de Servicios de la Generalitat está manifiestamente infradotada, pues consta solo de 6 inspectores para controlar la actuación de más de 15.000 empleados, dejando aparte ahora las inspecciones de los servicios educativos y sanitarios. Se trata de una cifra francamente inaceptable, como también lo es que algunos de los actuales inspectores ocupen sus puestos en virtud de una simple adscripción provisional, lo que les resta la garantía de estabilidad, que es especialmente necesaria en el ejercicio de tales funciones.

Resulta también muy llamativo que la LOGFPV no mencione esos servicios de inspección al regular la organización administrativa en materia de función pública. No obstante la actual regulación contenida en el vigente Decreto 68/2014, de 9 de mayo, que regula el ejercicio de la competencia y las funciones de Inspección General de los servicios de la Administración de la Generalidad, en el texto de la Ley valenciana de función pública debería incluirse una regulación de los aspectos esenciales de esa materia.

No se trata únicamente de mencionar dicho órgano dentro de la estructura de la Administración de la Generalitat con competencias en materia de función pública, sino también y sobre todo, de incorporar las reglas que correspondan en el Título sobre el régimen disciplinario. En cualquier caso, en sede parlamentaria deberían establecerse las líneas generales de su organización y algunas reglas básicas sobre el ejercicio de sus funciones. Entre otras cosas, parece conveniente subrayar en la Ley que los inspectores de Servicios gozan de la cualidad de autoridad pública; también que todos los departamentos, autoridades, funcionarios y demás empleados públicos están obligados a colaborar en sus tareas, sin otros límites que los que derivan del ordenamiento general y de los derechos fundamentales. Resulta igualmente aconsejable ordenar que la Inspección presente anualmente una memoria de actividades, que incluya un análisis de problemas de funcionamiento de la Administración de la Generalitat, formule recomendaciones de mejora de los servicios, y que además realice una valoración retrospectiva del grado de seguimiento y eficacia de las recomendaciones previamente formuladas en anteriores memorias.

Dentro de la web institucional de la Generalitat, podría ser conveniente crear un sitio específico para la Inspección de Servicios. Se trataría con ello no sólo de publicar las memorias anuales y otros informes en su caso, sino también de divulgar datos o informaciones generales –no nominativos, obviamente– sobre el grado de cumplimiento de algunos deberes, como por ejemplo el de asistencia al trabajo o débito horario de los empleados públicos. Asimismo, debería crearse en ese sitio un buzón virtual para canalizar las denuncias que puedan presentar los empleados públicos u otras personas en relación con supuestas irregularidades que hayan conocido con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos.

Por otro lado, y desde el punto de vista orgánico, conviene que el Servicio de Inspección se vincule a la Conselleria competente en materia de función pública y que se integre, por tanto, en ella.

De otra parte, una cuestión de crucial importancia para lograr un control efectivo del cumplimiento de los deberes de los empleados públicos, es reducir a la Inspección de Servicios a esa única tarea, asignando a otras estructuras adminis-

trativas –o, en su defecto, a unidades separas de aquélla– las competencias relativas a la modernización del sector público y las referidas al análisis, evaluación y diagnóstico de las medidas orientadas a mejorar la calidad de los servicios y demás funciones que se le asignan en el artículo 4 del mencionado Decreto 68/2014. Si a la actual escasa dotación de recursos humanos, se une esa dispersión funcional de la Inspección de Servicios, no es impertinente dudar de la efectividad real de los controles que puedan realizar respecto al cumplimiento por los empleados públicos de sus deberes profesionales.

En fin, y ya al margen de la regulación legal de la cuestión, es fundamental incrementar de manera notable la dotación del personal inspector y robustecer su profesionalización y las garantías de independencia de actuación. En tal sentido debe hacerse una sosegada reflexión sobre el régimen de provisión de puestos de trabajo de esos Inspectores, que en ningún caso deberían cubrirse por libre designación, ni siquiera los puestos de jefatura. Lo más indicado a nuestro juicio, sería proveer esos puestos por concurso específico, tras haber superado un curso de cualificación profesional de especialización en la materia, como los que en el ámbito estatal desarrolla el Instituto de Estudios Fiscales o el Instituto Nacional de Administración Pública (véase al respecto el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio).

#### **b) Algunas medidas relacionadas con el absentismo**

Por otro lado, resulta indicado añadir una consideración sobre la problemática del absentismo. Tampoco en este caso las actuaciones a promover para combatir esta lacra son de carácter legal, sino de control efectivo.

Ello no obstante, quizá conviene dejar más claro en la letra de la Ley que la deducción proporcional de retribuciones a los empleados públicos que no cumplan adecuadamente su «débito horario» (actual artículo 83 de la LOGFPV) no es solo una medida que puede adoptarse en el curso de un procedimiento sancionador. Una cosa es aclarar que ese acto administrativo desfavorable no tiene naturaleza sancionadora, precisión que contiene ya la Ley y es acertada, y otra muy distinta presuponer un vínculo necesario entre la deducción de retribuciones y el procedimiento sancionador. Por el contrario, la deducción procede también en casos en que la inasistencia es lícita, por diversos motivos, sea el ejercicio del derecho de huelga o el disfrute de permisos o licencias no retribuidos o en situaciones de baja no formalizada o en otras en que, por diferentes razones, no se justifica el incumplimiento del deber de asistencia, pero no procede la incoación de procedimiento disciplinario o la sanción. En todos estos casos debe aplicarse la medida de deducción de manera sistemática, sin perjuicio de los derechos de los interesados y las reclamaciones fundadas que puedan formular al respecto.

Por otro lado, es necesario a estos efectos de control de asistencia al trabajo, aprovechar de forma integral las posibilidades de las modernas herramientas tecnológicas. Cuando se detecte la ausencia de un empleado que no ha registrado su llegada al trabajo, el propio sistema informático debería enviarle un mensaje de constancia y recordatorio de su deber de justificarla por esos mismos medios informáticos (sin perjuicio de la posibilidad posterior de adjuntar los documentos justificativos, caso de existir). En paralelo, tanto en la Inspección de Servicios como en la Subsecretaría de cada Conselleria, se debería recibir también una alerta o aviso informático del incumplimiento de la obligación de asistencia.

Finalmente, en la memoria anual de la Inspección de Servicios se debería concretar toda la información y los datos estadísticos sobre la evolución del absentismo, y sobre la efectiva aplicación de la medida de deducción de retribuciones. Para elaborar la memoria se debería exigir también la colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que colaboran con la Generalitat, por ejemplo, introduciendo expresamente en una disposición adicional de la Ley de función pública la obligación de éstas de remitir a la Administración memorias trimestrales y anuales sobre número de bajas laborales cursadas por esas entidades y sobre el tipo de enfermedades o accidentes que los motivaron.

#### **c) Las obligaciones en materia de formación continuada**

La formación y cualificación de los empleados públicos a lo largo de toda su carrera profesional se considera por la legislación vigente a la vez como un derecho y un deber. Sin duda, al empleado público debe reconocérsele el derecho a exigir prestaciones formativas en el marco de las disponibilidades existentes, para así dar sentido a la calificación de esa situación subjetiva como un auténtico derecho. Pero exigiendo siempre como contrapartida un aprovechamiento mínimo que vaya más allá de la simple asistencia a los cursos, pues solo así se puede dar efectividad al deber que hoy contempla de manera taxativa el artículo 88.7 de la LOGFPV.

No obstante el juicio favorable que merece esa obligación, su efectividad es más que discutible. Ello se debe a la práctica no insólita ni infrecuente de limitarse a asistir pasivamente a las sesiones formativas que se imparten a los empleados públicos, siendo así que el interés primordial de algunos es la obtención del documento acreditativo de esa asistencia. De esta manera se devalúan las acciones de formación, lo que es incompatible con la calidad de los servicios públicos y la eficacia y eficiencia en la realización del gasto público. Debería erradicarse ese hábito viciado, cualquiera que sea su alcance, introduciendo en todos los cursos un control o verificación, siquiera sencillo, sobre el grado de aprovechamiento de los participantes. De igual manera que la simple antigüedad debería tener un peso

específico muy marginal en la evolución de la carrera profesional, en cuanto que implica «estar» en el puesto de trabajo, el simple hecho de asistir a las actuaciones formativas tampoco debería ponderarse como un mérito en concursos y otros medios de provisión, en cuanto que implica solo «estar» presente en el correspondiente aula. Sobre ello nos remitimos al siguiente apartado de este Informe.

### **3. Especial referencia al derecho a la protección de los empleados públicos que denuncien irregularidades**

La consideración de que es necesario reforzar los valores éticos en la prestación de los servicios públicos y, muy particularmente, las medidas de garantía correspondientes, nos llevan a analizar y formular una propuesta sobre una medida que puede ser relevante, cual es el régimen de protección de los empleados públicos que formulen alertas o denuncias sobre prácticas corruptas, o cualquier otro tipo de irregularidad de que tengan conocimiento con ocasión o como consecuencia del ejercicio de su trabajo profesional. La experiencia práctica nos enseña que algunos empleados que tienen información, más o menos cabal o indiciaria, sobre tales irregularidades solo la revelan, si acaso, cuando ya ha estallado un escándalo o hay una investigación en marcha, particularmente judicial. Pero no antes y en ocasiones nunca, seguramente por temor a las consecuencias que su denuncia pudiera tener sobre su carrera o situación en la Administración. Estimular tales denuncias, cuando son fundadas, requiere establecer garantías apropiadas para los denunciantes. Siendo esta cuestión novedosa en nuestro ordenamiento, hemos considerado necesario dedicarle una atención especial en este Informe.

#### **a) El contexto normativo de la protección a los denunciantes**

En el Derecho español no hay una regulación general sobre la protección que se dispensa a quienes alerten o denuncien la existencia de irregularidades en el ejercicio de las funciones que corresponden a los altos cargos u otros empleados de la Administración. Hay sí una regla digna de ser mencionada sobre el sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de interés, establecida en el artículo 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo reguladora del alto cargo de la Administración General del Estado. Pero se trata de una cuestión distinta.

A pesar de lo que en ocasiones se afirma en los medios de comunicación, tampoco está muy extendida en el mundo la existencia de normas específicas que protejan a quienes denuncian irregularidades, y menos todavía en el sector público. Una de ellas es el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra

la corrupción, de 31 de octubre de 2003. También cuentan con alguna regulación en nuestro entorno europeo el Reino Unido, el Ducado de Luxemburgo y Francia, y existe una Recomendación del Consejo de Europa. Fuera del continente europeo, la regulación más conocida es la de los Estados Unidos de Norteamérica.

En realidad, ese tipo de medidas de protección se encuentra más en la normativa aplicable a ciertas empresas del sector privado, como las de intermediación en los mercados de valores [véase el artículo 70.ter.1.b) de la Ley del Mercado de Valores 24/1988], donde se prevén canales de comunicación o líneas éticas (*whistleblowing hotlines*), para impedir la comisión de irregularidades e inclusive un departamento independiente responsable de la función de cumplimiento normativo (*compliance officer*).

En los últimos tiempos y en los Estados de nuestro entorno se ha querido potenciar la colaboración de los empleados públicos en la supervisión o vigilancia del cumplimiento de las normas por los propios agentes públicos, superando los prejuicios que han existido y existen contra ese tipo de colaboración cívica. Hablamos de personas que, actuando de buena fe y en beneficio de la legalidad y el interés público, denuncian a ciertas autoridades o funcionarios por considerar que han cometido infracciones graves y manifiestamente contrarias a la ética del servicio.

Pues bien, teniendo en cuenta el incremento de casos de corrupción y de irregularidades acaecido en España en los últimos años (y de manera muy significativa en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana), creemos adecuado que la legislación de ésta se ocupe de la cuestión, lo que podría hacerse incluyendo algunos preceptos en la propia Ley de función pública, salvo que se estime más apropiado alguna otra ley especial. A tal efecto, se formulan a continuación algunas reflexiones y sugerencias.

Conviene aclarar en todo caso que lo que aquí se plantea es un simple régimen de protección de los denunciantes y no la introducción de una modalidad de acción pública abierta a todos los empleados públicos para combatir la corrupción y las irregularidades administrativas, ya que sobre este tipo de medida, que comporta ciertos riesgos, la Comunidad Autónoma valenciana carece de competencias.

Recordamos, por lo demás, que quien formula una denuncia se limita a informar sobre unos hechos que reputa irregulares o ilícitos, lo que puede dar lugar a las comprobaciones, pesquisas o averiguaciones que resulten pertinentes, con el fin de instruir, si procede, un procedimiento sancionador o penal (arts. 55.1 y 62.1 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común). En sentido técnico jurídico y conforme al artículo 4 de dicha Ley 39/2015 (y al artículo 31 de la vigente Ley 30/1992), los denunciantes no serían personas «interesadas» en la tramitación

del procedimiento que en su caso se incoara, si hubiera fundamento adecuado y suficiente, por lo que ni tendrían participación en la tramitación del expediente, ni serían destinatarios de la notificación del acto resolutorio, ni tampoco tendrían legitimación para impugnarlo.

#### **b) La ocultación de la identidad de quien formula una denuncia o alerta**

A la vista del Derecho comparado, es claro que la garantía mínima es proteger la identidad de la persona que realiza una denuncia o alerta de una irregularidad, tanto para evitar que su actuación se divulgue públicamente como para ofrecerle la confianza de que no sufrirá ningún tipo de represalias por parte de la Administración o de sus superiores. Aunque con carácter general los empleados públicos deben actuar de manera reservada y con sigilo, sería conveniente y oportuno incluir en la norma una referencia expresa que refuerce el cumplimiento de esos deberes generales, como ya ocurre en la normativa de dopaje deportivo (artículo 28.3 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte). En consecuencia, es importante asegurar la máxima reserva respecto a la existencia de una denuncia y sobre la identidad de la persona que la formula.

Ahora bien, resulta necesario advertir que, al igual que en otras normas sectoriales como las de inspección de trabajo, la legislación estatal de procedimiento administrativo común establece que el denunciante tiene que identificarse (artículo 62.2 de la citada ley 39/2015), de manera que las denuncias no pueden ser anónimas. Por tanto, la autoridad u órgano que reciba la denuncia o alerta tiene que guardar secreto sobre la identidad del denunciante, es decir garantizar el más estricto anonimato *ad extra*. Este reforzamiento del deber de secreto profesional está respaldado, por cierto, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, *Stanley George Adams*).

Cuestión distinta es si la Administración debe o no realizar algún tipo de comprobación cuando se le hacen llegar de forma anónima datos, documentos de cualquier tipo o pruebas de otra naturaleza que demuestren *a priori* la comisión de infracciones graves. No se puede descartar que ocasionalmente la Administración pueda iniciar de oficio con tal motivo sus propias investigaciones. Pero conviene ser prudente a ese respecto y no organizar ninguna especie de buzón de las denuncias, como el que funcionaba en su día en el Palacio de los Dogos de Venecia.

En garantía del anonimato *ad extra* subyace el compromiso de que no se conservarán archivos informáticos que contengan la dirección de internet, domiciliaria o telefónica de donde procede la denuncia. Esa opacidad quizá puede afectar a

los derechos del denunciado y presunto infractor a defenderse, pero solo si la denuncia intenta utilizarse como prueba testifical, en cuyo caso resulta imposible mantener la ocultación de identidad y debe contarse con el consentimiento del denunciante para revelarla. Por supuesto, también es preciso tutelar el derecho del denunciado al honor e imagen personal frente a denuncias difamatorias o realizadas de mala fe, para lo cual es necesario que la Administración realice las comprobaciones necesarias que permitan dar visos de veracidad a los hechos denunciados. Algunos de estos problemas son analizados por la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe de 28 de mayo de 2007, número 128/2007. En cualquier caso, la simple recepción de una denuncia que no aporta ningún indicio probatorio no obliga a la Administración a realizar necesaria e imperativamente una información reservada previa a tramitar un procedimiento de inspección.

#### **c) La protección del denunciante o alertador contra eventuales represalias**

Al margen de lo anterior, tiene extraordinaria importancia blindar al denunciante en la medida de lo posible frente al riesgo de eventuales represalias. Dentro de las competencias de la Generalidad Valenciana, cabría establecer una norma de protección que excluya el riesgo de que se ejerza contra el denunciante la potestad disciplinaria. Pero no solo eso, sino que como establece la legislación francesa más reciente (Leyes de 13 de febrero de 2011, 16 de abril de 2103 y 20 de abril de 2016), se debe prohibir cualquier medida de discriminación fundada directa o indirectamente en ese motivo durante todo el desarrollo de su relación de empleo público. Baste pensar en la imposición de medidas desfavorables en materia de permisos y de disfrute de vacaciones, o las referidas a traslados, distribución de la carga de trabajo, así como cualquiera otra que comporte una injustificada restricción o reducción de derechos que se imponga como represalia.

Aunque la simple tipificación de una norma prohibitiva pudiera parecer suficiente para garantizar la protección frente a represalias, la efectividad práctica de esa prohibición se refuerza si además se establece que serán inválidos los actos administrativos o las medidas que vulneren esa prohibición (como ocurre en Francia, tal y como se acaba de indicar). Teniendo en cuenta que la tipificación de los vicios de nulidad es una materia que está reservada a la ley, estatal o autonómica [artículo 62.1.g) de la Ley 30/1992 y artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015], esa calificación debería ser expresamente incluida en la norma que modifique la LOGFPV.

Por otro lado, sería de gran utilidad introducir expresamente en la Ley una regla que invirtiera la carga de la prueba, partiendo de la presunción de que las medidas desfavorables adoptadas contra el denunciante son de carácter represivo. Se trata de liberar al denunciante de la carga de demostrar que una concreta me-

didada perjudicial es una auténtica y verdadera represalia, para lo cual ha de ser la Administración la que aporte los indicios y argumentos que permitan concluir, con suficiente fundamento objetivo, que la medida desfavorable no está causalmente vinculada con el hecho de la formalización de la denuncia, sino que se debe única y exclusivamente a auténticas necesidades del servicio, o a la comisión de una infracción sancionable por quien en su día formuló una denuncia. Esa misma orientación de invertir la carga de la prueba, también se ha establecido recientemente en la normativa francesa (Ley de 20 de abril de 2016, relativa a la deontología y a los derechos y las obligaciones de los funcionarios).

En definitiva, se trata de incorporar una directriz parecida o similar a la establecida en el artículo 96 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que establece la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación contraria a la igualdad, o en relación a los accidentes de trabajo. En relación a los contratados laborales de las Administraciones valencianas, convendría introducir en la Ley autonómica una referencia expresa a que las medidas de represalia se reputan como discriminatorias y, por tanto, cubiertas por el mencionado precepto de la Ley 36/2011. En ese contexto, la Comunidad Autónoma no crea la regla procesal de invertir la carga de la prueba (pues se establece ya en la legislación estatal), y se limita a modular su ámbito de aplicación, para extenderlo a una cuestión relativa a su personal ligado con la Administración autonómica por un vínculo de naturaleza laboral.

En relación a los funcionarios públicos, esa regla sobre la inversión de la carga probatoria únicamente podría ser aplicable en el ámbito administrativo, pues no parece o al menos es dudoso que la Generalitat Valenciana tenga competencia para introducir *ex novo* esa regla para los procesos judiciales del orden contencioso-administrativo. Pero quizá pueda reflejarse en el futuro también en la legislación estatal o ser deducida por la jurisprudencia, como a veces sucede. A ese respecto, conviene recordar aquí que el artículo 149.1.6ª de la Constitución, atribuye al Estado competencia en materia de legislación procesal, «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas». Teniendo en cuenta que ese precepto no admite las especialidades procesales que se estimen convenientes u oportunas (pues siempre tienen que ser «necesarias»), y a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia (Sentencias 83/2014, 201/2013, 92/2013, 21/2012, 135/2006, 243/2004 y 47/2004, entre otras), no existe plena certidumbre para afirmar que la Comunidad Valenciana tenga competencia para introducir *ex novo* esa especialidad procesal en el orden contencioso-administrativo.

El simple hecho de que normativamente se excluyan las sanciones u otras medidas contra el denunciante, no basta para excluir que se dicten contra él actos desfavorables. Al denunciante no le quedaría más remedio que impugnar esos actos y pretender su invalidación. Aunque esos actos fueran declarados contrarios a Derecho, esa invalidación sería en cierto sentido pírrica o platónica, pues algunas consecuencias habrían consumado ya sus efectos y sólo cabría compensar al denunciante represaliado mediante una reparación económica. Pues bien, para el caso de que se consumara alguna acción de represalia que se declarara posteriormente ilícita por acto administrativo o sentencia judicial, cabría quizá compensar al denunciante represaliado mediante una reparación económica. La Ley valenciana de función pública podría no sólo aludir a esta posibilidad, sino además recordar la obligación de ejercer la acción de regreso contra la autoridad o funcionario que hubiera tomado represalias. Al efecto habrá de aplicarse, no obstante, la legislación sobre responsabilidad patrimonial, que es competencia del Estado.

#### **d) La prevención de las denuncias falsas o de mala fe**

De otro lado, elementales razones de prudencia aconsejan prevenir el riesgo de un eventual abuso del derecho a formular denuncias contra autoridades o funcionarios que realizan actuaciones supuestamente irregulares. De acuerdo con una visión ponderada de los distintos bienes jurídicamente protegidos, también debería acordarse algún tipo de protección a quienes pueden ser víctimas de denuncias difamatorias. Cabe, por ejemplo, incluir en la tipificación de las infracciones sancionables en materia de función pública la de las denuncias realizadas dolosamente o de mala fe, para desprestigiar infundadamente a una autoridad o empleado público.

#### **e) La eventual introducción de medidas positivas que fomenten las denuncias y alertas; especial consideración del régimen de clemencia**

Al margen de la protección que se otorga a la persona que formula una alerta o denuncia, tiene algún sentido plantearse la eventual conveniencia o utilidad de introducir además medidas positivas que estimulen o fomenten ese tipo de colaboración en la lucha contra las irregularidades administrativas y la corrupción.

En el caso de los empleados públicos, no cabe adoptar medidas de estímulo o compensación económica al respecto, como sucede en alguna legislación extranjera sobre mercados de valores (por ejemplo, en la «*Wall Street Reform and Consumer Protection Act*» de 5 de enero de 2010). En cambio, sí cabe favorecer las denuncias de empleados públicos arrepentidos de haber participado en una irregularidad

durante el desempeño de su actividad profesional. Es decir, se trataría de atribuir al denunciante la ventaja que establecen ya algunas normas de nuestro Derecho positivo y que se bautiza como «clemencia», que comporta una indulgencia total o parcial de las irregularidades que hubiera cometido, figura que tiene su origen en el sector de defensa de la competencia, y que ahora se ha incluido con efectos generales en el artículo 64.2 de la citada Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, a cuyo texto nos remitimos.

Para reforzar la seguridad jurídica y acotar los límites de esa fórmula de clemencia o condonación de responsabilidades a los empleados públicos que denuncien irregularidades, al redactar la Ley autonómica resulta prudente inspirarse en los matices y las cautelas establecidos en los artículos 65 y 66 de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia, y en el artículo 52 de su Reglamento (aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero). En ese sentido, para que cupiera adoptar una medida de clemencia total, deberían concurrir los siguientes requisitos:

- a) que el empleado público interesado, solicite expresamente la medida de clemencia;
- b) que el solicitante de la clemencia sea el primero en denunciar los hechos y aportar elementos de prueba;
- c) que el solicitante de la medida de clemencia no haya participado en la destrucción de pruebas; y,
- d) que en el momento de formular la denuncia, el solicitante de la medida de clemencia haya puesto fin a su participación en los hechos irregulares o contrarios a Derecho;
- e) que el empleado público que solicita la clemencia no haya adoptado medidas para obligar a otros empleados públicos a participar en la irregularidad que se denuncia; y
- f) que el solicitante colabore con la Administración en el esclarecimiento de los hechos de manera plena, continuada y diligente.

Aunque es probable que esta medida tenga menor eficacia en un ambiente corporativo o laboral, la Ley valenciana de función pública podría incluir estas previsiones.

#### **f) El órgano competente para gestionar las denuncias**

Aunque caben varias opciones, por razones de eficiencia y economía en la realización del gasto público no es aconsejable crear un nuevo órgano para gestionar las denuncias o alertas que formulen los empleados públicos sobre las

irregularidades que conozcan en el ejercicio de sus funciones. Puede bastar con atribuir esa labor a la Inspección de Servicios, siempre que, como más arriba hemos expuesto, se acuerde reforzar este órgano en sus funciones y, sobre todo, en sus medios personales.

Uno de los reparos que puede merecer esa opción es la limitación del ámbito subjetivo de actuación de la Inspección. Aunque es claro que tiene competencia para supervisar el cumplimiento de la legalidad por parte de los empleados públicos, no es igual de evidente que también le corresponda la fiscalización de la actividad de las autoridades públicas y los altos cargos de la Administración, a quienes podrían referirse los hechos irregulares contenidos en la denuncia. Ante esa situación cabe pensar en dos alternativas: a) atribuir expresamente a la Inspección de Servicios la competencia para fiscalizar a dichas autoridades y altos cargos, a tales efectos; o b) limitar la tarea de la Inspección a realizar la información reservada que precede al procedimiento de investigación de los hechos denunciados, atribuyendo la competencia para incoar e instruir ese procedimiento a otro órgano distinto, como el encargado de dilucidar los conflictos de interés, salvo que proceda presentar denuncia ante la Jurisdicción Penal.

## XII. FORMACIÓN

### 1. Un cambio de rumbo necesario

Suele ser lugar común que los Gobiernos y quienes en su seno se responsabilizan de la política de función pública apelen a las virtudes de la formación de los empleados públicos como una de las palancas esenciales de modernización y cambio en las Administraciones Públicas y destaquen la necesidad de potenciarla. Pero ello contrasta a menudo en la práctica con una escasa preocupación por innovar el propio modelo formativo y con la reiteración de esquemas y fórmulas rutinarias y en buena medida periclitadas, que no producen los efectos pretendidos ni generan un eficaz retorno de la inversión pública que, en mayor o menor grado, se dedica estos fines.

Esto ha sucedido, desde luego, en la Comunidad Valenciana durante bastante tiempo, como se deduce de algunos de los análisis que hemos venido exponiendo en páginas anteriores. En primer lugar, ha habido un retroceso sostenido de los recursos destinados a este fin. Mientras que en 2010 la formación gestionada por el IVAP tuvo un presupuesto de 1.668.000 euros, en 2016 la cantidad presupuestada es de 1.202.800 euros, si se excluyen otros 887.780 euros destinados a la Administración Local y financiados por el INAP. Dicha cantidad, que no obstante ha experimentado un aumento respecto a 2015, significa en torno a 75 euros por empleado. Sin contar con los medios formativos propios del personal de educación y sanidad, la cifra supone solo un 2,2 por mil del gasto de personal de la Generalitat, porcentaje muy alejado del porcentaje de la masa salarial que se estima destinan a formación las grandes organizaciones, que se sitúa en torno al 1 por 100. Aunque en el año 2016 se advierte un positivo cambio de tendencia, difícilmente puede conseguirse una progresión adecuada con un volumen tan escaso de recursos.

Sin embargo, el problema no es solo presupuestario. Ya se ha dicho que ha faltado una política coherente de formación y, en razón de esa carencia, ha predominado un modelo de oferta amplia y heterogénea de cursos, sin directa conexión muchos de ellos con las necesidades reales de la Administración o los requerimientos de los puestos de trabajo, sino más bien destinados a proporcionar al personal la oportunidad de acreditar méritos evaluables en los procesos de consolidación o de provisión de puestos y ahora también para la carrera horizontal. Cursos y

actividades por lo general de corta duración y en los que no se exige por lo común ningún tipo de control o verificación del aprovechamiento.

Desde luego, la formación es un derecho del personal empleado público y así lo concibe el TREBEP en su art. 14.g): derecho «a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral». También es una materia de negociación obligatoria, conforme al artículo 37.1.f). Pero eso no significa que la política de formación deba condicionarse al interés individual de los funcionarios o a las demandas de las organizaciones sindicales que participan en las mesas de negociación.

Por ello la Comisión de preparación del EBEP recomendaba no solo que se hiciera referencia a la necesidad de que las Administraciones Públicas se dotasen de los recursos necesarios para la formación y perfeccionamiento, sino que la gestión de la misma se caracterizara por el rigor, en forma de eficaces criterios de programación, gestión y evaluación. Y, desde el punto de vista del empleado público, el TREBEP concibe la formación no solo como un derecho, teniendo en cuenta las expectativas legítimas de desarrollo profesional, sino también como un deber (art. 54.8), vinculado a la continua mejora del servicio y adaptada a un entorno cambiante. Deber que hay que planificar, organizar y evaluar, máxime cuando la relación de servicio se caracteriza jurídicamente por la inamovilidad funcional y da lugar por lo común a una dedicación vitalicia al servicio público.

En virtud de ello, la política de formación de los empleados públicos de la Generalitat debe revisarse desde un planteamiento estratégico. Ello supone, en primer lugar, abandonar el formato de «catálogo o menú» de cursos, típico de tantos centros públicos de formación, para centrarse en las necesidades formativas del personal relacionadas con el desempeño de los puestos de trabajo. Para lo cual hay que detectar con rigor las necesidades, aprobar una programación adecuada a ellas y proceder después al estudio de su impacto, es decir de cómo se transfiere la formación impartida al ejercicio de los puestos de trabajo.

Por otra parte, la formación ligada al desempeño de los puestos y asociada con el desarrollo profesional no es la única a reorientar. Es imprescindible que la Generalitat contemple otros dos aspectos en la política de formación del personal a su servicio. En primer lugar, la formación «de entrada» en el servicio público, ligada a la selección, que debe jugar un papel relevante, como hemos señalado en el apartado anterior, sobre todo en el acceso a algunos Cuerpos y Escalas de los Grupos superiores. En segundo lugar, hay que proceder a una difusión cabal de las innovaciones y líneas de mejora existentes sobre la gestión de los servicios y proveer un conocimiento transformador de la misma mediante nuevas investigaciones. Desde este último punto de vista, tiene particular importancia la formación del

personal directivo, destinada a crear «valor público» en un ámbito tan relevante. Y, como es natural, también la tienen los estudio e investigaciones aplicadas.

Revisar la política de formación debe suponer asimismo repensar el marco institucional responsable de su organización. Para ello es imprescindible acordar un punto de inflexión en la trayectoria seguida por el IVAP, caracterizada por su progresiva decadencia en los últimos veinte años, a la que ya nos hemos referido en el apartado V.

Una reforma legislativa general de la función pública autonómica puede ser una buena ocasión para, una vez contrastada la ineficacia del modelo vigente, dar un giro sustantivo al marco organizativo de la formación, a sus enfoques y, en definitivo, al modelo institucional que sustenta la misma.

## 2. Algunas propuestas legislativas

La LOGFPV recoge ya en sus artículos 93 a 95, dentro del Título dedicado a los derechos y deberes de los empleados públicos, la regulación de la formación. A su vez, el importante Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional, completa esa regulación a los efectos que contempla.

Por lo que a la LOGFPV se refiere, la definición de la formación como derecho en el artículo 93 está bien articulada. Por su parte, el artículo 94 incide en la formación como un deber del empleado público, un enfoque acertado que, por cierto, ha sido imitado por otras leyes autonómicas. La Ley se refiere también, en los artículos 93 y 95, a la obligación de la Administración de programar la formación, a los planes de formación y a la función de planificar, organizar y ejecutar los cursos de selección y promoción del personal, que atribuye al IVAP. A éste se dedica el artículo 95, atribuyéndole además la función de participar en la formación y perfeccionamiento del personal de otras Administraciones Públicas –hay que pensar sobre todo en las entidades locales, aunque no se citen expresamente– y la de realizar estudios e investigaciones relacionados con la Administración y la gestión pública, así como con la formación y perfeccionamiento del personal.

De hecho, la regulación de la LOGFPV supuso en su momento una innovación en esta materia y es sustancialmente correcta. Los problemas detectados no derivan en este caso de la legislación, sino de cómo se ha aplicado la misma; en algunos extremos, cabría mejor decir de cómo no se ha aplicado. Lo decisivo no es tanto en este caso modificar la Ley sino cambiar radicalmente la forma en que se ha llevado a cabo la política de formación, con independencia de ella o desconociendo

sus orientaciones. Ello no obstante, pueden introducirse en el texto legal algunos retoques de detalle.

Cabe hacer mayor énfasis en la formación no solo como derecho del empleado público sino como elemento de interés público. En tal sentido se recomienda precisar que, además de planificarse en función de las necesidades del servicio, deben evaluarse periódicamente las acciones formativas y su impacto en la mejora de los servicios. Y ello no solo mediante la memoria anual que viene elaborando el IVAP, centrada en la mera recopilación de datos. También puede establecerse que la planificación de dichas acciones debe observar un adecuado equilibrio territorial.

Desde el punto de vista de la formación como deber, recomendamos que se incluya una garantía elemental de su cumplimiento, indicando que la acreditación de los cursos y acciones de formación requerirá una previa evaluación del aprovechamiento por los interesados, tal como hemos señalado en el apartado anterior.

Se recomienda también que la regulación del IVAP se mantenga en la Ley de función pública, pero con algunas innovaciones.

Ya hemos dicho también que nos parece necesario ampliar las competencias del IVAP para que asuma la función de organización, supervisión y evaluación de la selección del personal al servicio de la Generalitat.

Por lo que a las funciones de formación se refiere, debería reconocerse al IVAP un papel coordinador de los restantes centros de formación existentes, tanto para los diferentes sectores del empleo público de la Generalitat (sanidad, educación, justicia, universidades) como para otros niveles de gobierno (Ayuntamientos, Diputaciones, federaciones de municipios) en incluso del sector público empresarial (IVACE, EIGE, CulturArts, Turismo) y del personal de las Instituciones estatutarias. También se debería contemplar de modo específico la atribución al IVAP de la política de formación de directivos.

Un diseño de centro como el planteado requiere seguramente dotarle por la Ley de personalidad jurídica propia. Su Director o Directora debería ser nombrado entre personas idóneas, es decir, con conocimientos y experiencia en la materia, y debería ser asistido por un consejo rector, en el que puede preverse alguna participación de los agentes sociales, de las Universidades y de la sociedad civil. La Ley puede regular también las bases de su régimen jurídico, incluida la obligación de transparencia y la rendición de cuentas.

En definitiva, proponemos una suerte de «refundación institucional» del IVAP, conceptualizado como órgano gestor de las políticas de selección y formación de la función pública, no solo para el personal de la Administración del Consell sino para la valenciana en su totalidad.

## XIII. PROVISIÓN DE PUESTOS Y MOVILIDAD

### 1. Un régimen legal rígido e inaplicado

El régimen de provisión de puestos de trabajo de la LOGFPV sigue, como no podía ser menos, el establecido en el TREBEP, aunque con algunas peculiaridades significativas, que están pensadas en clave de garantía de las opciones individuales de los funcionarios más que de las necesidades objetivas del servicio. Con todo y como se ha expuesto desde el inicio de este Informe es un régimen que se ha desvirtuado en la práctica, aun sin infringir la letra de la Ley, ya que lo que según ésta debería ser la regla general –el concurso como forma de provisión– hace tiempo que no se utiliza como tal, mientras que lo que debería ser excepcional –libre designación, comisión de servicios, adscripción provisional– se ha convertido en ordinario en la práctica. Conviene por ello hacer un replanteamiento de la cuestión, introduciendo algunas normas de garantía y también algunas otras de flexibilidad, con el fin de regularizar el funcionamiento de la Administración valenciana en este aspecto tan importante del régimen de la función pública.

Para empezar, es claro que la movilidad puede ser voluntaria o forzosa, como reconoce el artículo 97 de la LOGFPV. Ésta última, que ha de fundarse en las necesidades del servicio, parece contemplarse sin embargo en dicha Ley con gran desconfianza, lo que lleva a extremar las garantías hasta el punto de que puede resultar de difícil aplicación en la práctica. En cuanto al régimen de concursos, se vincula en gran medida a la fragmentación de los puestos en función de los Cuerpos y Escalas. Todo ello introduce un factor de enorme rigidez en la gestión del sistema de provisión. No es extraño por ello que el modelo no se haya aplicado y que, en cambio, se hayan utilizado profusamente aquellas «válvulas de escape». Pero la consecuencia resultante es un sistema opaco y aleatorio de provisión de puestos, caracterizado por una altísima discrecionalidad, que no tiene en cuenta de manera explícita y suficiente los principios fundamentales que, según el TREBEP (art. 78.1) deben regirlos: igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Dicho esto, hemos de analizar las diferentes piezas del sistema y exponer nuestras recomendaciones al respecto.

## 2. Sobre los concursos

Nada que objetar por nuestra parte a que el concurso se considere como el sistema normal de provisión de puestos. Sin embargo, la regulación sobre los concursos actualmente contenida en la LOGFPV deja bastante que desear, por varias razones.

Ante todo, es necesario a nuestro entender desvincular la provisión de puestos de la pertenencia a un Cuerpo o Escala determinada. Eso no significa que no pueda reservarse ciertos puestos de trabajo en exclusiva a funcionarios de algún Cuerpo o Escala, pero eso debe ser la excepción. Los puestos, como regla general, deben estar abiertos a todos los que reúnan los requisitos y competencias para desempeñarlos que se contemplen en las relaciones de puestos de trabajo, conforme al principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad». Sobran por tanto en la Ley todas aquellas referencias que aúnan puestos y Cuerpos, que deberían suprimirse.

De otro lado, la regulación actual, que debería empezar por diferenciar de manera expresa los dos tipos de concursos, el general y el específico, no tiene la claridad que resulta precisa para lograr la seguridad jurídica. A este respecto formulamos las observaciones que siguen.

### a) Los méritos que se pueden alegar en el concurso general y su ponderación

Uno de los aspectos sobre los que reflexionar, al efecto de introducir ciertos cambios en la normativa legal, es el de la identificación de los méritos que se valoran en un concurso.

Para empezar, cuestionamos que sea un acierto haber señalado como el primero de todos los «méritos» la antigüedad [artículo 100.2.a) de la LOGFPV]. Es cuanto menos discutible que el simple transcurso del tiempo deba o pueda ser ponderado como un auténtico mérito atribuible al empleado público. Parece más razonable considerar que el mérito radica en el número de años de trabajo que hayan sido favorablemente evaluados y en el bagaje profesional derivado de su desempeño. Por eso parece necesario cambiar el concepto de «antigüedad» por el de «experiencia profesional en el servicio».

De otro lado, el artículo 100.2.h) de la LOGFPV establece que, en los términos que se dispongan reglamentariamente, se podrán valorar como mérito las «actividades científicas, docentes, de investigación y publicaciones». A juicio de esta Comisión, ese precepto legal debería añadir la necesaria vinculación directa entre esas actividades y publicaciones con el perfil de las tareas que se atribuyen al puesto de trabajo que sale a concurso.

Algo similar cabe decir del mérito tipificado en el artículo 100.2.g) de la LOGFPV, esto es, la formación. Dicho mérito debe ceñirse únicamente a la formación que sea afín o que esté directamente ligada con las tareas y funciones que se asignan al puesto de trabajo. Por lo demás, a efectos de ponderar la formación obtenida mediante la participación en cursos, jornadas o seminarios, la norma legal podría precisar que sólo debería valorarse como auténtico mérito la acreditación del aprovechamiento y no la simple realización de esas actividades o, por decirlo de otra manera, el «coleccionismo de diplomas» que tan solo demuestran la participación formal –y ni siquiera la presencia continuada– en las mismas. La simple asistencia a los cursos de formación es un deber del empleado público (artículo 94 de la LOGFPV); pues bien, el respeto de esa norma libera al empleado de responsabilidades disciplinarias (artículos 142.1.m) y 143.1.e) de la LOGFPV), pero el simple cumplimiento del deber no es un mérito o una cualidad digna de valoración positiva al realizar un concurso para la provisión de puestos de trabajo.

A la hora de ponderar el peso específico de unos y otros cursos, quizá también podría considerarse la conveniencia u oportunidad de otorgar mayor valoración a ciertas actividades formativas oficiales, como las organizadas o supervisadas por el IVAP.

La misma lógica de exigir una conexión o adecuación entre un mérito y el perfil del puesto de trabajo en el mismo texto de la Ley, debería trasladarse a todos los demás. Incluso al conocimiento de idiomas de los Estados miembros de la Unión Europea [artículo 100.2.d) de la LOGFPV], o el nivel de conocimiento del idioma valenciano [artículo 100.2.c) de esa misma Ley]. Parece razonable que estos méritos se pongan en relación con el perfil lingüístico de los puestos de trabajo, que puede ser y normalmente será diferente.

De otra parte, aunque el artículo 100.2 de la LOGFPV incluye como mérito la evaluación del desempeño en destinos anteriores, lo hace como un mérito más, cuando a juicio de esta Comisión debería ser el más relevante, obviamente desde el momento en que dicha evaluación se implante de manera efectiva. Pero al menos la Ley debería indicar que dicho mérito debe ser preferente entre los que se incluyan en el baremo y que la puntuación correspondiente al mismo será la que se tenga en cuenta en caso de empate. Incluso se podría garantizar en la propia Ley un porcentaje mínimo en el baremo referido a la valoración positiva del desempeño en los puestos de trabajo previos.

En fin, un mérito que hasta ahora no suele ponderarse en los concursos y que, a pesar de su olvido, es muy valioso para la recta satisfacción de los intereses generales en la gestión de los recursos humanos, es la participación en las comisiones designadas para realizar las pruebas de selección e ingreso en el empleo

público y, aunque en menor medida, también en las comisiones responsables de valorar a los aspirantes en los concursos para la provisión de puestos de trabajo. Dada la escasa predisposición de no pocos funcionarios a tomar parte en este tipo de tareas, parece conveniente premiarlas como mérito valorable.

Por lo demás, la vigente Ley no dice nada sobre la ponderación relativa de los méritos a incluir en el baremo por la convocatoria del concurso, ya que se limita a exigir que la convocatoria incluya un baremo [artículo 101.1.c)], y posibilitar que el baremo fije una puntuación mínima global para la adjudicación del puesto de trabajo [artículo 101.1.e)]. En la actualidad los límites objetivos al peso específico que el baremo puede atribuir a cada uno de esos méritos se establecen en una norma de desarrollo, el artículo 20.3 del Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa del personal, aprobado por Decreto 33/1999, de 9 de marzo. Conviene, no obstante, que en sede parlamentaria se fije un límite máximo a la ponderación de cada mérito –entre un 30 y un 40%, por ejemplo–, ya que es una garantía básica de razonabilidad y proporcionalidad.

Debe, por último reconsiderarse, a la luz de las circunstancias, si el plazo mínimo de desempeño de un puesto de trabajo para poder concursar a otro debe ser el de un año, que fija la LOGFPV (art. 101.3), o el de dos, como es común en la legislación del Estado y de otras CCAA, aunque admita excepciones justificadas. En nuestra opinión conviene favorecer una mínima estabilidad en el ejercicio de cada puesto, por lo que debería cambiarse la norma, alineándola con la de otras leyes o reglamentos.

### **b) El órgano que valora los méritos de un concurso general**

La LOGFPV establece que la composición de estos órganos ha de atenerse a idénticos principios y reglas que los establecidos para los órganos de selección. Mostramos nuestra conformidad con esa norma, a la que hacemos extensivas nuestras consideraciones sobre la composición de los órganos de selección, pues siendo en uno y otro caso su función de naturaleza técnica, no resulta oportuno incorporar a la comisiones que valoran los méritos de un concurso general a quienes tienen como único título de legitimación su pertenencia a un sindicato o asociación profesional o su condición de representante de ese tipo de organizaciones.

### **c) El concurso específico**

No siempre la fórmula del concurso ordinario es la más idónea para asegurar la correcta provisión de puestos de trabajo basada en el mérito y la capacidad. Y ello por el acusado formalismo de los baremos. Menos aún lo es en un sistema

que todavía no ha introducido la evaluación del desempeño. La mera ponderación cuantitativa de méritos estandarizados dificulta, cuando no impide, una verdadera «gestión por competencias», que tenga en cuenta las habilidades y destrezas de los candidatos y su actitud ante el servicio, suficientemente contrastada. Este tipo de consideraciones, que son atendibles, sirven de argumento y a veces de simple excusa para ampliar de manera inmoderada el sistema de libre designación, que implica en la práctica un grado máximo de discrecionalidad de los nombramientos. Por eso en muchos casos, sobre todo para cubrir puestos singularizados y de cierto nivel de responsabilidad, es más adecuada la fórmula del concurso específico. Como ya se ha anticipado, esa fórmula tiene acogida en la LOGFPV (artículo 100.3), aunque no se le otorga la importancia que merece. En la actualidad dicha norma legal carece de desarrollo reglamentario en el Decreto 33/1999, de 9 de marzo.

En nuestra opinión, es preferible ante todo dedicar preceptos distintos y separados a la regulación de los concursos generales y los concursos específicos, resaltando así la relevancia de estos últimos como sistema alternativo ordinario de provisión.

Dicho esto, consideramos que deben ampliarse los supuestos en que procede aplicar tal fórmula, sustituyendo en algunos casos al puro concurso de méritos y otras –lo que es especialmente importante– a la utilización del sistema de libre designación. A tal efecto, podría empezar identificándose el tipo de puestos de trabajo a los que puede o debe aplicarse el concurso específico. Consideramos que ésta debería ser la regla general para proveer los puestos de trabajo de los niveles correspondientes a los Subgrupos A1 y A2, salvo que se trate quizá de puestos de base y de responsabilidades limitadas. Y, desde luego, debería ser el sistema normal para la provisión de las jefaturas de servicio, salvo que excepcional y motivadamente se opte por la libre designación. Si, como se ha dicho con antelación (apartado VIII), incluso los puestos directivos –incluidos los de subdirección general y equivalentes– deberían cubrirse por un sistema que garantice la publicidad y la concurrencia y en función de la acreditación previa de conocimientos y experiencia, no tiene justificación que las jefaturas de servicio se cubran en general por libre designación.

A continuación, deberían describirse de manera suficiente los méritos específicos que pueden ser objeto de valoración en ese tipo de concursos y acotar *grosso modo* su peso específico comparativo, estableciendo límites porcentuales que constriñan su ponderación, en términos similares a los que ya hemos expuesto respecto del concurso ordinario.

En todo caso, conviene diferenciar las dos fases del desarrollo del concurso específico, como hace ya la Ley. Esa norma debería describir someramente las dos

fases del desarrollo del concurso específico, y detallar con algo más de precisión el tipo de pruebas que se pueden desarrollar en la segunda fase, en particular, la eventual exigencia de una memoria, y la realización de una entrevista (en ambos casos, sobre los méritos específicos exigidos en la convocatoria).

En los casos en que se exija la entrevista personal, es indispensable indicar que debe versar sobre los conocimientos, experiencias y aptitudes profesionales de los candidatos, por especial referencia a las funciones del puesto a desempeñar. En todo caso se debe dejar constancia de la entrevista, en garantía de la objetividad y transparencia del procedimiento y de los derechos de los interesados, lo que debe hacerse mediante grabación audiovisual, como se establece ya en algunas Administraciones.

Por último y para mayor garantía cabría introducir en la Ley una regla especial de ponderación de los puntos atribuidos por cada uno de los miembros de la comisión de valoración del concurso, en una línea parecida a la del artículo 45.5 del Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Según este precepto, la valoración de los méritos –obviamente en la parte no reglada por el baremo– debe efectuarse teniendo en cuenta la media aritmética de las puntuaciones otorgadas por cada uno de los miembros de la comisión, desechando la máxima y la mínima concedidas, puntuaciones y valoración final que deben reflejarse en acta.

#### **d) La adecuada y suficiente motivación de los actos resolutorios de los concursos**

En todo caso, la Ley debería incorporar expresamente un precepto que exija la suficiente y adecuada motivación de los actos resolutorios de los concursos, tanto los generales como los específicos.

En concreto, se debería establecer una regulación que evite el riesgo de que las comisiones se limiten a exteriorizar una valoración global o conjunta de los méritos, exigiendo la obligatoria justificación individualizada de la puntuación atribuida a cada uno de los alegados por cada candidato. Si, como puede ocurrir en los concursos específicos, una de las pruebas fuera una entrevista, cada uno de los miembros de la comisión correspondiente debería redactar un informe individualizado en el que detalle de manera adecuada su juicio, informe que debería incorporarse al expediente.

Conviene recordar, que la normativa general sobre procedimiento administrativo común no se conforma con la simple exteriorización de los puntos que se asignan a cada candidato en un procedimiento selectivo, pues además siempre

debe quedar constancia en el expediente, de «los fundamentos de la resolución que se adopte» (artículo 54.2 de la Ley 30/1992, y artículo 35.2 de la Ley 39/2015). Aunque la todavía vigente Ley 30/1992 no fuera aplicable a los empleados públicos, ya no ocurre lo mismo con la más reciente Ley 39/2015.

### **3. En especial, la libre designación**

#### **a) Situación actual**

La libre designación es una fórmula de provisión de puestos de trabajo que se califica como «ordinaria» en el artículo 99.1 de la LOGFPV, que la prevé para los siguientes puestos en el artículo 102.2:

«a) Los puestos de trabajo con el rango de subdirección general o jefatura de servicio.

b) Los puestos de secretaría de altos cargos.

c) Los puestos de naturaleza funcionarial que se creen como consecuencia de Acuerdo del Consell y con las características y requisitos que en el mismo se establezcan, pertenecientes a los grupos o subgrupos profesionales A1, A2, B o C1, adscritos y directamente dependientes de las subsecretarías o de las secretarías autonómicas, con funciones de asesoramiento o coordinación y que tengan la denominación de coordinador/ a– asesor/ a».

Conviene añadir que, según el artículo 102.3, la Conselleria a la cual esté adscrito el puesto de trabajo resolverá las convocatorias correspondientes, bien con su adjudicación «a la persona que considere más idónea» para el mismo, bien declarando desierta dicha convocatoria, «aun existiendo personal que reúna los requisitos exigidos, si considerara que ninguno resulta idóneo para su desempeño». La discrecionalidad de la decisión se contempla, pues, como máxima.

En virtud de ello y de otras razones ya apuntadas, no es de extrañar el elevado número de puestos de la Administración General de la Generalitat que hoy en día están cubiertos por libre designación. Según datos de que disponemos, fechados a enero de 2016, de un total de 16.967 puestos de trabajo existentes, 796 fueron provistos mediante libre designación. Los puestos son en su mayoría del Subgrupo A1 y A2 (643 puestos de trabajo), y otros de los Subgrupos C1 y C2 (140 puestos de trabajo). De los 796 puestos de trabajo provistos mediante libre designación, 206 estaban abiertos a funcionarios de otras Administraciones Públicas y los restantes no.

La situación no es la más acorde con la aplicación de los principios de mérito y capacidad en la provisión de puestos. Seguramente por ello los programas para las pasadas elecciones autonómicas de los partidos y coaliciones que actualmente conforman el Gobierno de la Generalidad Valenciana apostaban «por la despolitización de los cargos de responsabilidad, con selecciones basadas en convocatorias públicas a cargo de tribunales independientes especializados» (programa de gobierno presentado por el PSPV-PSOE, punto 54); o más directamente por introducir «cambios normativos urgentes para impedir la consolidación de grado de los nombramientos efectuados mediante procedimiento de libre designación, cuando se trate de puestos de trabajo que tengan que pasar a ser seleccionados mediante concursos» (programa de gobierno presentado por la coalición Compromís, punto 10).

En efecto, aunque la libre designación es una fórmula de provisión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de carrera, que no es contraria de por sí a la igualdad en el acceso a los cargos públicos, a la objetividad exigida en la satisfacción de los intereses generales y también al principio de mérito –y así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones (por ejemplo, STC 235/2000, de 5 de octubre)— el abuso de esta fórmula y la manera absolutamente inmotivada con que se practica constituye una situación no acorde con dichos principios y derechos. No solo eso, sino que tampoco beneficia el correcto funcionamiento de la Administración desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia.

Por el contrario la libertad de nombramiento de cargos de la función pública conlleva un riesgo de arbitrariedad y de favoritismo, lo que a su vez repercute negativamente en la moral y en la confianza de los funcionarios y en la ética del servicio público. En fin, la libertad de designación comprende la libertad de cese y esa falta de garantía de estabilidad en el puesto de trabajo puede condicionar y debilitar la plena objetividad de su desempeño, ya que el titular se arriesga a perder su puesto si no complace a sus superiores jerárquicos.

#### **b) Algunas propuestas o sugerencias en materia de libre designación**

A la vista de ese contexto normativo, programático y estadístico y de sus consecuencias sobre los valores del servicio público y la satisfacción de los intereses generales cabe formular algunas propuestas o sugerencias, a su vez informadas por los pronunciamientos judiciales sobre la materia. No se trata de suprimir esa fórmula sin más, ya que en algunos casos puede estar justificado su uso y por ello se contempla también en el TREBEP. Pero es preciso acotar los supuestos en que procede y enmarcar debidamente la discrecionalidad que comporta su ejercicio dentro de los límites jurídicos que permitan evitar el riesgo de arbitrariedad.

- a) Para empezar, convendría dejar claro en el texto de la Ley que se trata de un sistema de provisión «excepcional».

A diferencia de lo que establece la legislación de otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, art. 49.1 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de función pública de la Comunidad de Madrid y art. 48.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de función pública de Castilla y León), la LOGFPV considera la libre designación como una fórmula «ordinaria» de provisión de puestos de trabajo, junto al concurso, aunque éste se califique después de sistema de provisión «normal». Conviene eliminar esta ambigüedad y calificar expresa y literalmente la libre designación como una fórmula excepcional, calificación plenamente amparada por la jurisprudencia (STS de 11 de marzo de 2009; recurso de casación 2332/2005), con la que se trata de destacar desde el primer momento la necesidad de acotarla y reducir su aplicación a circunstancias determinadas y referidas a puestos de trabajo singularizados.

Por tanto, no procede aplicar la libre designación a toda una categoría o clase de puestos de trabajo como tal, por ejemplo, las jefaturas de servicio o las secretarías de altos cargos. Ese cauce sólo puede seguirse de manera excepcional y debe motivarse esa decisión de manera individual y de forma separada para cada puesto de trabajo. Una cosa es que aquellos puestos puedan ser excepcionalmente cubiertos mediante libre designación, cuando exista fundamento objetivo, racional y razonable que lo justifique, y otra es que lo normal sea que la provisión de esos puestos se realice mediante concurso específico.

- b) Sin embargo, la nueva Ley debería indicar qué tipo de puestos pueden ser cubiertos por libre designación, cuando concurren tales circunstancias excepcionales.

Un primer supuesto al que la Ley actual se refiere es el de los puestos de subdirección general. Por nuestra parte, ya hemos apuntado que estos puestos y otros asimilados deberían configurarse como reservados a personal directivo profesional, lo que, conforme al artículo 13 del TREBEP, implica su provisión por un procedimiento con publicidad y concurrencia, basado en el mérito, capacidad e idoneidad de los candidatos. Ahora bien, también se indicó que ello no excluye que exista un margen de discrecionalidad basado en razones de confianza para optar entre personas que acrediten objetivamente su idoneidad para el puesto. No es, pues, un procedimiento típico de libre designación. Ahora bien, en tanto no se crea, se regula y se

pone en práctica el régimen del personal directivo que proponemos, cabría aplicar a estos puestos la fórmula de la libre designación, con los matices que después señalamos.

Dicho lo cual, el análisis crítico debe centrarse sobre todo en las jefaturas de servicio y los puestos de secretaría de altos cargos, que en términos estadísticos, son una parte relevante de los que se cubren por ese sistema. En cuanto a las jefaturas de servicio, el simple hecho de que les correspondan algunas funciones directivas de segundo nivel no basta para justificar que, de manera general, todas deben ser cubiertas por libre designación y así se deduce claramente de la jurisprudencia (STS de 12 de marzo de 2001; recurso de casación 8255/1996, y STS de 11 de marzo de 2009, recurso de casación 2332/2005, entre otras). Ahora bien, tampoco parece razonable imponer que esos puestos se cubran mediante concurso ordinario, ya que es necesario comprobar que los candidatos poseen competencias y habilidades de esa naturaleza, algo difícil de asegurar mediante la mera aplicación de un baremo. Lo más indicado sería cubrir esos puestos mediante el concurso específico, al que ya nos hemos referido, fórmula esta que todavía está pendiente de desarrollo reglamentario, como hemos comentado. Ésta debería ser la regla, sin excluir que, de manera excepcional y para alguna jefatura de servicio concreta y específica, en función de las circunstancias, pueda utilizarse la libre designación, motivando la decisión adecuadamente.

Por ejemplo, podría seguirse esta fórmula quizá cuando la jefatura de servicio comporte la titularidad de un auténtico «órgano administrativo» que adopte decisiones *ad extra* vinculantes para los ciudadanos (artículo 5.1 de la Ley 40/2015); ahora bien, ello sólo será admisible cuando se asuma con la debida diligencia la carga de exteriorizar el fundamento objetivo y razonable que justifica excepcionar la regla general del concurso específico, ya que en tales casos el titular del órgano asume una responsabilidad por sus decisiones, que puede repercutir en quien le nombró. En cambio, no vemos fundamento alguno para cubrir por libre designación las jefaturas de una simple «unidad administrativa», que no adopta decisiones vinculantes para terceros.

Respecto a los puestos de secretaría de altos cargos, debe significarse que la simple invocación de una relación de confianza no basta para legitimar que la provisión se realice mediante libre designación. Así lo ha declarado en alguna ocasión la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, la

Sentencia de 23 de abril de 2007, por referencia a un puesto de secretaría en el Consejo Consultivo de Galicia).

- c) La Ley debe exigir expresamente la adecuada motivación del uso excepcional de la libre designación. Por supuesto, en relación con otro tipo de cargos, el uso excepcional del procedimiento de libre designación requiere una estricta y rigurosa motivación, pues debe presumirse, tratándose de puestos de la función pública profesional, que no hay razones para ello. Como indica la jurisprudencia, para legitimar en Derecho el uso del cauce excepcional de la libre designación no basta con marcarlo así en la correspondiente relación de puestos de trabajo, sino que ésta debe motivarse de manera individual, adecuada y suficiente para cada uno de los puestos de trabajo que vaya a cubrirse mediante libre designación (STS de 30 de marzo de 2009; recurso de casación 4186/2005).

En cuanto a los motivos que son admisibles o rechazables a la hora de justificar el método de la libre designación, carecen de la suficiente solidez los que se limitan a invocar la necesidad de una relación de confianza con los superiores jerárquicos (STS de 24 de noviembre de 2010; recurso de casación 5140/2007); no es de recibo el argumento de la conveniencia de flexibilizar o agilizar el procedimiento de provisión (STS de 10 de abril de 1996; recurso 3141/1992); tampoco basta con alegar que la libre designación se aplica estadísticamente en relación a un reducido número de puestos de trabajo (STS de 24 de noviembre de 2010; recurso de casación 5140/2007). Es igualmente insuficiente la simple mención o transcripción de las funciones que tiene encomendadas en la relación de puestos de trabajo (STS de 11 de marzo de 2009; recurso de casación 2332/2005).

En cambio, hay que exteriorizar de forma adecuada las razones que explican la inadecuación o inconveniencia del concurso ordinario o del concurso específico como vía de provisión de un concreto y específico puesto de trabajo. Es más, la secuencia lógica de la motivación sería empezar haciendo un juicio negativo sobre la idoneidad del sistema ordinario y normal del concurso, para argumentar posteriormente el juicio positivo sobre la conveniencia y oportunidad de la libre designación. Pero en cualquier caso esa obligación de motivación circunstanciada debe recogerse de forma expresa en la letra de la Ley.

- d) Debería completarse el actual régimen de convocatoria para la provisión de un puesto de trabajo mediante libre designación. Modificando el contenido

del artículo 102.3 de la LOGFPV, debería contemplarse expresamente en la Ley que las convocatorias han de establecer, por un lado, los criterios objetivos y razonados de interés general que se consideren prioritarios para decidir el nombramiento mediante libre designación; y, por otro, las razones y circunstancias por las que resulte admisible declarar desierto el procedimiento y vacante el puesto de trabajo que se iba a cubrir mediante libre designación.

Se trataría así de acotar o limitar el margen de libre discrecionalidad de quien realiza el nombramiento, introduciendo una programación anticipada de los posibles escenarios en que puede admitirse que la convocatoria resulte frustrada, por quedar desierto el procedimiento selectivo, y vacante el puesto de trabajo que se iba a cubrir mediante libre designación.

- e) La opción a favor del candidato elegido, debería motivarse adecuada y suficientemente. A la vista de los méritos acreditados por los candidatos que aspiren a ocupar el puesto de trabajo, el acto administrativo de designación de la persona elegida debería incorporar una motivación suficientemente circunstanciada y *ad hoc*. No basta con exteriorizar frases abstractas y estereotipadas que puedan ser igualmente aplicables a cualquier otro nombramiento, ni cumple el estándar mínimo de suficiencia una motivación que se limita a afirmar que el candidato elegido cumple satisfactoriamente todos los requisitos exigidos en la convocatoria.

Conviene recordar aquí el estándar de motivación que a ese respecto aplica en la actualidad el Tribunal Supremo (Sentencia de 30 de septiembre de 2009; recurso 28/2006, y otras posteriores), al exigir que se exteriorice: desde una perspectiva objetiva, la exposición circunstanciada de los méritos que según la convocatoria han sido considerados prioritarios para elegir a un candidato sobre los demás aspirantes; y, desde una perspectiva subjetiva, la exposición detallada de los méritos individuales concurrentes en el aspirante elegido, que justifican situarle por encima de los demás candidatos, lo que implica exponer al menos de manera sucinta y en clave comparativa los méritos de los otros concursantes.

Es más, respecto a los demás aspirantes que no hubieran sido elegidos, el acto administrativo por el que se asigna libremente el puesto de trabajo, también debería justificar cómo se han valorado sus méritos y exteriorizar las razones que han llevado a la conclusión de que su candidatura no era la más idónea por razón del perfil profesional buscado.

La Ley debe acoger en su articulado, de manera clara aunque breve, estas exigencias de motivación que hoy derivan de la jurisprudencia, como manifestaciones de los principios de igualdad, mérito y capacidad en caso de utilizarse excepcionalmente la libre designación.

#### 4. Otros supuestos de provisión de puestos de trabajo

Ya se ha dicho al analizar la situación actual de la función pública de la Generalitat que uno de los problemas existentes es el alto grado de provisionalidad en el desempeño de los puestos de trabajo. Aparte de otras causas exógenas, como la limitación de la tasa de reducción de efectivos, también la vigente LOGFPV ha contribuido y contribuye a ello, especialmente a través de la regulación de las comisiones de servicio voluntarias (art. 104) y de los nombramientos provisionales «por mejora de empleo» (art. 107).

La comisión de servicios es una figura que existe desde antiguo en nuestro ordenamiento. Pero, aunque algunas veces se ha desnaturalizado en su aplicación práctica, siempre se ha considerado una medida excepcional, solo aplicable en supuestos en que debe cubrirse un puesto vacante con inmediatez por razones imperiosas de urgencia e interés público y no puede hacerse por otro procedimiento. No son éstas las características que se deducen de la LOGFPV, que no alude en absoluto a la razones de interés público que justifican ese supuesto y parece configurar la comisión de servicios como una fórmula más de cobertura de vacantes, alternativa al nombramiento de interinos. Para evitar abusos y la utilización desviada de la comisión de servicios es necesario que la Ley concrete su estricta finalidad.

Algo semejante puede decirse de los nombramientos provisionales «por mejora de empleo», figura que no existe en la legislación del Estado ni en la de otras CCAA. Se trata de un supuesto de cobertura interina de un puesto de nivel superior por quien ya es titular de otro en la misma Administración, en este caso sin plazo máximo de cobertura y con reserva del puesto propio. En realidad con ello se contempla una vía peculiar, aunque provisional, de promoción interna. Pero tampoco en este caso prevé la Ley ninguna relación de tales nombramientos con las necesidades objetivas del servicio. Al igual que la regulación de la comisión de servicios del artículo 104, su regulación parece pensada en interés de los funcionarios interesados, es decir, de personas que ya forman parte de la Administración y tienen un puesto de trabajo propio.

En estos términos la Ley favorece la provisionalidad, pues es lógico pensar que, generada una vacante, podrá existir una presión de personal propio para cubrirla

por esas vías, sin necesidad de concurso ni convocatoria, acordado lo cual puede ya no existir prisa para adoptar un procedimiento ordinario de provisión, sea interna o externa. No solo eso sino que de esa manera se producen dos situaciones de interinidad, en el frecuente caso de que quien accede a otro puesto en comisión de servicios o por mejora de empleo deje a su vez una vacante que es necesario cubrir; cobertura ésta que solo podrá ser provisional o interina, ya que quien deja la vacante tiene reserva del puesto.

La Ley debería poner fin a este círculo vicioso de provisionalidades, que favorece la endogamia y limita la igualdad de oportunidades. Debería precisarse para ello que tanto las comisiones de servicios como los nombramientos provisionales por mejora del empleo –si es que se decide mantener estos últimos–, solo pueden acordarse de manera excepcional y por causas razonada de interés público, cuando no sea posible cubrir las vacantes de otra manera. En todo caso las vacantes así cubiertas deben convocarse a concurso o incluirse en la oferta de empleo público en el ejercicio siguiente a su cobertura provisional, salvo que se decida su amortización. En definitiva, se trata de cumplir estrictamente la letra (y el espíritu) del TREBEP cuando dispone en su artículo 81.3 que los puestos de trabajo podrán cubrirse provisionalmente «en caso de urgente e inaplazable necesidad», debiendo procederse a su convocatoria pública «dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación».

### **5. Asignación temporal de tareas o misiones especiales**

En las actuales circunstancias históricas, la Administración tiene que enfrentarse a muy diversas situaciones y problemas que con frecuencia revisten una notable complejidad. Para optimizar la gestión de sus recursos humanos, puede requerirse la colaboración temporal de empleados públicos para desarrollar tareas distintas a las propias de su puesto de trabajo. Un ejemplo sería la constitución de una comisión mixta en la que participan empleados públicos que tienen su puesto de trabajo en distintas Consejerías. Es decir, sin que ello comporte la provisión de un nuevo y distinto puesto de trabajo, en situaciones especiales debería ser posible asignar a un empleado público tareas que en rigor estricto no le corresponden, pero que son adecuadas y coherentes con su perfil profesional.

Sucede que la LOGFPV no establece una fórmula que preste cobertura normativa a ese tipo de situaciones. Teniendo en cuenta la diversidad de escenarios que pueden plantearse en la experiencia práctica, hay que admitir que no es fácil detallar o tipificar pormenorizadamente en la ley cuándo puede estar justificada esa asignación temporal de tareas especiales. Por ello, se estima procedente

redactar un precepto abierto a las distintas circunstancias de interés general que pudieran reclamar la encomienda temporal de una misión especial, sin que ello comporte la creación y provisión de un nuevo puesto de trabajo. Lógicamente, las tareas que se pueden asignar a un empleado público en tales casos deben ser adecuadas y coherentes con su perfil profesional. La misión puede comportar tanto una dedicación exclusiva como parcial, en los términos que se concreten en el acto administrativo que encomiende ese tipo de tareas.

Para evitar el abuso o el uso desviado de esa figura, en caso de introducirse en la Ley, podría considerarse la conveniencia de establecer la duración máxima de la asignación de esas tareas singulares o de colaboración interadministrativa. Podría ser prudente un plazo máximo de, por ejemplo, un año y exigir la debida motivación de la duración al acto administrativo que encomiende ese tipo de misión especial.

### **6. Supuestos de movilidad forzosa**

Por contraste con la abierta regulación de las causas de movilidad voluntaria, la LOGFPV regula de manera muy restrictiva y confusa la movilidad o traslado forzoso de los funcionarios por razones justificadas de interés público. De hecho solo se refiere al supuesto de reasignación de efectivos con ocasión de la supresión de puestos de trabajo como consecuencia de un plan de ordenación de personal. Pero este es un supuesto excepcional, que introdujo en nuestro ordenamiento la Ley estatal 22/1993, de 29 de diciembre, para subvenir a las necesidades de reducir el exceso de personal con ocasión de la crisis económica de la época.

Fuera de ese supuesto, la legislación vigente, del Estado y de las CCAA prevé supuestos más normales de «redistribución de efectivos» entre unas y otras unidades, departamentos y organismos, por necesidades del servicio o funcionales, sin necesidad de aprobar un previo plan de empleo y mediante procedimientos más sencillos, aunque respetando en todo caso los derechos, retribuciones y condiciones esenciales de trabajo de los interesados. Estas medidas de flexibilidad, tan necesarias en la actualidad, deben introducirse sin lugar a dudas en la Ley valenciana, con el fin de poder optimizar los recursos. Por lo demás, se trataría siempre de medidas sujetas a negociación colectiva o, si fueran individuales, adoptadas con todas las garantías. Como señala el artículo 81.2 del TREBEP, que las ampara, solo excepcionalmente podrían dar lugar a un cambio de residencia, y en tal caso primando la voluntariedad y con la oportuna indemnización.

## **XIV. PROMOCIÓN PROFESIONAL**

### **1. La carrera profesional: importancia y bases del sistema**

La regulación de la carrera profesional es un tema esencial de la ordenación de cualquier sistema de función pública. A través de la carrera se pretenden satisfacer las expectativas de desarrollo profesional del funcionario, al tiempo que reforzar sus estímulos y su compromiso con su organización. Para cumplir al tiempo ambos objetivos, que deben repercutir positivamente en la eficaz prestación de los servicios, se requiere ofrecer posibilidades reales de promoción. Pero también es necesario que esas posibilidades se vinculen al mérito y capacidad y al esfuerzo o comportamiento activo de los empleados y no a factores aleatorios como la confianza de los superiores o el mero trascurso del tiempo de servicio. Mientras que lo primero puede dar pie a desigualdades injustificadas y generar desmoralización, lo segundo avala las conductas pasivas y rutinarias, reduciendo la motivación del empleado público.

Desde la reforma de la legislación de funcionarios de 1964-1965 y con mayor decisión y efectividad desde la de 1984, nuestra legislación intentó vincular la carrera de los funcionarios al sucesivo desempeño de puestos de trabajo, rechazando así el modelo tradicional, casi exclusivamente centrado en el ascenso por rigurosa antigüedad en el escalafón. Sin embargo, el Informe de la Comisión que preparó en EBEP constató la insuficiencia del modelo contemplado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, que lo fiaba todo a la ocupación de puestos de trabajo como medio de que el funcionario fuera consolidando un determinado grado personal. El resultado fue, en aquellas Administraciones estatales y autonómicas que implantaron el sistema de puestos y convocaban con regularidad concursos de provisión —que no han sido la mayoría, por no hablar de las entidades locales— una creación en cierta medida artificiosa de puestos de trabajo, desconectados de las necesidades organizativas, como un medio de encauzar las expectativas de desarrollo del personal empleado público. Para dar respuesta a este estado de cosas dicha Comisión propuso —y en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público así se dispuso (art. 16)— un abanico amplio de modalidades de carrera, entre las cuales destacaba una innovadora modalidad, la «carrera horizontal», una posibilidad de mejora —progresión de grado, catego-

ría, escalón o concepto análogo— para el funcionariado, que no requería cambio de puesto o destino. Eso sí, tanto en el Informe de la referida Comisión como en el EBEP tal sistema de progreso va estrechamente asociado al «desarrollo de competencias» y al «rendimiento» acreditado por el propio funcionario, dos ejes sin los cuales no se comprende la articulación del modelo. Este esquema, junto a la definición que por primera vez se opera de qué es «carrera» entendida como el «conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de mérito y capacidad» (art. 16.2 del TREBEP) es el marco previo de la regulación contenida en la LOGFPV.

En efecto, la carrera se concibe como un derecho subjetivo, aunque no absoluto, del empleado público, pero basado en los dos principios o parámetros de gestión que hemos mencionado. Por un lado, los «perfiles de competencias», a cuyo efecto el artículo 16.2 del EBEP dispone que las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de los funcionarios de carrera. Por otro, la «evaluación del desempeño», hasta el punto de que este último instrumento, mediante el que se mide y se valora «la conducta profesional y el rendimiento» de los empleados públicos, se conceptúa como requisito obligatorio para instaurar la carrera horizontal, para el devengo de las retribuciones complementarias asociadas a las conductas profesionales y el logro de objetivos (el complemento llamado de productividad), e incluso para el cese en los puestos de trabajo obtenidos por concurso (art. 20.5 TREBEP). Esos dos elementos, por otra parte, pretenden conseguir una Administración bien ordenada, eficaz y un sistema de función pública que premie la dedicación, la preparación y la iniciativa, pensando en el objetivo último de prestar los mejores servicios a la ciudadanía.

## **2. Regulación en la legislación valenciana vigente: el sistema desvirtuado**

La LOGFPV regula la cuestión en su Título VIII, artículos 114 a 121, regulación sobre la que cabe exponer las siguientes consideraciones.

El artículo 114 define el concepto de «promoción profesional» de un modo análogo a como lo hace el TREBEP con la carrera, aunque omite la referencia a que la promoción se verificará de modo «ordenado». El artículo 115, por su parte, incluye de modo análogo al legislador estatal las modalidades de promoción profesional del funcionariado, añadiendo una quinta modalidad, que denomina «promoción interna mixta». Esta última deriva del diseño corporativo previsto en la propia Ley, del que se deduce la regla de que la carrera solo puede tener lugar a través de un determinado «itinerario profesional», que agrupa a Cuerpos, Esca-

las y Agrupaciones de similar competencia profesional (art. 116). Por eso, como excepción, la promoción mixta permite pasar de un itinerario a otro. En todo caso, el concepto de itinerario profesional, que adolece de falta de claridad conceptual, no ha tenido aplicación práctica.

Una consideración detallada requiere la regulación de la «carrera horizontal» contenida en el artículo 117. En primer lugar, su definición recoge prácticamente la del artículo 17 del TREBEP, de la que a primera vista es deudora, pero con algunas diferencias. Hay que consignar como un aspecto positivo que conciba este mecanismo de promoción como un «reconocimiento individualizado» que sanciona el desarrollo profesional alcanzado por el funcionario. Más discutible es la «irreversibilidad» del mismo que sanciona, sin contemplar siquiera que pueden existir circunstancias sobrevenidas o eventuales faltas de adaptación del funcionario a los requerimientos del servicio público. En todo caso, los aspectos a valorar para la progresión en la carrera son análogos a los contemplados por el legislador básico: trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados, conocimientos adquiridos, el resultado de la evaluación del desempeño y «otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente».

Ahora bien, no está de más señalar que el artículo 121 de la LOGFPV, referido a la evaluación del desempeño, omite significativamente la norma del artículo 20.2 del TREBEP, es decir, que la aplicación de la carrera horizontal y del llamado complemento de productividad requiere la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño. Eso último solo es necesario —también significativamente— para el cese del puesto de trabajo obtenido por concurso.

Por lo demás, la LOGFPV dispone, como el TREBEP, que la carrera horizontal misma consistirá en la progresión mediante un «sistema de grados», sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Pero, a diferencia de otras legislaciones autonómicas (proyecto de Ley de Aragón, Ley de 2015 de Galicia, Ley de 2015 de Extremadura), la valenciana no concreta más y remite por entero el sistema de grados y los demás aspectos relevantes del sistema al desarrollo reglamentario.

Este desarrollo reglamentario, decisivo en la materia, ha tenido lugar por 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. Y es esta norma, en ausencia de una regulación legal más concreta o mínimamente densa, la que hemos de considerar en nuestro análisis.

En efecto, el Decreto 186/2014 fue el que concretó los mimbres del sistema, definiendo los «Grados de desarrollo profesional» (GDP, art. 6), los elementos a tener en cuenta para la progresión (art. 5) y los requisitos necesarios para ello

(arts. 9 y siguientes), la evaluación del desempeño (arts. 2.2 y 19 y siguientes), el procedimiento administrativo electrónico para su gestión (arts. 34 a 36) y especialmente, su materialización en forma de complemento retributivo de carácter mensual (art. 18) que se devenga y percibe de modo progresivo, desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2017 (Disposición Transitoria Sexta). En concreto, a tenor de los artículos 9 y 10, para progresar de grado se requiere un «tiempo de permanencia» mínimo en cada uno de los grados anteriores, a partir del denominado «de acceso», y la obtención de una puntuación mínima en la valoración del desarrollo profesional. Esta se determina en función de varias dimensiones o «áreas de valoración» (arts. 12 a 15), que son las siguientes: A) cumplimiento de objetivos; B) profesionalidad; C) iniciativa; D) conocimientos; E) transferencia de los mismos, limitada su valoración a los subgrupos A1 y A2 y grupo B. Una opción discutible, pero sin duda legítima. Las áreas A, B y C se valoran mediante el sistema de evaluación del desempeño (EVD en lo sucesivo), que se regula en los artículos 19 y siguientes.

Pero, con independencia del sistema de evaluación establecido, sobre el que se trata seguidamente, resulta decisivo que la Disposición Transitoria Primera del Decreto priva de toda aplicación práctica a este sistema de gestión para los funcionarios que ya están al servicio de la Generalitat. Así, se prevé que: «Para la incorporación al sistema y superar favorablemente la evaluación del desempeño del trabajo realizado del personal que, a la entrada en vigor de este decreto, tenga la condición de personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat y se encuentre en situación de servicio activo, será necesario (...) acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos (...)), procediendo a continuación a detallar un prolijo baremo de antigüedad y méritos formativos, pero obviando completamente cualquier atisbo de contraste de rendimiento del funcionario. La consecuencia es que quien reúna los años de permanencia mínima en cada GDP y uno tan solo de los demás requisitos formativos –que es inimaginable que alguien no tenga– accede automáticamente al Grado correspondiente de la carrera y, por tanto, devenga el complemento retributivo correspondiente. Es decir, en la práctica se ha implantado un sucedáneo de «carrera horizontal» renunciando por parte de la Administración a la evaluación previa del desempeño, en contra de lo previsto por el artículo 20.4 del TREBEP. Lo que significa sencillamente que se ha premiado la mera antigüedad en el servicio con un nuevo complemento retributivo generalizado.

Esta misma deriva se constata en los recientes desarrollos reglamentarios del sistema: la Orden 2/2015, por la que se desarrolla el sistema de EVD, de manera prolija y excesivamente pautada, y la Resolución de 15 de diciembre de 2015 en la que se establece que las áreas objeto de valoración para 2016 serán solo las

relacionadas con la formación. En la práctica se consagra una suerte de «doble escala» o doble rasero. Quienes sean ya funcionarios de carrera tienen derecho al complemento retributivo de carrera en virtud de la antigüedad y acreditando poco más. La EVD, barrocammente diseñada, será –si acaso– objeto de aplicación futura. Con ello queda desvirtuada la finalidad con que el EBEP reintrodujo la carrera horizontal y su potencial motivador y de modernización de la gestión de personal.

Esta consecuencia es tanto más relevante en la medida en que, como se ha dicho, la llamada «carrera vertical», es decir, la que consiste en el acceso sucesivo a puestos de trabajo sobre la base del mérito y la capacidad y mediante convocatorias abiertas que garanticen la igualdad, tampoco funciona, ya que no se convocan con una mínima regularidad los concursos de provisión de puestos. El desarrollo profesional en la función pública valenciana, en la medida en que existe, obedece a y se articula por otros cauces, caracterizados por la opacidad de los criterios de promoción, la discrecionalidad de los nombramientos y la falta de garantías de estabilidad en el desempeño de un elevado porcentaje de puestos. Nada que ver con los principios esenciales del régimen de la función pública que se establecen en el TREBEP, de conformidad con la Constitución ni con las recomendaciones de reforma del empleo público aprobadas por los organismos internacionales.

En su virtud, esta Comisión no puede sino expresar una opinión severamente crítica sobre la situación actual y proponer que se reconduzca de manera radical, tanto en lo que se refiere a la carrera vertical, generalizando y aplicando los concursos ordinarios o específicos para la provisión de puestos de trabajo, como en lo que atañe a la carrera horizontal, vinculándola efectivamente a la evaluación del desempeño, que debe ser implantada en la práctica.

### 3. Sobre la evaluación del desempeño

En cualquier caso y aunque sea con efectos *pro futuro*, la actual regulación de la evaluación del desempeño, tal y como se concibe en el artículo 120 de la LOGFPV y en el Decreto 186/2014, requiere que exponamos algunas reflexiones.

La LOGFPV regula la EVD como una obligación, en línea con lo dispuesto por el legislador básico (art. 20.1 TREBEP). Así, se indica que las Administraciones Públicas «implantarán sistemas que permitan la evaluación del desempeño del personal empleado público a su servicio, mediante la valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o los resultados obtenidos». Se recogen, pues, en la Ley valenciana las dos dimensiones posibles de evaluación: los «resultados» a obtener por el titular del puesto, vertiente cuantitativa; y la vertiente cualitativa, es decir la «conducta profesional», o su modo de consecución.

Esto es correcto, pero puede completarse la definición considerando la EVD en su perspectiva dinámica, esto es y como indica el TREBEP, como «el procedimiento mediante el cual se mide y valora» la conducta y el rendimiento.

Como tal procedimiento, de naturaleza administrativa, debe reunir todas las garantías que permitan individualizar y diferenciar el comportamiento laboral. Este planteamiento garantista debe fundarse en los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, tal como ya figura en la LOGFPV. Pero debe incorporarse una referencia a los criterios de fiabilidad de los instrumentos de medición y de relevancia de los contenidos, como contempla por ejemplo el Proyecto de Ley de empleo público País Vasco. Pues bien, tales criterios, para que no constituyan meras proclamaciones retóricas y se conviertan en efectivas garantías, presuponen que el funcionario conozca lo que se espera de él. Lo que nos lleva nuevamente a que para implantar estos sistemas hacen falta buenas descripciones de puestos (monografías profesionales) y perfiles de competencias. Es decir, se precisa capacidad técnica en materia de análisis de puestos y gestión de recursos humanos en los órganos autonómicos horizontales encargados de la política de función pública, además de buenas definiciones jurídicas.

También es recomendable ampliar las finalidades de la EVD en el texto de la Ley, en línea con lo dispuesto en el TREBEP. Es significativo que el citado Decreto 186/2014 articula el sistema de evaluación «a los exclusivos efectos de su valoración para la progresión». Pero es recomendable una regulación unitaria del sistema de evaluación del desempeño, no solamente para fines de progresión —la urgencia del momento cuando se aprobó dicho Decreto— sino también para la provisión y mantenimiento de puestos, la formación o la percepción de la retribución variable.

Por otra parte y sin entrar en el análisis de detalle del Decreto 186/2014, que no es objeto del trabajo de esta Comisión, se puede aceptar como una opción válida, aunque seguramente mejorable, que se definan como áreas objeto de evaluación el «cumplimiento de objetivos», tal y como se establece en los artículos 21 a 25 del Decreto, la «profesionalidad», factor de valoración desarrollado en los artículos 27 y 28 y por último «la iniciativa», tal y como es caracterizada en el artículo 29. Aunque se echa de menos alguna forma de valoración de la «conducta». En el plano teórico tampoco merece tacha la definición que la norma efectúa de los objetivos. Si acaso, podría haberse añadido el principio clásico en la gestión pública de que los mismos sean formulados de modo específico, temporalizado, fácilmente medible y alcanzable, su concepción grupal (por equipos), o la acertada incorporación de objetivos colectivos además de los individuales. Tampoco es criticable la instrumentación mediante el «documento de compromiso de objetivos de equipo» (DOCO) o el «documento de compromiso individual» (DOCI), ni la obligatoriedad

de realizar un informe final. En fin, la misma definición de «profesionalidad» como factor sujeto a valoración es aceptable, siempre que permita medir los comportamientos profesionales relevantes.

Ahora bien, se da la paradoja de que el método descrito en el Decreto, estando bien armado teóricamente, resulta difícilmente alcanzable en razón del actual estado de desarrollo de la gestión de recursos humanos de la Generalitat. Se carece aún en ella de metodologías fiables de análisis de puestos y se desconocen los perfiles de competencias asociados a cada uno, siendo así que la política de formación sobre estas materias es manifiestamente mejorable. En realidad o, mejor dicho, con realismo, la evaluación del personal demanda importantes capacidades organizativas y técnicas que en este momento faltan y poco se ha hecho hasta ahora para ponerlas en marcha.

Baste pensar, por poner un ejemplo ilustrativo, que en Francia, el cambio del sistema tradicional de la *notation* (informe periódico del jefe de servicio sobre cada uno de los funcionarios a su cargo) por el de evaluación del desempeño, más objetivo, entró en vigor en el año 2012 tras un periodo experimental que se inició en 2007 y finalizó en 2011. En ese lapso se elaboraron «diccionarios de competencias» y protocolos de actuación para la denominada «entrevista profesional», que es la clave del sistema, además de un programa de formación intensiva de los evaluadores. En España y en el ámbito de la Administración General del Estado, aparte las áreas en que está implantada desde hace tiempo la evaluación (Fuerzas Armadas, Guardia Civil, AEAT, etc.), en el año 2010 se tomó la decisión de iniciar una serie de experiencias piloto de evaluación y en 2011 se iniciaron las sesiones formativas en diversas subdirecciones generales, basadas también sobre la definición previa de objetivos y conductas profesionales y la realización de entrevistas a principio y fin del ejercicio. La evaluación del proyecto, concluida en 2013, se basó en resultados objetivos y diversos mecanismos como entrevistas a actores clave y encuestas anónimas al personal empleado público, permitiendo rediseñar un sistema ya bastante maduro técnicamente.

Todo este trabajo está por hacer en la Administración valenciana, como en la mayoría de las CCAA, por cierto, aunque otras han avanzado en el camino. Es claro a nuestro juicio, por lo demás, que el mejor sistema de EVD no es el que resulta inatacable en su diseño, si es impracticable en la implementación, sino quizá uno más sencillo conceptualmente, pero que permita aprender a las unidades encargadas de su implantación. Por eso el eje de una reforma verdaderamente modernizadora pasa por introducir de modo realista un sistema inicialmente modesto, experimental y mejorable de evaluación del desempeño, que pueda desarrollarse mediante un trabajo conjunto con los propios funcionarios y con agentes sociales.

No lo es el modelo implantado ya por la Orden 2/2015, de 2 de diciembre, por la que se dice desarrollar el sistema de evaluación del desempeño, ya que, conforme está diseñada en ella, la carrera horizontal se basa en «créditos de formación», que tienen como único patrón el número de horas y el tiempo de servicio.

Hablamos, pues, de un problema de gestión, que requiere más que nada impulso político y la procura de capacidades institucionales (organizativas) y técnicas, algo que una reforma legal no puede resolver por sí misma. Un proyecto cuya aplicación real demanda un lapso de tiempo superior al de una legislatura, lo que requiere no solo liderazgo para su aplicación sino también fraguar el deseable consenso político, con los agentes sociales y también, conviene no olvidarlo, contar con la complicidad de la propia sociedad valenciana, pues no se trata solo de «un problema de funcionarios» sino de la garantía de mejora continua de los servicios. Ello no obstante, la Ley puede precisar la regulación de algunos extremos y mandar a las Consellerias para iniciar y avanzar en el camino.

Así, cuando menos podría precisarse en la Ley que la evaluación del desempeño es cometido de los responsables de las diversas unidades administrativas, que deberán recibir la formación adecuada para ello. Se podría incluso establecer que la evaluación requiere al menos una «entrevista de progreso», realizada por el superior jerárquico, cuyo resultado constará en acta motivada. Se debería establecer en la Ley que la evaluación debe reiterarse con periodicidad, preferentemente anual o, como mínimo, bianual.

En fin, conviene establecer las bases de un régimen de garantías, ya sea en forma de comisiones de seguimiento general del sistema, con el fin de analizar su funcionamiento y proponer mejoras, como de comités o comisiones ante las que formular reclamaciones en caso de evaluación negativa. En las primeras, las de seguimiento, es razonable y útil que participen las organizaciones sindicales, pues «los mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño» son objeto de negociación colectiva, conforme al artículo 37.1.d) del TREBEP. En cambio, los órganos o comisiones de apelación o revisión interna de las evaluaciones, deben tener naturaleza eminentemente técnica y estar compuestas de modo que se garantice su profesionalidad e imparcialidad, pudiendo incorporar en su caso evaluadores expertos ajenos a la Administración de la Generalitat. No debe olvidarse en tal sentido que las decisiones que resuelvan ese tipo de reclamaciones podrán siempre ser impugnadas en la vía contencioso-administrativa, de manera que precisarán de una motivación que justifique el uso correcto de la discrecionalidad técnica, para reforzar su validez ante los tribunales (véase, por ejemplo, al respecto la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 9 de mayo de 2106, recurso núm. 95/2016).

El resto de la regulación debe quedar a disposición del reglamento. Quizá convenga, no obstante, ordenar en alguna disposición transitoria que se lleven a cabo por las Consellerias, bajo el impulso y coordinación de la competente en materia de función público, las experiencias-piloto necesarias, que se programen las actividades de formación correspondientes y que se elaboren los protocolos, guías o instrucciones precisas para la introducción efectiva de la EVD.

#### 4. Otras cuestiones

En lo que atañe a las restantes modalidades de carrera caben asimismo algunas reflexiones. La «carrera vertical» está bien definida en el artículo 118 de la LOGFPV, de acuerdo con el artículo 16.3.a del TREBEP, al margen de algunas diferencias conceptuales sin relieve práctico.

Lo mismo puede decirse de la «promoción interna» adjetivada en el TREBEP en sus modalidades vertical y horizontal, que está bien regulada en el artículo 119 de la LOGFPV con carácter general. Entre sus puntos positivos hay que reconocer la posibilidad de exención de conocimientos ya acreditados.

En cambio, que se fije en la Ley un porcentaje de reserva no inferior al 40 por ciento de las vacantes que se convoquen para promoción interna debe ser objeto de reflexión. Esta norma es otra manifestación de la orientación corporativa y, en cierto modo, endogámica de la LOGFPV, en el sentido de la prioridad que se otorga en diferentes preceptos a los derechos e intereses de quienes ya forman parte de la función pública valenciana frente a eventuales competidores externos, prioridad refrendada por la aplicación práctica de la Ley, como venimos señalando. A nuestro entender es correcto impulsar la promoción interna, como una modalidad de carrera basada en el mérito y la capacidad. Sin embargo, establecer en el texto de la Ley un mínimo elevado de plazas reservadas a promoción interna parece demasiado rígido, ya que no permite tener en cuenta las circunstancias de cada caso. Además envía un «mensaje» desmotivador a los jóvenes que desean incorporarse a la función pública valenciana, que pueden considerarlo anímicamente como un obstáculo (más) para el ingreso. Conviene pues, eliminar esa regla o, en su defecto, reducir el porcentaje mínimo de reserva y establecer en la Ley que las vacantes que no se cubran por el turno de promoción interna se acumulan a las del turno libre de las respectivas convocatorias.

Se echa en falta sin embargo la posibilidad de promocionar al Subgrupo C1 desde el C2 sin necesidad de nueva titulación, algo contemplado por otras leyes autonómicas recientes en virtud de la evolución del régimen de titulaciones.

Respecto a la promoción profesional del personal laboral, el artículo 120 de la Ley valenciana es similar al artículo 19.2 del TREBEP, si bien obvia el apartado 1 de ese precepto de la Ley básica estatal, más imperativo al reconocer que «el personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional»; una referencia que no resulta ociosa y que resulta recomendable que sea recogida de modo expreso.

## **XV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS**

### **1. Consideraciones generales**

El Informe de la Comisión que estudió y preparó el EBEP (página 128 y ss.) advertía ya de que la legislación básica estatal anterior venía regulando con gran amplitud esta materia, hasta el punto de haber provocado la práctica uniformidad en la normativa aplicable en las CCAA. El citado Informe consideraba, no obstante, que esa amplitud no era de por sí criticable, en cuanto garantizaba una sustancial igualdad de derechos de todos los funcionarios públicos, particularmente en materia de protección social y conciliación de la vida familiar y laboral. Es más y por las mismas razones de igualdad, proponía que el mismo régimen de situaciones administrativas pudiera aplicarse también al personal laboral, lo que efectivamente permite el TREBEP, si así se acuerda por convenio colectivo.

Aparte de por esas razones de igualdad, la citada Comisión consideró que la regulación de ciertas situaciones administrativas debía ser unitaria también porque su reconocimiento o no por una Administración, la de origen del funcionario, puede afectar a decisiones de otras y así sucede en casos de servicios especiales o servicio en otras administraciones públicas.

En consecuencia el EBEP (hoy TREBEP) establece una regulación bastante extensa de las situaciones administrativas, que tiene indudable carácter básico, a tenor de lo establecido en su Disposición Final Primera.

Ahora bien, eso no excluye que las Comunidades Autónomas puedan adoptar en sus leyes de función pública una regulación complementaria de la del TREBEP, bien creando (o manteniendo, conforme a la legislación anterior) situaciones distintas a las básicas o introduciendo matices en la regulación de éstas allí donde el TREBEP lo permite. Así lo dejó claro la exposición de motivos del EBEP y se recalca en su artículo 85.2. Dicha posibilidad concurre en dos tipos de circunstancias: a) por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, con el fin de asignar un puesto de trabajo o incentivar la cesación en el servicio activo; b) cuando los funcionarios accedan a otros Cuerpos o Escalas o pasen a prestar servicio en otros entes del sector público y no les corresponda quedarse en una de las situaciones reguladas como básicas.

Conforme a ello y teniendo en cuenta sus precedentes, la LOGFPV estableció una regulación que en buena parte reitera la del EBEP, pero que añade otras situaciones, en concreto la voluntaria «automática» por prestar servicios en el sector público, la voluntaria incentivada, la excedencia forzosa y la expectativa de destino.

Aunque las tres últimas situaciones citadas no se aplican en la práctica, pues están total o parcialmente ligadas a procesos de reasignación de efectivos sobrantes, que no tienen lugar, nada tiene que oponer esta Comisión a que se mantengan en la Ley, por si fuera necesario aplicarlas algún día. De hecho, como dijimos al inicio de este Informe, apenas se solicita tampoco la excedencia voluntaria por interés particular y no por ello sería posible ni oportuno eliminarla de la letra de la Ley.

De otro lado, aunque esta Comisión podría formular algunas observaciones críticas sobre ciertos aspectos de la legislación básica en la materia y proponer nuevas medidas de conciliación, el objeto de este Informe es proponer eventuales modificaciones de la legislación valenciana y a ello hemos de ceñirnos.

Como observaciones de carácter general, nos limitamos por ello a dos, de carácter formal. Por una parte, entendemos que la resolución que reconozca a un funcionario una situación diferente de la de servicio activo debería informar al interesado del régimen de reingreso al mismo. También debería informarle, a su solicitud, de cualquier alteración sobrevenida que pudiera condicionar o afectar a su reingreso, incluyendo las alteraciones en la clasificación de los puestos de trabajo, ya que la jurisprudencia actual no permite la impugnación indirecta de las RPT.

Por último, en cuanto a la sistemática de la Ley en el Título sobre situaciones quizá resulte preferible recoger separadamente, para cada situación, no solo sus efectos sino también el régimen de reingreso al servicio activo, tal como hace, por ejemplo, la Ley de Galicia 2/2005, sobre empleo público. Esta opción puede resultar más farragosa e incrementar el número de preceptos, pero que añadiría claridad en un aspecto normalmente sometido a muchas controversias.

## **2. Sobre las situaciones particularmente consideradas**

### **a) Situación de servicios especiales**

Tomando como referencia la Ley 30/1984, de medidas para la de reforma de la función pública, se puede apreciar el enorme despliegue de supuestos que han ido nutriendo este apartado de los servicios especiales, hasta concluir en el propio TREBEP (Disposición Adicional Décima). En la mayor parte de los casos,

el incremento de supuestos no ha sido fruto de una reflexión sistemática, sino de las normas presupuestarias o de acompañamiento.

Sin embargo y dado que las leyes de función pública de las Comunidades Autónomas pueden ampliar la lista de supuestos (art. 87.4 TREBEP), conviene hacer alguna consideración sobre la Ley valenciana. Ésta añade ya un supuesto más, el de los cargos electivos de las organizaciones sindicales más representativas a nivel provincial, autonómico o estatal.

Nuestra opinión es que hay que ser muy prudente a la hora de contemplar otros casos, pues la situación de servicios especiales entraña la reserva de puesto, lo que significa, por un lado, que es un cierto privilegio para quien accede a ella y, por otro, que normalmente el puesto reservado deberá cubrirse –otro más– con carácter provisional. Todo añadido a esa lista debe estar estrictamente justificado en razones de interés público.

Por nuestra parte, lo único que propugnamos es la inclusión de un nuevo supuesto de servicios especiales, para el caso de que un funcionario de la Generalitat acceda a puestos de directivo profesional en la misma o sus organismos autónomos. Pero también hemos matizado que el interesado podría quedar en servicio activo, siempre que se le garantice el retorno a un puesto igual o similar al que tenía, cuando cese en aquella condición. De lo que se trata es de ofrecer una garantía de puesto de trabajo para incentivar la aceptación de puestos directivos, que comportan mayor responsabilidad y, normalmente, mayor dedicación.

### **b) Excedencia voluntaria por interés particular**

Esta situación se configura como un derecho del funcionario, supeditado a una condición reglada, la de haber prestado servicios efectivos durante, al menos, tres años, cuando el TREBEP fija un mínimo de cinco –reducible por ley autonómica– y una condición discrecional, referida a las necesidades del servicio, debidamente motivadas. No se sabe ni se entiende muy bien por qué la Ley valenciana redujo el período mínimo de servicios para solicitarla. En realidad, el interés público exigiría no haberlo hecho, pues un plazo más largo permite a la Administración resarcirse mínimamente de los gastos de selección y de un período inicial de servicios, durante los cuales el funcionario recibe formación y experiencia. Ya expresamos esa condición como necesaria para el caso de que el funcionario entrante recibiera en su día una beca o ayuda para la preparación de oposiciones. Pero el requisito puede generalizarse.

Se propone por ello la equiparación de la norma autonómica a la estatal.

### **c) Excedencia voluntaria por agrupación familiar**

Esta modalidad de excedencia se caracteriza por los mismos rasgos de la excedencia voluntaria por interés particular, pero sin el requisito de un plazo previo de prestación de servicios. Si se sigue el criterio del TREBEP, para obtenerla se precisa el carácter definitivo o fijo del puesto, de funcionario o laboral, desempeñado por el cónyuge o pareja de hecho de quien solicita la excedencia. Puede que esta regulación no resulte acorde con la normativa europea sobre condiciones de igualdad de los empleados públicos no fijos y así lo quiere poner de manifiesto esta Comisión. Pero el carácter básico de la normativa reproducida por el legislador autonómico reduce esta discrepancia al nivel de mera reflexión.

### **e) Excedencia voluntaria automática por prestar servicios en el sector público**

En este caso la Ley valenciana excluye que puedan acogerse a la situación quienes sean interinos y tengan un contrato temporal. Es lógico, pues ejercitan una libre opción por un puesto en el sector público y no tienen ningún tipo de situación consolidada en la Administración. Pero añade la Ley que a aquéllos se les declara en excedencia voluntaria por interés particular, algo que no se entiende, ya que esta última situación solo es aplicable, según la Ley, al personal funcionario de carrera. O se aplica la excedencia por interés particular a los interinos, al menos los de larga duración —opción que debe pensarse detenidamente— o aquella norma no tiene sentido.

### **d) Excedencias voluntarias por cuidado de familiares, violencia de género y por razón de violencia terrorista**

El artículo 130 de la LOGFPV debe actualizarse, recogiendo la vigente regulación del TREBEP.

No obstante, es válido constitucionalmente y debe mantenerse que se amplíe la posibilidad de excedencia por cuidado de familiares al cuidado de la pareja de hecho legalmente constituida, tal como admitió expresamente la STC 39/2014, de 11 de marzo. Por el contrario esta Sentencia anula la previsión de la LOGFPV de que el tiempo en esta excedencia computa a efectos del régimen general de la Seguridad Social, lo que debe eliminarse del texto de la Ley (art. 130.4).

### **f) Suspensión de funciones**

Como es sabido, la suspensión, puede ser provisional o firme. En realidad, la expresión «firme» es inadecuada, pues se refiere aquí a un acto administrativo

«definitivo», ya que firme significa inimpugnable según la legislación general, lo que no es el caso.

Más interés práctico tiene hoy en día también considerar que la suspensión provisional no es otra cosa que una medida de carácter cautelar. En consecuencia, su adopción debe ajustarse al canon establecido en la legislación de procedimiento común, es decir, próximamente artículo 56 de la Ley 39/2015, que será Ley aplicable a los procedimientos sancionadores en materia de personal —a diferencia de la todavía vigente Ley 30/1992—. Eso supone que la medida solo está justificada si se adopta para «asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer». En otro caso o con otros fines no puede ser acordada por la Administración.

### **g) Reingreso al servicio activo**

Ya se ha dicho que conviene regular con la precisión necesaria el regreso al servicio situación por situación, ya que el artículo 136 de la LOGFPV no contiene sino una cláusula residual, pues hay una regulación específica para los casos de servicios especiales (artículo 124.3), servicio en otras Administraciones Públicas (artículo 125.3), las excedencias voluntarias por cuidado de familiares (artículo 130.4) y por razón de violencia de género (artículo 131.2) y la excedencia forzosa (artículo 133.3). Sin embargo la regulación actual resulta insuficiente y, salvo aspectos de procedimiento, debe contenerse en la Ley.

En cuanto al reingreso cuando no hay reserva de puesto, la adscripción provisional debe considerarse un caso excepcional, que solo debe admitirse previa justificación y con publicidad, para evitar tratos de favor.

## **XVI. RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

### **1. Consideraciones generales**

Las observaciones y recomendaciones que podemos hacer sobre el régimen disciplinario en este Informe no son numerosas. En realidad, desde un punto de vista normativo es un régimen muy consolidado, tanto en la legislación básica como en la Ley valenciana.

No obstante, debe adaptarse a la nueva legislación de procedimiento administrativo (Ley 39/2015, citada), que le es aplicable. Desde un punto de vista más puntual, debemos extraer algunas consecuencias de lo que ya llevamos expuesto en este Informe.

Pero sobre todo y desde otro punto de vista, el régimen disciplinario debe ser eficaz, en el sentido de mantener una proporción equilibrada entre el cumplimiento de los fines públicos que competen a la Administración y las garantías propias de un procedimiento restrictivo de derechos. Cumplidos casi seis años desde la aprobación de la LOGFPV, es el momento de valorar si el régimen disciplinario en ella regulado cumple efectivamente su finalidad.

Ya hemos señalado, por otra parte, que uno de los ejes de la reforma que proponemos ha de ser un reforzamiento ético del régimen de la función pública. Pero también se ha dicho que, a nuestro juicio, los problemas no están tanto en la letra de la Ley como en su aplicación. Por eso hemos hecho hincapié en reforzar las funciones y los medios de la Inspección de Servicios. Ahora es momento de reiterarlo.

Pero además, constatamos que el régimen disciplinario, en general, parece actualmente obsoleto, en particular por lo que se refiere al procedimiento. En virtud de estas consideraciones, cabe formular algunas propuestas.

### **2. Sobre las infracciones**

Conviene en esta materia sintonizar lo más posible el régimen general y el que se aplica en determinados sectores, como el educativo o el sanitario. En este último existe una legislación específica, establecida en los artículos 70 a 75 del

Estatuto Marco de los Servicios de Salud, pero no así en el sector educativo, en el que algunas conductas tipificadas pueden tener un sentido propio. Así, por ejemplo, la falta leve de «incorrección con las o los ciudadanos con los que se relacione en el ejercicio de sus funciones». Tener en cuenta la opinión de esos sectores es importante para cualquier reforma legal y para introducir en ella los matices que procedan.

En segundo lugar, por exigencias del principio de legalidad, conviene aclarar la distinción entre las faltas o infracciones tipificadas y los deberes y obligaciones genéricamente formulados por la Ley, ya que sólo las infracciones pueden ser objeto de sanción. No debe pues considerarse como falta la alusión genérica al incumplimiento de deberes, como parece indicar el artículo 138.1 de la LOGFPV al atribuir responsabilidad por el «incumplimiento de sus deberes y obligaciones, tipificado como falta en esta ley o en los convenios colectivos de aplicación». Aunque la consideración disciplinaria de simples obligaciones o deberes ha calado en la práctica administrativa, frecuentemente es corregida por los Tribunales.

Dicho sea sin perjuicio del valor interpretativo de los principios y reglas éticos. Pero la tipificación de las infracciones —del TREBEP y la LOGFPV— no es correlativa de tales deberes y principios éticos. Tal vez la atribución de la responsabilidad de la tramitación de los procedimientos disciplinarios a un órgano especializado, como la Inspección, pueda deslindar ambos aspectos correctamente.

De otro lado, por coherencia con lo expuesto en otros apartados de este Informe sobre la lucha contra el absentismo, la regulación de denunciantes y «alertadores» y la necesidad de evitar la prolongación ilegal de situaciones de interinidad o temporalidad, aconsejamos incluir tres tipos de faltas «graves», lo que es competencia de la Ley autonómica:

- a) La utilización de permisos, licencias y créditos horarios para fines distintos de los que los justifican.
- b) Las denuncias falsas de actividades irregulares imputables a autoridades y funcionarios realizadas de mala fe o con manifiesta negligencia.
- c) La prolongación indebida de las situaciones de interinidad de los funcionarios o de los contratos temporales de los empleados públicos por acto expreso o por inactividad del titular del órgano competente o la emisión de informes contrarios a Derecho que generen esas consecuencias.

No obstante, alguna de estas conductas —sobre todo la primera— puede ser ya sancionada en aplicación de tipos más inespecíficos.

### 3. Sobre las sanciones

Con respecto al catálogo de sanciones, se ha de tomar en consideración que otras Comunidades Autónomas han incluido o caracterizado algunas específicas, con el fin de adaptarlas a las particularidades que presenta el personal interino.

Dicho esto, la Comisión ha debatido sobre la procedencia de inclusión de la sanción económica, es decir, la multa que no conlleve la suspensión de empleo, pues en determinados casos la interrupción de la prestación del servicio por el infractor puede resultar perjudicial para la propia Administración. Esta realidad aconseja examinar esa posibilidad, aunque únicamente en determinadas circunstancias y a criterio del Instructor del expediente. Así, solo sería posible en atención a las necesidades objetivas del servicio y si la continuidad del sancionado en su puesto de trabajo no resulta directa o indirectamente perjudicial para la Administración, para su funcionamiento interno y sus relaciones con la ciudadanía. Además, ese tipo de sanción debería ser aceptada por el sancionado.

A este respecto, es oportuno tener en consideración las posibilidades que la nueva legislación procedimental común ofrece para terminar anticipadamente el procedimiento, cuando la sanción es pecuniaria. En concreto, el art. 85 Ley 39/2015, determina que, iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda, o —si esta tuviese únicamente carácter pecuniario, como ahora se está planteando— el pago voluntario anterior a la resolución, implicará la aplicación de reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, que podría ser incrementado reglamentariamente.

Es necesario, no obstante, tener en cuenta que el Estatuto de los Trabajadores (art. 58.3) es tajante en la prohibición de esta fórmula: «No se podrán imponer sanciones que consistan en... o multa de haber». Y también que la misma carece de tradición en la normativa funcionarial. El legislador podrá, pues, valorar lo que convenga, teniendo en cuenta que es posible introducir ese tipo de sanciones, conforme al artículo 96.1.g) del TREBEP.

### 4. Sobre el procedimiento disciplinario

Como se ha dicho, la regulación actual del procedimiento ha quedado desfasada y superada, incluso por la normativa general sancionadora. Se propone por ello un nuevo esquema procedimental, que puede recogerse en la Ley y que podría ser el que sigue.

a) Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Las actuaciones previas determinarán, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento y la persona o personas que pudieran resultar responsables.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia. Como regla general no podrán demorarse por más de un mes o, excepcionalmente, de dos si concurren razones de especial complejidad del asunto, debidamente motivadas. Este plazo máximo debe evitar que se incluyan en esas actuaciones previas algunas que deban ser objeto del procedimiento sancionador, con el fin de evitar la caducidad de éste.

b) El acuerdo de iniciación se adoptará de oficio por acuerdo del órgano competente y se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto. Asimismo se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tales a los inculpados, pero no a los meros denunciadores, salvo que tengan interés legítimo acreditado en el procedimiento.

El acuerdo de iniciación deberá contener al menos la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, una relación de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción. Cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motiven la incoación del procedimiento, la calificación podrá realizarse mediante un pliego de cargos posterior, que deberá ser notificado a los interesados.

Dicho acuerdo debe incluir también la identificación de quienes desempeñen la instrucción y secretaría del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos, así como la del órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia.

El acuerdo de iniciación debe indicar la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los posibles efectos de reducción de la sanción que determine la Ley autonómica.

Dicho acuerdo puede adoptar de manera motivada, si procede, la medida cautelar de suspensión provisional del expedientado, con expresión de su duración y consecuencias.

En fin también debe indicar el derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, advirtiendo que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto, el acuerdo de iniciación podrá ser considerado propuesta de resolución, pero únicamente en aquellos supuestos en los que el propio acuerdo de iniciación contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

c) En todo caso se debe dar audiencia a los expedientados y, en su caso, a los demás interesados, por plazo no inferior a diez días, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

d) El instructor podrá practicar de oficio cuantas pruebas estime necesarias y deberá practicar en el plazo más breve posible las que propongan los expedientados y, en su caso, los demás interesados. Solo podrá denegar motivadamente las pruebas no pertinentes, porque no tengan relación con el asunto, se refieran a hechos ya probados o indiscutibles, sean imposibles de practicar o abusivas.

e) Se podrá finalizar el procedimiento con archivo de las actuaciones, sin propuesta de resolución, cuando en la instrucción del procedimiento se acredite la inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción; que estos no resulten probados o no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa. Asimismo, si se prueba que la persona o personas expedientadas están exentas de responsabilidad o cuando se aprecie la prescripción de la falta.

f) En los demás casos, concluida la instrucción del procedimiento, se formulará la propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados, con la puesta de manifiesto del procedimiento y se indicará el plazo, no superior a quince días, en que pueden formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

La propuesta debe fijar los hechos que se consideren probados, la valoración de las pruebas practicadas, la exacta calificación jurídica de aquéllos y determinar la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, en su caso.

Cuando de la instrucción se concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad, la propuesta declarará esa circunstancia.

- g) El procedimiento concluirá por resolución, salvo que las personas expedientadas reconozcan la responsabilidad que se les haya imputado al iniciarse el procedimiento o en la propuesta de resolución.

La resolución se pronunciará sobre todos los extremos contenidos en la propuesta. No podrá aceptar hechos distintos de los que figuren en ella, aunque sí modificar su valoración jurídica. Pero si el órgano competente para resolver considera que la infracción o la sanción (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014) revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará a la persona expedientada para que formule alegaciones al respecto en el plazo de 10 días.

- h) El plazo máximo para tramitar el procedimiento disciplinario debería ser el de seis meses, pero podría ampliarse hasta un máximo de doce, a propuesta razonada del Instructor, si concurren circunstancias de especial complejidad.

- i) La resolución será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente su ejecución, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra ella.

- j) La Ley debe recoger también la posibilidad de tramitar un procedimiento abreviado o de tramitación simplificada, de duración no superior a treinta días cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 96 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común.

También debe aplicarse ese procedimiento abreviado cuando se impute una falta leve. En todo caso debe darse audiencia al interesado en este procedimiento.

Toda esta regulación, adaptada a las Leyes estatales 39 y 40 de 2015, pero con respeto a sus peculiaridades, puede contenerse en la Ley valenciana de función pública y así aconsejamos que se haga para mayor seguridad jurídica. Alternativamente dicha Ley puede remitirse a aquéllas otras y a su propia norma reglamentaria de desarrollo.

De otro lado, inherente al procedimiento disciplinario es la separación de las fases instructora y sancionadora. Algo que no siempre es fácil, sobre todo en el ámbito de las Administraciones Locales, dada la falta de especialización de suficientes funcionarios en la instrucción de este tipo de procedimiento. Para obviar esta dificultad, se propone que, en el seno de la Administración del Consell, la instrucción de los procedimientos disciplinarios quede encomendada, como regla general, a la Inspección de Servicios. En cuanto a las Administraciones Locales, se debe prever que éstas puedan recabar con tal fin la colaboración de la propia Administración de la Generalitat, que deberá prestarla mediante funcionarios propios, salvo causa justificada, o de las Diputaciones Provinciales, que podrían crear órganos específicos de asistencia a los Municipios, a quienes se solicitaría la designación de la persona responsable de la instrucción del procedimiento.

## **XVII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En virtud de todo lo expuesto, esta Comisión considera que procede introducir una serie de cambios en el sistema actual de la función pública valenciana, con el objetivo de dotar de mayor eficacia y eficiencia al funcionamiento de las Administraciones y entes públicos, pero también para reforzar los valores característicos del servicio público: la igualdad de oportunidades en el acceso y la carrera, la transparencia, la imparcialidad de los funcionarios, la ética pública.

Muchas de las medidas propuestas implican un esfuerzo organizativo y de gestión de personal y precisarán, de ser aceptadas, un tiempo más o menos largo para su puesta en práctica, como se ha dicho. No obstante deben ser impulsadas por el legislador valenciano mediante las oportunas reformas. En otros casos las modificaciones legales que sugerimos tendrían un efecto más directo e inmediato.

Habida cuenta de que tales propuestas, desglosadas en los distintos apartados de este Informe, son numerosas y algunas de ellas de gran calado, puede ser oportuno plantearse la elaboración de un nuevo texto legal que sustituya a la LOGFPV. Pues, aunque esta última es relativamente reciente, incorpora un modelo esencialmente corporativo de desarrollo del TREBEP, que aquí hemos cuestionado. De todas formas, si no se estimara conveniente replantear en profundidad dicho modelo, siempre sería posible introducir modificaciones parciales en la Ley vigente.

A efectos de que por la Conselleria competente y en última instancia por el Consell de la Generalitat Valenciana se adopte la decisión política que corresponda y a modo de resumen conclusivo, enunciamos a continuación, capítulo por capítulo, las recomendaciones de modificación de la LOGFPV que nos parecen pertinentes, dando con ello por cumplido el objetivo con el que fue creada esta Comisión.

## Recomendaciones sobre el ámbito de aplicación de la Ley valenciana de función pública

1. Además de a la Administración de la Generalitat, la Ley de función pública valenciana debe aplicarse a las entidades locales, pero sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen local y de la autonomía de las respectivas Corporaciones para establecer la estructura y ordenación de su personal y de los puestos de trabajo, así como para desarrollar la carrera y promoción profesional de sus funcionarios. Aparte de esta regla general, deben añadirse otras precisiones en los aspectos concretos de la Ley con el objetivo de generar la mayor claridad posible sobre su aplicación al personal de dichas entidades locales.
2. La Ley de función pública de la Comunitat Valenciana debe establecer asimismo su aplicación al personal de administración y servicios (PAS) de las Universidades públicas valencianas, en todo lo no previsto por su legislación específica y sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Universidades en virtud de la Ley y de sus Estatutos para la ordenación de su personal.
3. La Ley de función pública de la Comunitat Valenciana debe declarar expresamente su aplicación a los organismos públicos dependientes de la Generalitat a que se refiere el artículo 2.3.a) de la Ley de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Generalitat, es decir: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público distintas de las anteriores, así como a los consorcios dependientes de o adscritos a la Comunidad Autónoma y a las entidades locales valencianas, a estos últimos en los mismos términos que a las demás entidades locales. La Ley debe reconocer a dichos organismos y entes la competencia para la gestión «ordinaria» de su personal, aunque, si dependen de la Generalitat, reservando a la Conselleria competente en materia de función pública o incluso al Consell algunas decisiones o controles en aspectos relevantes.
4. En lo que se refiere a los entes de derecho privado —sociedades y fundaciones— dependientes de la Generalitat o de las entidades locales y Universidades valencianas, la Ley debe recordar que se les aplican algunos principios y reglas sobre códigos de conducta y acceso al empleo público, conforme al TREBEP. Además, deberían incluirse en la Ley valenciana

algunas normas de garantía del cumplimiento de esos principios y reglas generales, como la obligación de que dichos entes cuenten con protocolos o instrucciones internas, que garanticen la publicidad, objetividad e igualdad en la selección de su personal. Tales instrucciones internas deberían publicarse obligatoriamente en el Portal de transparencia de la Generalitat o en la página web de la propia entidad o de la Administración de que dependan. Asimismo proponemos que se atribuya a la Conselleria competente en materia de función pública la facultad de informe previo y preceptivo de esos protocolos y de las bases de las convocatorias públicas para la contratación de dicho personal, cuando se trate de entidades dependientes de la Generalitat.

5. Respecto al personal de Les Corts y de las Instituciones de la Generalitat (entendiendo por tales las que se regulan en el Capítulo VI del Título III del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana), la Ley de función pública de la Comunitat Valenciana debe aplicarse supletoriamente, en lo no regulado por su legislación específica.
6. Respecto al personal de la Generalitat al servicio de la Administración de Justicia, la Ley debe limitarse a indicar que se rige por su legislación específica.
7. Por lo que se refiere al personal docente no universitario y al personal estatutario de los servicios de salud dependientes de la Generalitat, debe recordarse que se rigen exclusivamente por su legislación específica en lo relativo a la carrera, retribuciones complementarias y movilidad interadministrativa. En lo demás, se les aplica la Ley de función pública de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de otras peculiaridades de su legislación propia. Cosa distinta es que la Ley establezca medidas que favorezcan la movilidad de dicho personal en el ámbito general de la función pública de la Generalitat, en función de una regulación más abierta de la provisión de puestos de trabajo, que más adelante proponemos.
8. Finalmente, en relación al personal investigador al servicio de la Generalitat y al personal laboral pueden mantenerse las referencias generales que se contienen en la Ley vigente.

## Recomendaciones sobre la organización de la Generalitat Valenciana en materia de función pública

9. Sugerimos que se elimine del texto de la Ley la referencia a competencias específicas del President o Presidenta de la Generalitat en materia de función pública, dado el carácter generalista y transversal de las que ahora se contemplan en la LOGFPV. En cambio, deben mantenerse las competencias del Consell, añadiendo algunas otras, como la aprobación de directrices generales sobre la atribución de competencias internas en la materia y sobre retribuciones del personal, carrera y lengua propia, la aprobación de los planes estratégicos de personal, aprobación de normas y criterios generales de evaluación del desempeño y colaboración con otras Administraciones en materia de empleo público.
10. Proponemos que la Ley prevea la posibilidad de desconcentrar en las Consejerías sectoriales y en sus subsecretarías o direcciones de personal algunas de las funciones de mera gestión ordinaria de personal que hoy ejerce la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas o la que en el futuro pudiera ser competente en materia de función pública, a través de la Dirección General de Función Pública.
11. Para reducir la excesiva estanqueidad existente hoy entre los cuatro sectores diferentes de la función pública valenciana —Administración General, Administración de Justicia, Sanidad y Educación—, la Ley debería prever la creación de un órgano colegiado interno de coordinación de los órganos responsables en materia de personal de las Consellerias competentes sobre cada uno de ellos, que debería ubicarse orgánicamente en la Conselleria que lo sea en materia de función pública. A ese órgano o comisión permanente podrían incorporarse también responsables de la Consejería de Hacienda y ocasionalmente responsables de otras Consellerias o entes e incluso del sector público de la Generalitat, según las materias a tratar.
12. Es imprescindible definir con claridad y precisión las competencias que han de corresponder en todo caso a la Conselleria competente en materia de función pública, con el fin de reforzar sobre todo sus funciones transversales de impulso, dirección y coordinación de la política de personal de la Generalitat. Entre otras cosas, conviene destacar las competencias de planificación de personal, clasificación de puestos, diseño y organización del sistema de evaluación del desempeño, aparte de otras de

gestión de personal —de las que algunas pueden desconcentrarse, como se ha dicho—, orientación profesional y relaciones sindicales, más las de coordinación interdepartamental y sectorial.

13. Proponemos también que se haga referencia expresa en la Ley a la Inspección de Servicios de la Generalitat, que debe ser dotada de los recursos necesarios. Asimismo entendemos que su actuación debe formar parte importante de la ejecución de las políticas de función pública, por lo que sería coherente trasladar esa unidad a la Conselleria competente en materia de función pública, estableciendo un vínculo directo con los demás órganos directivos de la misma.
14. Entendemos que es necesario mantener el Consell Interdepartamental de Retribucions (CIR) y reflejarlo así en la Ley, con las competencias que ahora tiene.
15. Por el contrario consideramos que debe suprimirse el Consell Assessor de la Funció Pública Valenciana, dada su práctica inactividad.
16. En fin, desde el punto de la organización administrativa relativa a la función pública, nos parece necesario destacar en la propia Ley el papel del IVAP en la ejecución de los procesos de selección de personal y en la formación, según se dirá más tarde. En consecuencia, para potenciar su actividad y su autonomía funcional, se le debe dotar de personalidad jurídica y regular en la propia Ley su estructura y sus competencias básicas, así como los requisitos de idoneidad y la forma de nombramiento de su Director o Directora y la composición y forma de designación de su consejo rector.

## Recomendaciones sobre las clases de personal

17. La Comisión entiende que el régimen normal y preferente del empleo público en las Administraciones valencianas debe ser el funcionarial. No obstante, debe caber la posibilidad de contratar personal en régimen laboral en ciertos casos. A tal efecto, debe fijarse en la Ley una primera regla, aplicable a todas las Administraciones y entidades públicas, incluidas las entidades locales y las Universidades y sus respectivos entes ins-

trumentales, por la que se reserven a funcionarios públicos las funciones establecidas en el artículo 9.2 del TREBEP, indicando en el texto de la Ley de función pública cuáles son esas funciones que implican el ejercicio de potestades públicas y la participación en la salvaguardia de los intereses generales.

18. Por lo que se refiere en concreto a la Administración de la Generalitat, la Ley debe determinar aquellos casos en que, por excepción, se admite la contratación laboral de empleados públicos, que serían los siguientes:

- Puestos de trabajo que satisfagan necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- Empleos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de conservación y mantenimiento de edificios, equipos e instalaciones, encuestas y artes gráficas y otros típicos «de oficios».
- Empleos de carácter singularizado que no requieran una formación académica determinada y que no sean atribuibles a los Cuerpos y Escalas existentes.
- Personal subalterno, exclusivamente encargado de tareas de vigilancia, custodia, transporte y reproducción de documentos y tareas afines.
- Docentes que no pertenezcan al sistema reglado de educación y que desempeñen tareas auxiliares en centros educativos y personal no docente que desempeñe otras tareas auxiliares a tiempo parcial en los mismos centros.
- Empleos temporales vinculados exclusivamente a la organización de eventos y congresos.
- Profesores de religión en centros de educación primaria y secundaria.
- Puestos auxiliares en las oficinas y dependencias de la Generalitat en el extranjero.
- Otros puestos de trabajo cuando así se indique por ley de Les Corts.

19. Por lo que se refiere al personal funcionario interino, La Ley valenciana debe actualizarse para recoger las normas vigentes del TREBEP, que han experimentado algunas modificaciones recientes. Además, pueden completar dichas normas con las siguientes precisiones:

- En lo que Atañe a la selección de esta clase de personal y para aquellos casos en que se lleve a cabo mediante bolsas vinculadas a la ejecución de las ofertas de empleo público, debe especificarse que las mismas

solamente se formarán con personas que hayan aprobado al menos alguna de las pruebas del procedimiento selectivo correspondiente.

- Debe contemplarse también que puedan existir otras vías de acceso de personal interino, tales como convocatorias específicas que garanticen los principios de mérito, igualdad y publicidad, concretando que se exigirá siempre superar alguna prueba de conocimiento y no un mero concurso de méritos ya contraídos en el servicio.
- Respecto a las causas de cese como funcionario interino, debe destacarse en la Ley el cese automático por el transcurso del plazo máximo de interinidad, en aquellos supuestos en que esté establecido.
- Debe matizarse la regla según la cual las vacantes ocupadas por interinos deben incluirse en la oferta de empleo público del mismo ejercicio o del siguiente, salvo que se produzca su amortización, condicionándola a que lo permita la legislación presupuestaria aplicable.
- En lo que respecta al régimen jurídico de esta clase de personal, manteniendo la aplicación de la normativa de los funcionarios de carrera en cuanto resulte adecuado a su condición, se debe precisar que tienen derecho igual que aquéllos a algunos tipos de excedencia concretos, tales como la excedencia por cuidado de familiares o la excedencia por violencia de género, pero no a la excedencia voluntaria por asuntos particulares.
- En lo que atañe a la aplicación del sistema de carrera horizontal al personal interino, aunque existe alguna sentencia de instancia que lo considera procedente, hay razones objetivas que permiten diferenciar a tales efectos a dicho personal del funcionario de carrera, por lo que la Comisión entiende que conviene demorar la solución legal definitiva hasta que exista jurisprudencia firme del Tribunal Supremo o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la cuestión.
- En atención al elevado porcentaje de este colectivo, proponemos que se contemple como disposición transitoria algún procedimiento de consolidación de empleo temporal de larga duración, es decir, de transformación de empleo precario en permanente, siempre que se observen los límites establecidos por el TREBEP y la jurisprudencia para esta modalidad excepcional de acceso a la función pública de carrera. De otra parte, la convocatoria de dichos procedimientos debería ir precedida de un plan de recursos humanos, que determine los casos en que es procedente.

- No obstante lo anterior y al objeto de favorecer las expectativas legítimas de los ciudadanos y ciudadanas, mayoritariamente jóvenes, de acceder al empleo público, proponemos que en ningún caso los procedimientos de consolidación deberían superar el 50 por 100 de las plazas de las convocatorias de acceso de cada año, siempre que aquéllas computen a efectos de la tasa de reposición de efectivos, y que así se contemple en la Ley.

20. Respecto al régimen del personal laboral y respetando la legislación del Estado, proponemos introducir también en la Ley valenciana algunas precisiones, en aspectos de la competencia del legislador autonómico. Así:

- Sus procedimientos de selección deben basarse en los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad y los que se refieren a la contratación temporal podrán llevarse a cabo generalmente mediante la constitución de las bolsas de empleo, aunque no sea ésta la única modalidad.
- Al igual que con respecto al personal interino, debe matizarse la regla según la cual las vacantes ocupadas por personal temporal deben incluirse en la oferta de empleo público del mismo ejercicio o del siguiente, salvo que se produzca su amortización, condicionándola a la normativa presupuestaria.
- En cuanto al régimen del personal laboral indefinido, debe insistirse en la Ley en la exigencia de responsabilidad, en su caso disciplinaria, de quienes con su actuación u omisión den lugar a la conversión de un contrato laboral en indefinido. También ha de incluirse la obligación de quienes tienen la facultad de asesoramiento legal preceptivo en cada entidad o departamento de poner en conocimiento del órgano competente, con la suficiente antelación, la situación en que se encuentra el personal temporal y el término de su contrato, con el fin de evitar su conversión en indefinido.
- Debe establecerse en la Ley que la condición de indefinido se alcanza por sentencia firme, sin que la Administración pueda reconocerla por sí misma ni contratar personal con ese carácter.
- La solución de la situación irregular de este tipo de personal debería preverse en disposición transitoria, que permita convocatorias de consolidación de empleo, respetando los requisitos de la Disposición Transitoria 4ª del TREBEP.

21. Respecto al personal eventual consideramos conveniente clarificar algunos aspectos en el texto de la Ley valenciana de función pública. En concreto:

- Deben precisarse más los conceptos de «funciones de confianza y asesoramiento especial» que este tipo de personal puede desempeñar, prohibiendo expresamente que ejerza funciones de gestión ordinaria o de carácter técnico.
- Deben asimismo señalarse algunos límites al nombramiento de este tipo de personal, señalando que en la Administración de la Generalitat solo pueden disponer del mismo los miembros del Consell y en las Universidades públicas solo el Rector o Rectora, prohibiendo que exista en los organismos autónomos y entidades públicas de carácter instrumental. En las Administraciones locales debe aplicarse su legislación propia.

### **Recomendaciones sobre los directivos públicos profesionales**

22. Consideramos que la Ley valenciana de función pública debe introducir un capítulo relativamente extenso sobre el régimen de los directivos públicos profesionales, pues se trata de una de las reformas más relevantes del régimen actual de la función pública y de un factor estratégico de modernización. Si bien la consolidación de esta figura precisará de tiempo y del imprescindible compromiso de los cargos electos, al menos la Ley debe establecer las reglas que permitan poner en marcha esta reforma. Esta regulación legal deberá contemplar una serie de aspectos que referimos a continuación.

23. Debe definirse como personal directivo a quienes desempeñan los cargos o puestos de dirección pública profesional configurados en cada Administración. A los efectos de determinar de qué puestos se trata, la Ley debe precisar qué se entiende por «funciones directivas», incluyendo en ellas las que consisten en la coordinación de unidades administrativas, el establecimiento y evaluación de objetivos de las mismas, la dirección de personas o la gestión de recursos con un alto nivel de responsabilidad, especificando que ha de tratarse de puestos situados inmediatamente por debajo de los de dirección política o, en el caso de los entes instrumentales, por debajo

de los máximos órganos unipersonales o colegiados de gobierno o administración de cada organismo o ente.

24. En el ámbito de la Administración de la Generalitat, la Comisión entiende que deben ser puestos directivos los de subdirección general y equivalentes, como los secretarios generales administrativos. Asimismo se recomienda que la Ley confiera ese carácter a los puestos de directores generales de la Generalitat, aunque pueden establecerse excepciones justificadas en razón de la naturaleza manifiestamente política del contenido de algunos de ellos.
25. La articulación de los cargos de dirección pública profesional deberá concretarse en una relación de puestos de trabajo específica y diferenciada o instrumento similar, no sujeto a negociación colectiva. También debe crearse un Registro propio del personal directivo, en el que se inscriban cuantos ejerzan o hayan ejercido cargos de esa naturaleza.
26. La Ley debe establecer los requisitos generales de acceso a dichos cargos. La Comisión propone que se reserven a funcionarios como mínimo los puestos que impliquen el ejercicio de las funciones incluidas en el artículo 9.2 del TREBEP, y que se trate siempre de funcionarios del Grupo A. En el resto de supuestos, pueden ser desempeñados por personal laboral mediante contrato laboral de alta dirección. Debe asimismo contemplarse la posibilidad de que tales puestos sean desempeñados por personal procedente de otras Administraciones Públicas.
27. La Ley debe establecer algunas reglas esenciales acerca de la designación de este personal, garantizando que se acredite su idoneidad, es decir, su honorabilidad, formación y experiencia. La acreditación podría recabarse del Registro de personal directivo al que se ha hecho referencia o por otras vías, en su caso mediante la intervención de un órgano técnico *ad hoc*. Acreditada la idoneidad de los candidatos en convocatoria pública, la designación puede acordarse discrecionalmente, por razones de confianza.
28. Debe contemplarse en la Ley la situación administrativa del funcionario que pasa a ocupar un cargo directivo, que debería ser la de servicios especiales o bien la de servicio activo con reserva del puesto de trabajo anterior u otro similar.

29. La Ley debe también establecer que el cese del personal directivo en su cargo puede producirse por incumplimiento de objetivos o evaluación negativa, por renuncia del propio directivo o, en fin, por la pérdida de confianza de quien le nombró.
30. En lo que se refiere al régimen jurídico del desempeño de los cargos directivos, que no ha de ser objeto de negociación colectiva, la Ley ha de contemplar algunas peculiaridades: su especial dedicación, incompatible con cualquier otra actividad; su sometimiento a un régimen de responsabilidad y rendición de cuentas por la gestión; el derecho a percibir una retribución variable ligada al cumplimiento de objetivos; su sujeción al régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos, sin que ello signifique que asumen necesariamente esta condición; el reconocimiento al personal directivo de un marco de relativa autonomía funcional en relación con las facultades y recursos asignados para el ejercicio del cargo, dentro de los objetivos que se fijen y de las instrucciones de la autoridad que le nombró, todo lo cual puede concretarse en un «acuerdo-programa» anejo al nombramiento.
31. Debe finalmente establecerse la supletoriedad de esta regulación general respecto de la que pueda establecerse o estar establecida para los sectores específicos de sanidad y educación.

### **Recomendaciones sobre la estructura de la función pública de la Generalitat**

32. Los Cuerpos y algunas Escalas deben mantenerse como estructura de selección del personal funcionario de carrera, pero combinándola con la más amplia polivalencia de los efectivos y la movilidad funcional que sea compatible con sus respectivas competencias.
33. La Ley debe diferenciar simple y llanamente entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales, abandonando la terminología de «Sectores», y simplificar la estructura corporativa en la Administración General de la Generalitat tal como está contemplada en la LOGFPV.

34. Por lo que se refiere a los Cuerpos Generales, la Ley debe establecer un Cuerpo Superior de Administración de la Generalitat (A1), un Cuerpo de Gestión de la Administración de la Generalitat (A2), un Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Generalitat (C1) y un Cuerpo Auxiliar (C2), aunque también sería posible refundir los dos últimos en un solo Cuerpo con dos Escalas. No es necesario incluir el Cuerpo Técnico (Grupo B). En el Cuerpo Auxiliar, deben agruparse Escalas, reconduciendo las especialidades en su caso al catálogo o relación de puestos.

35. Resulta necesaria también una profunda racionalización de la maraña actual de Cuerpos y Escalas especiales. En concreto.

- Proponemos la creación de un Cuerpo Superior Facultativo (A1) y de un Cuerpo Técnico Facultativo (A2), contemplando dentro de los mismos varias Escalas para concretas titulaciones y profesiones reguladas, sobre todo en el ámbito de las ingenierías y la arquitectura, aunque no solo.
- La nueva Ley deberá mantener algunos Cuerpos ya creados con anterioridad a la LOGFPV con funciones específicas, como los de Abogados de la Generalitat, Interventores e Inspectores y Subinspectores de Tributos.
- Los Cuerpos y Escalas del actual Grupo B de Administración Especial pueden ser objeto de una simplificación mayor.
- El elevado número de Cuerpos contemplados en el Subgrupo C1 de Administración Especial debería ser reducido a tres o a lo sumo cuatro, por referencia al ámbito socio-sanitario, al técnico y al de servicios, aunque sería posible diferenciar algunas Escalas.
- La estructura del Subgrupo C2 de Administración Especial y la de las Agrupaciones Profesionales (APF) requieren ser profundamente rediseñadas mediante fusión. Respecto de las últimas, debe valorarse su posible supresión legal, sin perjuicio de que sus actuales integrantes puedan continuar formando parte de ellas con carácter de «a extinguir»

36. Operada, en su caso, la simplificación corporativa que proponemos, deberían desaparecer los anexos de la LOGFPV, definiendo los Cuerpos y Escalas subsistentes en el texto de la norma.

37. Por último, la cuestión de la integración en los Cuerpos y Escalas de la Generalitat de funcionarios (y el personal laboral) procedentes de otras Administraciones Públicas mediante un proceso de transferencia, puede remitirse a una disposición adicional.

### Recomendaciones sobre la ordenación del empleo público

38. La Comisión propone actualizar y modernizar los instrumentos de gestión de la función pública valenciana, con el fin de dotar de mayor flexibilidad al sistema y asegurar una gestión integrada de recursos humanos. Para ello entiende que deben incluirse algunas determinaciones en la Ley de la función pública valenciana.

39. Debe mantenerse la definición actual del puesto de trabajo contenida en la LOGFPV (art. 32), aunque precisando que el puesto es la unidad mínima de la estructura administrativa y que las funciones del puesto se asignan con el objetivo de contribuir a la obtención de resultados de la organización.

40. Sugerimos que el texto legal incorpore una referencia al concepto de «perfil de competencias profesionales» y que el concepto sea tenido en cuenta para los procesos de selección, formación, movilidad y carrera profesional. A tal fin la definición que se propone es la siguiente: el perfil de competencias profesionales es la expresión de los conocimientos, experiencias, destrezas, capacidades y comportamientos exigidos para un desempeño adecuado del puesto de trabajo.

41. Proponemos que la Ley contemple la posibilidad de establecer «agrupaciones funcionales» de puestos de trabajo en determinados ámbitos con el objetivo de racionalizar la gestión de recursos humanos en materia de selección, provisión, formación, movilidad profesional y carrera y para favorecer la polivalencia funcional. Tales agrupaciones funcionales se definirán sobre la base de puestos de trabajo que atienden a funciones para cuyo desempeño se requiere un perfil de competencias profesionales similar.

42. En materia de creación, modificación y supresión de puestos de trabajo, deben suprimirse los apartados 3 y 4 del artículo 34 de la LOGFPV.

43. Nos parece muy necesario modificar la regulación de la clasificación de puestos de trabajo que se establece en los artículos 35 a 40 de la LOGFPV, de manera que responda mejor a los intereses de la organización, debidamente objetivados. Para ello la clasificación debe basarse en el análisis previo de los puestos. Proponemos por ello que se indique en la Ley que la Administración aprobará la clasificación de puestos, que es la resolución por la que, previo análisis de cada puesto, se determina su posición organizativa, su contenido funcional y los requisitos para su desempeño, además en su caso de otras características, entre ellas las retribuciones asignadas al mismo.
44. Los requisitos de desempeño de los puestos de trabajo deben contemplarse de manera flexible, dejando claro que su especificación precede a la estructura corporativa que puede desempeñarlo y no a la inversa. Por tanto, debe modificarse la LOGFPV con la finalidad de generalizar la regla de «adscripción indistinta» de los puestos a los funcionarios que reúnan los requisitos para desempeñarlos, con independencia del Cuerpo o Escala a que pertenezcan, aunque preferentemente en el ámbito de cada agrupación funcional de puestos. Todo ello con las debidas excepciones de asignación exclusiva de determinados puestos a los miembros de un Cuerpo o Escala, que debería aprobar en cada caso el Consell.
45. Con el fin de flexibilizar la gestión del sistema, se propone diferenciar entre:
- a) «puestos de trabajo base» o no singularizados, que son aquellos que tienen atribuidos cometidos que corresponden genéricamente a los de los Cuerpos o Escalas cuyos miembros están facultados para desempeñarlos;
  - b) «puestos singularizados», individualizables del resto en función de las especiales características funcionales o del perfil requerido para su desempeño; y
  - c) «puestos de jefatura», aquellos a los que, además de otras posibles tareas, les corresponde la dirección y supervisión de una unidad compuesta por otros puestos jerárquicamente dependientes.
46. En lo que atañe a las relaciones de puestos de trabajo, la Comisión propone que se añada a su definición legal, para mayor claridad, que sus determinaciones se elaboran en función de las necesidades del servicio, que deben ser objetivadas y justificadas en virtud del análisis previo de los puestos de trabajo y los perfiles de competencias profesionales, información toda ella que debe constar en el expediente administrativo, en garantía de objetividad y transparencia.

47. Igualmente por razones de transparencia, la Ley debe ordenar que las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares que expresen las tareas atribuidas a los puestos y los requisitos para su desempeño, deben exponerse en la sede electrónica de cada Administración de manera consolidada y actualizada, garantizando un fácil acceso y en formato reutilizable.
48. La Comisión considera imprescindible potenciar la planificación de recursos humanos. Para ello propone perfeccionar la regulación establecida por la LOGFPV, diferenciando dos tipos de planes de ordenación, unos más orientativos y estratégicos y otros que habilitan para la adopción de medidas más concretas o bien especiales. Los primeros deberían elaborarse con la periodicidad plurianual que se establezca y deben tener carácter obligatorio para la Administración de la Generalitat y, en su caso, de las entidades locales de mayor dimensión (Diputaciones, Municipios de gran población). Los planes operativos son los que se traducen en decisiones anuales como la Oferta de Empleo Público, o bien otros relativos a la formación, la movilidad, la promoción profesional o la gestión del personal no permanente.
49. La Ley debe introducir también algunas pautas metodológicas de elaboración de los planes, como, por ejemplo, que deben ir precedidos de memorias sobre la situación social y demográfica de la plantilla, sobre el nivel de cobertura de servicios públicos y sus estándares de calidad o en fin, sobre las bolsas de temporalidad existentes, la realización de servicios extraordinarios, los indicadores de absentismo y rendimiento disponibles o el marco financiero-presupuestario previsible para los próximos ejercicios. La elaboración de los planes de recursos humanos debe estar abierta a la participación de los interesados, sin perjuicio de la negociación colectiva legalmente exigible en algunos casos.
50. La Ley debe contemplar también que los planes puedan incorporar medidas hoy no recogidas claramente en la LOGFPV, tales como criterios vinculantes sobre movilidad forzosa entre ámbitos sectoriales, o sobre prestación de servicios a tiempo parcial y fomento del teletrabajo, medidas de reasignación o redistribución de efectivos, autorizaciones de prolongación en el servicio activo e incentivos a la excedencia voluntaria y la jubilación anticipada.

51. De una manera más específica y por lo que atañe a la regulación de las ofertas de empleo público, proponemos, en coherencia con el artículo 70 del TREBEP, que su plazo de ejecución sea de tres años.
52. Por lo que se refiere a los Registros de Personal, la Comisión propone que la Ley disponga que sean gestionados electrónicamente.
53. Asimismo la Ley debe contemplar medidas que faciliten una verdadera gestión integrada, pública y transparente, del empleo público de la Comunitat Valenciana. Para ello proponemos crear un sistema de información agregada que permita el manejo e intercambio de datos entre la Administración General de la Generalitat y sus sectores educativo, sanitario y público empresarial y fundacional, así como con las entidades que integran la Administración Local y las Universidades públicas valencianas.
54. Proponemos, en fin, que la Ley indique que la Generalitat ha de cooperar y colaborar con las entidades locales en la aplicación del régimen del empleo público. Para ello ha de contemplar la participación de los gobiernos locales en el procedimiento de elaboración de normas y planes autonómicos sobre empleo público que les puedan afectar. En segundo lugar, debe llevarse al texto de la Ley la creación del foro de diálogo social conjunto de la Administración autonómica y de la Administración local ya previsto por Acuerdo entre el Consell y las organizaciones sindicales representativas firmado en mayo de 2016. La Generalitat debe colaborar además técnicamente con los municipios de menor tamaño impulsando la aprobación de algunos instrumentos de gestión del personal, como los reglamentos de registro de personal, normativas de carrera profesional, baremos de provisión de puestos, bases reguladoras estándar de las convocatorias de selección, inventarios de puestos-tipo, etc. Estas previsiones deben llevarse al texto de la Ley, sin perjuicio también de la posible colaboración del IVAP en los procedimientos de selección y en las tareas de formación, a la que nos referimos en el lugar oportuno.

## Recomendaciones en materia de nacimiento y extinción de la relación de servicio

55. Para garantizar al máximo la aplicación de los principios constitucionales y básicos que rigen el acceso al empleo público y muy en particular la transparencia y la igualdad de oportunidades, fundada en el mérito y la capacidad de quienes legítimamente aspiran a un empleo público, consideramos que la Ley valenciana de función pública debe insistir en la regla general de que el acceso a la función pública tiene lugar mediante procesos de carácter abierto y que el sistema ordinario es el de oposición. De manera concreta, proponemos que la Ley establezca para ello que al menos el 50% de las plazas de la oferta de empleo público anual, en el conjunto del empleo público de la Generalitat, se tramite por el procedimiento de oposición libre. Ésta es la forma más sencilla de ofrecer una oportunidad a los candidatos más jóvenes, que de otro modo tendrían muchas menos posibilidades de incorporarse a la función pública, en concurrencia con quienes pueden alegar méritos ya contraídos en el servicio, como los funcionarios interinos y los contratados temporales.
56. En esta línea de favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso, se propone que la Ley prevea y la Administración pública valenciana inicie un programa de ayudas o becas para fomentar la preparación de oposiciones, con la finalidad de permitir la dedicación a este objetivo de aquellos candidatos que, con mejores currículos académicos, puedan carecer de los necesarios recursos económicos para destinar varios meses o años de su vida a esa ocupación no retribuida.
57. La Comisión plantea, como necesidad muy relevante, asegurar que los principios constitucionales y legales rijan también de manera efectiva y plena en la selección del personal interino y temporal, aunque se utilicen para ello fórmulas o pruebas más simples o ágiles. Para ello, la Ley debe establecer garantías de transparencia y objetividad en la gestión de las bolsas de empleo interino y temporal, exigiendo que solo puedan participar en ellas quienes han superado algunas pruebas de un proceso de selección previo o una convocatoria *ad hoc* fundada en la verificación de conocimientos y atribuyendo en su caso una valoración proporcionada y no determinante por sí sola al tiempo de servicios prestados. En todo caso, los criterios de gestión de las bolsas deben ser claros y generales para todos los casos similares y no distintos o específicos para cada supuesto.

58. Con mayor razón, si cabe, los principios señalados, incluido el de transparencia, deben regir en los procedimientos selectivos por los que se adquiere la condición de personal laboral fijo, lo que supone excluir el concurso de méritos como sistema ordinario de selección, salvo aquellos casos en que esté estrictamente justificado por razones de urgencia o por las características singulares del puesto de trabajo. Así debe establecerlo la Ley de función pública de la Comunitat Valenciana.
59. Especial trascendencia debe otorgarse a la regulación de las titulaciones exigidas para el acceso a los distintos Cuerpos y Escalas y, sobre todo, para el acceso a los del Subgrupo A1. La titulación, en tanto que requisito de capacidad, debe guardar una relación razonable con las funciones a desempeñar en el empleo que se pretende. Por consiguiente, no puede exigirse una sola titulación específica para el desempeño de las funciones características de un Cuerpo o Escala públicas cuando no se justifica por la índole de tales funciones, en virtud del principio de «libertad con idoneidad», deducido por la jurisprudencia. Este criterio general, que admite excepciones justificadas, debería recogerse en la Ley.
60. De otra parte y sobre si debe exigirse un título de posgrado o Máster para acceder a los Cuerpos y Escalas del Subgrupo A1, proponemos lo siguiente:
- Que la exigencia de Máster oficial, además del Grado, tenga carácter excepcional.
  - Que sólo constituya requisito de acceso cuando se trate de un título de Máster habilitante de una profesión regulada y siempre que las funciones de los Cuerpos o Escalas coincida básicamente con las propias del ejercicio de la profesión para la cual dicho Máster habilita.
  - Que los Másteres exigibles sean aquéllos reconocidos por el Consejo de Universidades como habilitantes para el ejercicio de la concreta profesión de que se trate y no otros.
61. Por lo que se refiere a la posibilidad de exigir o no el conocimiento del valenciano como requisito general para el acceso a la función pública y no como simple obligación de acreditarlo o aprenderlo para quienes hayan accedido ya a ella, tal como establece la LOGFPV, la Comisión entiende que se trata de una cuestión más de carácter político que técnico, pues está estrechamente ligada a los valores, principios y modelos sociales que resulten preferibles por la ciudadanía y sus representantes parlamentarios.

Siendo tanto una como otra opción jurídicamente viables, nos limitamos a exponer en nuestro Informe ciertos efectos previsibles de cada una y algunas consideraciones derivadas de la jurisprudencia y de la legislación comparada. Pero entendemos que debemos remitirnos, sin más, a lo que decidan los legisladores valencianos.

62. Para garantizar la transparencia en los procesos selectivos, incluidos los del personal laboral, la Ley debe disponer que la Administración competente ha de ofrecer a los aspirantes toda la información relacionada con las pruebas, temarios, criterios aplicables y cuantos aspectos resultan consustanciales a dichos procesos, posibilitando la resolución de cualquier duda a través de los medios de información y comunicación idóneos, en particular las páginas web y portales correspondientes y demás medios informáticos.
63. Por lo que se refiere al sistema de concurso-oposición, se estima necesario precisar en la propia Ley la puntuación máxima a otorgar a la fase de concurso, recomendando que la misma no supere el 35 o el 40% de la puntuación total que puede alcanzarse en el conjunto del proceso selectivo.
64. Recomendamos la introducción, especialmente para algunos Cuerpos superiores, de un período de prácticas o de prueba de carácter selectivo, que debieran concretar las bases de las respectivas convocatorias, determinando su duración máxima y mínima y sus efectos.
65. Se considera también conveniente que la Ley se refiera a la posibilidad de introducir en las oposiciones una prueba de conocimiento de lenguas extranjeras y, en particular, del inglés, ya sea como requisito o como mérito evaluable, en función del perfil de las plazas convocadas, sin perjuicio de que pueda excluirse en determinados casos justificados.
66. Por otra parte, la Comisión entiende, de acuerdo con la interpretación correcta del TREBEP, conforme a sus antecedentes, y teniendo en cuenta la legislación de otras CCAA, que no es posible ni deseable la participación de representantes de las organizaciones sindicales en las comisiones o tribunales de selección del personal funcionario o laboral, ya que se trata de órganos técnicos de valoración de méritos y capacidades y no de representación de intereses.

67. De modo específico en lo que atañe a la selección del personal laboral, esta Comisión considera que las «formas de colaboración» de las organizaciones sindicales que pueden establecerse en el marco de los convenios colectivos para la selección de personal, sean cuales sean, han de respetar estrictamente los principios de mérito y capacidad y, muy en particular, la objetividad y transparencia de los procesos.
38. Consideramos necesario, por la misma razón, que los órganos o comisiones de gestión y seguimiento de las bolsas de personal interino tengan una composición técnica y no representativa de intereses.
69. La Comisión propone asimismo que, en superior garantía de la profesionalización de la organización de los procesos de selección del personal, debe atribuirse dicha competencia al IVAP, por lo que se refiere los funcionarios de la Administración General de la Generalitat, en la línea de las competencias atribuidas hoy al INAP en el ámbito estatal y conforme al modelo de la EPSO (*European Personal Selection Office*) de la Unión Europea.
70. Esa función debe comportar la de elegir los miembros de cada órgano de selección conforme a criterios objetivos y profesionales, que aseguren la idoneidad e imparcialidad de los mismos, más los de paridad de género que la Ley señala. También puede extenderse a la resolución de las reclamaciones que se presenten contra las decisiones de esos órganos de selección en la vía administrativa. Asimismo debe contemplarse la posibilidad de que el IVAP asuma o colabore en la gestión de los procesos selectivos de otras Administraciones Públicas valencianas o de entidades del sector público, mediante los oportunos convenios.
71. En materia de extinción de la relación de servicios, el margen que deja la legislación básica y la de Seguridad Social al legislador autonómico es estrecho. Se propone ante todo actualizar la Ley valenciana, recogiendo las últimas modificaciones del TREBEP, que han eliminado la referencia a la jubilación parcial de los funcionarios. Ello salvo que se prefiera mantener esa referencia, indicando que procederá en el caso y en los términos que prevea la legislación del Estado.
72. Por lo que se refiere a la posible prórroga de la edad de jubilación hasta como máximo los 70 años de edad, la LOGFPV únicamente contempla que la decisión deberá fundarse en criterios relacionados con la conducta o ren-

dimiento del interesado. Se considera conveniente incluir además razones objetivas de tipo organizativo o funcional, que se reflejen en los planes de empleo u otros instrumentos o directrices de ordenación del personal.

73. Habría que contemplar también como derecho del funcionario a la prolongación de la edad de servicio activo, aquellos casos en que el funcionario que llega a la edad de jubilación forzosa con ciertos años de servicio no haya completado los años que se requieren como mínimo para causar derecho a pensión, de conformidad con la legislación del Estado.

### **Recomendaciones relacionadas con los derechos de los empleados públicos**

74. Si bien la regulación de los derechos de los empleados públicos es una parte central del régimen jurídico de la función pública, en la actualidad consta de manera bastante detallada en la legislación básica. Sin perjuicio de algunos aspectos concretos, la actual regulación contenida en la LOGFPV, que reitera en buena medida lo ya dispuesto en dicha legislación básica del Estado, merece una valoración general positiva, ya que es bastante completa. Esa regulación debe, no obstante, actualizarse. Pero no nos parece oportuno sugerir nuevos enunciados de derechos que sean carentes de concreción o tengan efectos meramente programáticos, pues entendemos que las normas legales sobre esta materia deben ser claras y efectivas en la práctica.
75. La LOPGFV debe ser revisada, en cualquier caso, para recoger las novedades sobrevenidas que se han introducido en el TREBEP; así en sus artículos 48 y 49, en materia de permisos, y en la Disposición Adicional decimosexta, que prevé un permiso retribuido para las funcionarias en estado de gestación. En aquellos supuestos en que la legislación básica permita simplemente ampliar algunos permisos —por ejemplo, por asuntos propios o el mencionado para las funcionarias en período de gestación— la Ley autonómica podría recoger expresamente esos derechos con la mayor amplitud posible, tal como es regla común a la mayoría de las Administraciones.
76. Proponemos también establecer el derecho del funcionario a la orientación profesional, a cuyo efecto la correspondiente unidad administrativa debe

adoptar medidas o elaborar protocolos para orientar profesionalmente a los empleados con ocasión de su ingreso y en el curso de su carrera.

77. En materia de teletrabajo, la Disposición Adicional Décima de la LOGFPV puede mejorarse, fijando un plazo para la adopción de medidas específicas de desarrollo de la Ley que den contenido real y efectivo al correspondiente derecho, bien es cierto que relativo, de los empleados públicos.
78. La Comisión considera asimismo adecuado concretar en la Ley el derecho de las funcionarias y funcionarios públicos a recibir distinciones honoríficas y premios, en reconocimiento público de quienes ejercen su actividad con mayor compromiso, dedicación o celo, al servicio de la ciudadanía. Si bien la regulación de detalle de este derecho debe ser reglamentaria, la Ley debe al menos establecerlo y ordenar al Consell su regulación, fijando en su caso un plazo para ello.

### **Recomendaciones en materia de deberes y obligaciones de los empleados públicos**

79. La Comisión considera que, si bien no es necesario incluir nuevos deberes y obligaciones en la legislación vigente, es preciso sin embargo reforzar el componente ético de la función pública y, por tanto, la efectividad de los que ya están establecidos en la Ley. Para ello un aspecto de especial relevancia en la reforma de la función pública valenciana debe ser incrementar los cometidos y la dotación de medios y mejorar el estatuto jurídico y organizativo de la Inspección de Servicios de la Generalitat. De modo concreto proponemos que en la Ley se incluyan las siguientes referencias a la Inspección, a desarrollar después por vía reglamentaria:
- Establecer mecanismos directos de acceso a la Inspección para los ciudadanos y ciudadanas, mediante una sede electrónica específica o un buzón electrónico para canalizar las posibles denuncias.
  - Reubicar la dependencia orgánica del Servicio de Inspección, que debe integrarse en la Conselleria competente en materia de función pública.
  - La Inspección de Servicios debe dedicarse única o prioritariamente a la función de supervisar el funcionamiento de los servicios y el cum-

plimiento interno de la legalidad, asignando a otras estructuras administrativas –o, en su defecto, a unidades separadas de aquella– las competencias relativas a la modernización y calidad.

- El sistema de provisión de las vacantes en el Servicio de Inspección no puede ser el de libre designación, para mejor garantía de su autonomía funcional. Proponemos como más adecuado el de concurso específico, tras haber superado un curso de cualificación profesional.
80. La Comisión considera conveniente también establecer algunas medidas efectivas de control y seguimiento del absentismo. Aunque la mayor parte de ellas deben ser medidas no legislativas, sino de control, a cuyo efecto conviene aprovechar de forma integral las posibilidades de las modernas herramientas tecnológicas-proponemos dejar más claro en la letra de la Ley que la deducción proporcional de retribuciones a los empleados públicos que no cumplan adecuadamente su débito horario no es solo una medida que puede adoptarse en el curso de un procedimiento sancionador.

### **Especial referencia a la protección de los empleados públicos que denuncien irregularidades**

81. Una medida novedosa que proponemos para contribuir a dotar de mayor eficacia al régimen de deberes y obligaciones de autoridades y funcionarios y, muy específicamente, para combatir la corrupción en el ámbito público, consiste en establecer un régimen legal de protección de los empleados públicos que denuncien casos de esa naturaleza (*whistleblowers* en la terminología inglesa), al igual que se ha hecho ya en otros ordenamientos.
82. Al respecto, la garantía mínima es proteger la identidad de la persona que realiza una denuncia o alerta de una irregularidad, tanto para evitar que su actuación se divulgue públicamente como para ofrecerle confianza de que no sufrirá ningún tipo de represalias por parte de la Administración o de sus superiores. Las reglas sugeridas son las siguientes:
- Es imprescindible asegurar la máxima reserva respecto a la existencia de una denuncia y sobre la identidad de la persona que la formula. Por

tanto, la autoridad u órgano que reciba la denuncia o alerta tiene que guardar secreto sobre la identidad del denunciante, es decir garantizar el más estricto anonimato ad extra, obligación ésta que deberá reforzarse en la Ley.

- En garantía del anonimato, habrá que establecer el compromiso de que no se conservarán archivos informáticos que contengan la dirección de internet, domiciliaria o telefónica de donde procede la denuncia.

83. En segundo lugar, debe recogerse en el texto de la Ley la garantía que permita blindar al denunciante frente al riesgo de eventuales represalias. De modo específico se debe prohibir cualquier medida de discriminación fundada de manera directa, indirecta o encubierta en ese motivo durante todo el desarrollo de su relación de empleo público. Al efecto, la Ley debe establecer que serán nulos los actos administrativos o las medidas que vulneren esa prohibición, así como introducir expresamente en la Ley una regla que invierta la carga de la prueba en los procedimientos administrativos, partiendo de la presunción de que las medidas desfavorables adoptadas contra el denunciante son de carácter represivo.

84. Como garantía adicional, proponemos que, para el caso de que se consumara alguna acción de represalia que se declarara posteriormente ilícita por acto administrativo o sentencia judicial, cabría compensar al denunciante represaliado mediante una reparación económica.

85. También debería acordarse algún tipo de protección a quienes pueden ser víctimas de denuncias difamatorias. Al respecto proponemos incluir entre los tipos de las infracciones sancionables en materia de función pública la presentación de denuncias realizadas dolosamente o de mala fe.

86. Al margen de la protección que se otorga a la persona que formula una alerta o denuncia, tiene sentido plantearse la eventual conveniencia o utilidad de introducir además medidas positivas que estimulen o fomenten ese tipo de colaboración en la lucha contra las irregularidades administrativas y la corrupción. En tal sentido debe adaptarse a la legislación valenciana de función pública el régimen de «clemencia» a los infractores que denuncien las infracciones propias y de otros, establecido en la nueva legislación del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

## Recomendaciones en materia de formación

87. Cabe hacer mayor énfasis en la Ley en la formación no solo como derecho del empleado público sino como un elemento de interés público, destinado a mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración y la modernización de los servicios. En tal sentido se recomienda precisar que, además de planificarse la formación del personal en función de las necesidades del servicio, deben evaluarse periódicamente las acciones formativas y su impacto en la mejora de los mismos.

88. Desde el punto de vista de la formación como deber, recomendamos que se incluya una garantía elemental de su cumplimiento, indicando que la acreditación de los cursos y acciones de formación requerirá como regla general una previa evaluación del aprovechamiento por los interesados.

89. Se recomienda también que la Ley destaque las funciones del IVAP en la materia, asignándole incluso un papel coordinador de los restantes centros de formación de empleados públicos existentes en el ámbito de la Generalitat, de colaborador con otras Administraciones y entidades del sector público con estos fines y de ejecutor de la política de formación de directivos. A tal efecto debe reformarse su naturaleza jurídica y su organización, tal como hemos propuesto más arriba.

## Recomendaciones en materia de provisión de puestos de trabajo

90. Ante todo es necesario desvincular la provisión de puestos de la pertenencia a un Cuerpo o Escala determinada. Los puestos, como regla general, deben estar abiertos a todos los que reúnan los requisitos y competencias para desempeñarlos que se contemplen en las relaciones de puestos de trabajo, conforme al principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad», según se ha expuesto. Sobran, por tanto, en la Ley todas aquellas referencias que aúnan puestos y Cuerpos, que deberían suprimirse.

91. Cuestionamos la regulación existente en la actualidad sobre la configuración de los «méritos» a tener en cuenta en los concursos, en especial de la antigüedad. Es cuanto menos discutible que el simple transcurso del tiempo deba o pueda ser ponderado como un auténtico «mérito» atribuible al empleado público. Es necesario cambiar en la Ley el concepto de «antigüedad» por el de «experiencia profesional en el servicio».
92. La LOGFPV establece que, en los términos que se disponga reglamentariamente, se podrán valorar como mérito las «actividades científicas, docentes, de investigación y publicaciones». A juicio de esta Comisión, la Ley debería añadir la necesaria vinculación directa entre esas actividades y publicaciones con el perfil de las tareas que se atribuyen al puesto de trabajo convocado a concurso.
93. Algo similar cabe decir de la formación. Dicho mérito debe ceñirse únicamente a la formación que sea afín o que esté directamente ligada con las tareas y funciones que se asignan al puesto de trabajo. Por lo demás, a efectos de ponderar la formación obtenida mediante la participación en cursos, jornadas o seminarios, la norma legal podría precisar que sólo debería valorarse como auténtico mérito la acreditación del aprovechamiento y no la simple realización de esas actividades, según hemos indicado.
94. La misma lógica de exigir una conexión o adecuación entre los méritos a valorar y el perfil del puesto de trabajo en el mismo texto de la Ley, debería trasladarse a todos los demás, incluso al conocimiento de idiomas. Proponemos que estos méritos se pongan en relación con el perfil lingüístico de los puestos de trabajo, que puede ser y normalmente será diferente.
95. En relación con la evaluación del desempeño en destinos anteriores, la LOGFPV lo trata como un mérito más, cuando a juicio de esta Comisión debería ser el más relevante, obviamente desde el momento en que dicha evaluación se implante de manera efectiva. La Ley debería indicar que dicho mérito debe ser preferente entre los que se incluyan en el baremo y que la puntuación correspondiente al mismo será la que se tenga en cuenta en caso de empate. Incluso se podría garantizar en la propia Ley un porcentaje mínimo en el baremo referido a la valoración positiva del desempeño en los puestos de trabajo previos.

96. Para estimular la satisfacción de los intereses generales en la gestión de recursos humanos, debe valorarse la participación en las comisiones designadas para realizar las pruebas de selección e ingreso en el empleo público y, en menor medida, también en las comisiones responsables de valorar a los aspirantes en los concursos para la provisión de puestos de trabajo.
97. La LOGFPV no dice nada sobre la ponderación relativa de los méritos a incluir en el baremo por las convocatorias de los concursos. Proponemos que se fije un límite máximo legal a la ponderación de cada mérito –entre un 30 y un 40%, por ejemplo–, ya que es una garantía básica de razonabilidad y proporcionalidad.
98. Debe reconsiderarse el plazo mínimo de desempeño de un puesto de trabajo para poder concursar a otro, fijado en la actualidad en un año, cuando como es común en la legislación del Estado y de otras CCAA, suele ser de dos, aunque admita excepciones justificadas. A nuestro juicio conviene favorecer una mínima estabilidad en el ejercicio de cada puesto, por lo que debería cambiarse la norma.
99. La Comisión propone mantener el principio de la LOGFPV, que establece que la composición de los órganos de valoración de los concursos ha de atenerse a idénticos principios y reglas que los establecidos para los órganos de selección, pues siendo en uno y otro caso su función de naturaleza técnica, no resulta oportuno incorporar a tales comisiones de valoración a quienes tienen como título de legitimación su pertenencia a un sindicato o asociación profesional o su condición de representante de ese tipo de organizaciones.
100. Como mecanismo de provisión, proponemos potenciar el concurso específico por su idoneidad para la gestión de recursos humanos. A juicio de esta Comisión, ésta debería ser la regla general para proveer los puestos de trabajo de los niveles correspondientes a los Subgrupos A1 y A2, salvo que se trate de puestos de base o de responsabilidades limitadas. Éste debería ser el sistema normal para la provisión de las jefaturas de servicio, salvo que excepcional y motivadamente se opte por la libre designación, especificando de manera suficiente los méritos que pueden ser objeto de

valoración en ese tipo de concursos y acotando en términos globales su peso comparativo, mediante límites porcentuales.

101. En el concurso específico conviene diferenciar las dos fases del desarrollo del concurso específico, como hace ya la Ley. En los casos en que se exija la entrevista personal, es indispensable indicar que ha de versar sobre los conocimientos, experiencias y aptitudes profesionales de los candidatos, por especial referencia a las funciones del puesto a desempeñar. En todo caso se debe dejar constancia de la entrevista, en garantía de la objetividad y transparencia del procedimiento y de los derechos de los interesados, lo que debe hacerse mediante grabación audiovisual. Para mayor garantía cabría introducir en la Ley una regla especial de ponderación de los puntos atribuidos por cada uno de los miembros de la comisión de valoración.

102. La Ley debe incorporar expresamente un precepto que exija la suficiente y adecuada motivación de los actos resolutorios de los concursos, tanto los generales como los específicos. En concreto, proponemos una regulación que evite el riesgo de que las comisiones se limiten a exteriorizar una valoración global o conjunta de los méritos, exigiendo la obligatoria justificación individualizada de la puntuación atribuida a cada uno de los alegados por cada candidato.

103. En su regulación actual la libre designación es una fórmula de provisión de puestos de trabajo que se califica como «ordinaria». La situación no es la más acorde con la aplicación de los principios de mérito y capacidad en la provisión de puestos. Es preciso acotar los supuestos en que procede y enmarcar debidamente la discrecionalidad que comporta su ejercicio dentro de los límites jurídicos que permitan evitar el riesgo de arbitrariedad.

- Para empezar, convendría dejar claro en el texto de la Ley que se trata de un sistema de provisión «excepcional».
- La nueva Ley debería indicar qué tipo de puestos pueden cubiertos por libre designación cuando concurren determinadas circunstancias.
- En cuanto a las jefaturas de servicio, a juicio de esta Comisión, lo más indicado sería cubrir esos puestos mediante el concurso específico. Ésta debería ser la regla, sin excluir que, de manera excepcional y para alguna jefatura de servicio concreta, en función de las circunstancias,

pueda utilizarse la libre designación, motivando la decisión adecuadamente.

- Respecto a los puestos de secretaría de altos cargos, la simple invocación de una relación de confianza no basta para legitimar que la provisión se realice mediante libre designación, por lo que debe optarse por esta fórmula o no, de manera motivada, en función de las circunstancias.
- En relación con otro tipo de cargos, el uso excepcional del procedimiento de libre designación requiere una estricta y rigurosa motivación.

104. Para dotar a estos procesos de las debidas garantías de observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad, proponemos que la Ley exija que en las convocatorias de los procedimientos de libre designación se determinen:

- Los criterios objetivos y razonados de interés general que se consideren prioritarios para decidir el nombramiento.
- Las razones y circunstancias por las que resulte admisible declarar desierto el procedimiento y vacante el puesto de trabajo que se iba a cubrir mediante este sistema.
- Que el acto administrativo de designación de la persona elegida debe incorporar una motivación suficientemente circunstanciada y ad hoc, sin emplear frases abstractas y estereotipadas.
- Que asimismo la resolución debe contener la exposición circunstanciada de los méritos que, según la convocatoria, han sido considerados prioritarios para elegir a un candidato sobre los demás aspirantes.
- Igualmente y desde una perspectiva subjetiva, la resolución tendrá que referirse a la exposición detallada de los méritos individuales concurrentes en el aspirante elegido, que justifican situarle por encima de los demás candidatos, lo que implica exponer al menos de manera sucinta y en clave comparativa los méritos de estos otros.

105. La Comisión propone también limitar el recurso excesivo a las fórmulas de comisión de servicios y adscripción provisional. Para evitar una utilización desviada de la comisión de servicios, proponemos que la Ley exija que las resoluciones que la otorgan exterioricen las razones imperiosas de urgencia e interés público que justifican su empleo y por qué no puede hacerse la provisión del puesto por otro procedimiento ordinario.

106. Algo semejante puede decirse de los nombramientos provisionales «por mejora de empleo», figura que no existe en la legislación del Estado ni en la de otras CCAA. En realidad con ello se contempla una vía peculiar, aunque provisional, de promoción interna. Tampoco en este caso prevé la Ley vigente ninguna relación de tales nombramientos con las necesidades objetivas del servicio, lo que debe hacerse en la reforma de esa legislación, para no favorecer la provisionalidad.

107. Proponemos especificar que, en todo caso, las vacantes cubiertas por cualquier mecanismo no definitivo deben convocarse a concurso o incluirse en la oferta de empleo público en el ejercicio siguiente a su cobertura provisional, salvo que se decida su amortización.

108. Igualmente se estima indicado introducir un precepto que permita a la Administración acordar la encomienda temporal de una misión especial a un funcionario, sin que ello comporte la creación y provisión de un nuevo puesto de trabajo, siempre que se establezca la duración máxima de la asignación de esas tareas singulares o de colaboración interadministrativa.

109. La LOGFPV regula de manera muy restrictiva y confusa la movilidad o traslado forzoso de los funcionarios por razones justificadas de interés público. La legislación vigente del Estado y de las CCAA prevé supuestos más normales de «redistribución de efectivos». Estas medidas de flexibilidad, tan necesarias en la actualidad, deben introducirse sin lugar a dudas en la Ley valenciana, con el fin de poder optimizar los recursos. Por lo demás, se trataría siempre de medidas sujetas a negociación colectiva o, si fueran individuales, adoptadas con todas las garantías, contemplando en su caso, la oportuna indemnización.

### **Recomendaciones en materia de carrera y promoción profesional**

110. Aunque la breve regulación que se contiene en la LOGFPV sobre la carrera horizontal del personal funcionario es formalmente similar a la del TREBEP, que la asocia estrechamente al desarrollo de las competencias y al rendimiento acreditado por el propio funcionario, a través de la evaluación del

desempeño —que debe ser previa a la aplicación de ese modelo de carrera, según la legislación básica—, el reciente desarrollo reglamentario de la Ley valenciana en este aspecto ha desvirtuado casi por completo ese modelo de carrera y los efectos innovadores y de estímulo para el funcionario que debería tener. En la práctica, la llamada carrera horizontal en el ámbito de la Administración de la Generalitat se basa más que nada en la mera antigüedad en el servicio y omite la evaluación del ejercicio profesional o desempeño del funcionario público. En realidad es un simple mecanismo para elevar las retribuciones de los funcionarios, reconociendo un nuevo complemento ligado sobre todo a dicha antigüedad. Así las cosas, la Comisión no puede sino expresar una opinión severamente crítica sobre la situación actual y proponer que se reconduzca cuanto antes de manera radical, tanto en lo que se refiere a la carrera vertical, generalizando y aplicando los concursos ordinarios o específicos para la provisión de puestos de trabajo, como en lo que atañe a la carrera horizontal, vinculándola efectivamente a la evaluación del desempeño.

111. A nuestro entender, el eje de una reforma verdaderamente modernizadora pasa por introducir con urgencia y de modo realista un sistema experimental, aunque sea modesto y mejorable, de evaluación del desempeño, que pueda desarrollarse mediante un trabajo conjunto con los propios funcionarios y con los agentes sociales. Sin perjuicio de las recomendables experiencias piloto que será necesario poner en práctica, proponemos que la evaluación del desempeño debe ser implantada en la práctica, de acuerdo con las siguientes reglas, que deben tener su reflejo en la Ley:

- La definición que de la evaluación hace la Ley vigente debe ser complementada, indicando, como el TREBEP, que es «el procedimiento mediante el cual se mide y valora» la conducta y el rendimiento profesional del funcionario público.
- Como tal procedimiento, de naturaleza administrativa, debe reunir todas las garantías que permitan individualizar y diferenciar el comportamiento de cada funcionario. A los principios que recoge ya la LOGFPV debe incorporarse una referencia a los criterios de fiabilidad de los instrumentos de medición y de relevancia de los contenidos.
- Proponemos una regulación unitaria no solo de qué sea la evaluación, sino también de sus consecuencias, ya que debería surtir efecto, como señala el TREBEP, no solamente sobre la progresión en la carrera, sino

también para la provisión y mantenimiento de los puestos, la formación o la percepción de la retribución variable.

- Debería precisarse en la Ley que la evaluación del desempeño es cometido de los responsables de las diversas unidades administrativas, que deberán recibir la formación adecuada para ello.
- La instrumentación debiera efectuarse mediante un sistema de «entrevista de progreso», realizada por el superior jerárquico, cuyo resultado debe constar en acta motivada. Se debería establecer en la Ley que la evaluación debe reiterarse con periodicidad, preferentemente anual o, como mínimo, bianual.
- Finalmente es conveniente establecer las bases de un régimen de garantías, ya sea en forma de comisiones de seguimiento general del sistema, con el fin de analizar su funcionamiento y proponer mejoras, como de comités o comisiones ante las que formular reclamaciones en caso de evaluación negativa.
- En las primeras, las de seguimiento, es razonable y útil que participen las organizaciones sindicales, pues «los mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño» son objeto de negociación colectiva, conforme al artículo 37.1.d) del TREBEP.
- En cambio, los órganos o comisiones de apelación o revisión interna de las evaluaciones deben tener naturaleza eminentemente técnica y estar compuestas de modo que se garantice su profesionalidad e imparcialidad, pudiendo incorporar en su caso evaluadores expertos ajenos a la Administración de la Generalitat. No debe olvidarse en tal sentido que las decisiones que resuelvan ese tipo de reclamaciones podrán siempre ser impugnadas en la vía contencioso-administrativa, de manera que precisarán de una motivación que justifique el uso correcto de la discrecionalidad técnica, para reforzar su validez ante los tribunales.

112. De otra parte, consideramos excesivo que se fije en la Ley un porcentaje de reserva no inferior al 40% de las vacantes que se convoquen para promoción interna. A nuestro entender, es correcto y necesario impulsar la promoción interna, como una modalidad de carrera basada en el mérito y la capacidad. Sin embargo, establecer en el texto de la Ley un mínimo tan elevado de plazas reservadas a promoción interna parece una opción demasiado rígida, ya que no permite tener en cuenta las circunstancias de cada caso.

113. Se echa en falta sin embargo la posibilidad de promocionar al Subgrupo C1 desde el C2 sin necesidad de nueva titulación, algo contemplado por otras leyes autonómicas recientes en virtud de la evolución del régimen de titulaciones.

114. Respecto a la promoción profesional del personal laboral, el artículo 120 de la LOGFPV obvia algunos aspectos de Ley básica estatal, más imperativa al reconocer que «el personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional»; una referencia ésta que no resulta ociosa y que nos parece recomendable que sea recogida de modo expreso en la Ley valenciana.

### **Recomendaciones en materia de situaciones administrativas**

115. Aunque el TREBEP regula con gran amplitud esta materia, las Comunidades Autónomas pueden crear situaciones nuevas e introducir matices y reglas complementarias de dicha regulación. En consecuencia, empezamos por proponer que la resolución que reconozca a un funcionario una situación diferente de la de servicio activo debería informar al interesado del régimen de reingreso al mismo y que también debería informarle la Administración, a su solicitud, de cualquier alteración sobrevenida que pudiera condicionar o afectar a su reingreso, incluyendo las alteraciones en la clasificación de los puestos de trabajo.

116. La Comisión considera que conviene regular prudentemente los supuestos de servicios especiales. Por ello en este apartado lo único que propugnamos es la inclusión de un nuevo supuesto, para el caso de que un funcionario de la Generalitat acceda a puestos de directivo profesional en la misma o sus organismos autónomos, según se ha dicho y salvo que se establezca una modalidad de servicio activo con reserva de puesto.

117. En la situación de excedencia administrativa por interés particular, proponemos equiparar el periodo mínimo para solicitarlo al existente en la regulación estatal, pasando por ello de tres a cinco años.

118. El contenido del actual artículo 130 de la LOGFPV debe actualizarse, recogiendo la vigente regulación del TREBEP en lo que se refiere a las excepciones voluntarias por cuidado de familiares, violencia de género o por razón de violencia terrorista.

119. Proponemos asimismo unificar el régimen de la suspensión de funciones con el de la reciente legislación general del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

120. En materia de reingreso al servicio activo proponemos que, cuando no haya reserva legal del puesto, la adscripción provisional ha de considerarse un caso excepcional, que solo ha de admitirse previa justificación y con publicidad, para evitar tratos de favor.

### **Recomendaciones en materia de régimen disciplinario**

121. Conviene en esta materia armonizar lo más posible el régimen general recogido hoy en la LOGFPV con el que se aplica en otros sectores de la función pública, particularmente el sanitario.

122. Por exigencias del principio de legalidad, conviene también subrayar en la Ley la distinción entre las faltas o infracciones tipificadas y los deberes y obligaciones genéricamente formulados por la misma y por el TREBEP, ya que sólo las infracciones pueden ser objeto de sanción. No debe pues considerarse como falta la alusión genérica al incumplimiento de esos deberes.

123. Por coherencia con lo expuesto en otros apartados de este Informe sobre la lucha contra el absentismo, la regulación de denunciadores y «alertadores» y la necesidad de evitar la prolongación ilegal de situaciones de interinidad o temporalidad, aconsejamos incluir tres tipos más como falta grave, lo que es competencia de la Ley autonómica:

- La utilización de permisos, licencias y créditos horarios para fines distintos de los que los justifican.

- Las denuncias falsas de actividades irregulares imputables a autoridades y funcionarios realizadas de mala fe o con manifiesta negligencia.
- La prolongación indebida de las situaciones de interinidad de los funcionarios o de los contratos temporales de los empleados públicos por acto expreso o por inactividad del titular del órgano competente o la emisión de informes contrarios a Derecho que generen esas consecuencias.

124. La Comisión ha debatido sobre la procedencia de inclusión de la sanción económica, es decir, la multa que no conlleve la suspensión de empleo, pues en determinados casos la interrupción de la prestación del servicio por el infractor puede resultar perjudicial para la propia Administración. En cualquier caso es oportuno para decidir al efecto tener en consideración las posibilidades que la nueva legislación procedimental ofrece para terminar anticipadamente el procedimiento cuando la sanción es pecuniaria.

125. La comisión constata que la regulación actual del procedimiento disciplinario ha quedado desfasada. Por ello, se propone un nuevo esquema procedimental, que puede recogerse en la Ley, en sintonía con la nueva legislación del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre). En su virtud, podría incluirse en la Ley valenciana de función pública, de manera textual o resumida, una regulación como la que sigue:

- Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente deberá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Las actuaciones previas determinarán, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento y la persona o personas que pudieran resultar responsables.
- El acuerdo de iniciación se adoptará de oficio por acuerdo del órgano competente y se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto. Asimismo se notificará a los interesados.
- El acuerdo de iniciación deberá contener al menos la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, una relación de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

- Dicho acuerdo debe incluir también la identificación de quienes desempeñen la Instrucción y Secretaría del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos, así como la del órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia.
- El acuerdo de iniciación debe indicar la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los posibles efectos de reducción de la sanción que determine la Ley autonómica.
- Dicho acuerdo debe adoptar de manera motivada, si procede, la medida cautelar de suspensión provisional del expedientado, con expresión de su duración y consecuencias.
- También debe indicar el derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, advirtiéndole que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto, el acuerdo de iniciación podrá ser considerado propuesta de resolución, pero únicamente en aquellos supuestos en los que el propio acuerdo de iniciación contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.
- En todo caso se debe dar audiencia a los expedientados y, en su caso, a los demás interesados, por plazo no inferior a diez días, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, pudiéndose prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.
- El Instructor podrá practicar de oficio cuantas pruebas estime necesarias y deberá practicar en el plazo más breve posible las que propongan los expedientados y, en su caso, los demás interesados. Solo podrá denegar motivadamente las pruebas no pertinentes, porque no tengan relación con el asunto, se refieran a hechos ya probados o indiscutibles, sean imposibles de practicar o abusivas.
- Se podrá finalizar el procedimiento con archivo de las actuaciones, sin propuesta de resolución, cuando en la instrucción del procedimiento se acredite la inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción; que estos no resulten probados o no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa. Asimismo, si se prueba que la

- persona o personas expedientadas están exentas de responsabilidad o cuando se aprecie la prescripción de la falta.
- En los demás casos, concluida la instrucción del procedimiento, se formulará la propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados, con la puesta de manifiesto del procedimiento y se indicará el plazo, no superior a quince días, en que pueden formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.
- La propuesta debe fijar los hechos que se consideren probados, la valoración de las pruebas practicadas, la exacta calificación jurídica de aquéllos y determinar la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, en su caso. Cuando de la instrucción se concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad, la propuesta declarará esa circunstancia.
- El procedimiento concluirá por resolución, salvo que las personas expedientadas reconozcan la responsabilidad que se les haya imputado al iniciarse el procedimiento o en la propuesta de resolución.
- El plazo máximo para tramitar el procedimiento disciplinario debería ser el de seis meses, pero podría ampliarse hasta doce.
- La resolución habrá de ser ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.
- De otro lado, inherente al procedimiento disciplinario es la separación de las fases instructora y sancionadora. Para obviar la dificultad en su puesta práctica se propone que, en el seno de la Administración del Consell, la instrucción de los procedimientos disciplinarios quede encomendada, como regla general, a la Inspección de Servicios. En cuanto a las Administraciones Locales, se debe prever que éstas puedan recabar con tal fin la colaboración de la propia Administración de la Generalitat, que deberá prestarla mediante funcionarios propios, salvo causa justificada, o de las Diputaciones Provinciales, que podrían crear órganos específicos de asistencia a los Municipios, a quienes se solicitaría la designación de la persona responsable de la instrucción del procedimiento.

## ANEXO I: ESTADÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA

Se recogen a continuación las tablas elaboradas por la Comisión, que han sido citadas en el documento y que constituyen la descripción cuantitativa, en cifras, de la situación de la función pública de la Generalitat, a enero de 2016.

*Estructura de la FPV por tipo de vínculo jurídico en 2016*

Tabla 1. Personal por relación Jurídica		
<i>Relación Jurídica</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Funcionario interino selec. por proc.urgencia	4.512	28,67%
Funcionario de carrera	9.258	58,83%
Personal estatutario	5	0,03%
Contrato laboral fijo	978	6,21%
Contrato laboral temporal	890	5,66%
Laboral Indef. No fijo de plantilla	40	0,25%
Personal eventual	55	0,35%
<b>Total</b>	<b>15.738</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Estructura de la FPV por tipo de grupos de titulación en 2016

Tabla 2. Efectivos por Grupo		
Grupos	Total	%
A	66	0,4%
A1	2.526	16,1%
A2	2.313	14,7%
B	50	0,3%
C	154	1,0%
C1	4.140	26,3%
C2	3.103	19,7%
D	762	4,8%
APF	1.726	11,0%
E	823	5,2%
Sin grupo	75	0,5%
<b>Total</b>	<b>15.738</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Estructura demográfica de la FPV en 2016

Tabla 3. Personal por sexo y edad						
Tramo	Hombre	%	Mujer	%	Total	%
1. De 18 a 29 años	14	0,3%	53	0,5%	67	0,4%
2. De 30 a 41 años	654	12,3%	1.684	16,1%	2.338	14,9%
3. De 42 a 53 años	2.344	44,2%	4.755	45,6%	7.099	45,1%
4. A partir de 54 años	2.289	43,2%	3.945	37,8%	6.234	39,6%
<b>Total</b>	<b>5.301</b>	<b>100,0</b>	<b>10.437</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.738</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Variables de género en la FPV en 2016 (1)

Tabla 4. Personal por sexo y relación jurídica							
Relación Jurídica	Hombre	%	Mujer	%	Total	%	Mujer/ Hombre (%)
Contrato laboral fijo	379	7,2%	599	5,7%	978	6,2%	158
Contrato laboral temporal	263	5,0%	627	6,0%	890	5,7%	238
Funcionario interino selec. por proc. urgencia	1.115	21,0%	3.397	32,6%	4.512	28,7%	305
Funcionario de carrera	3.489	65,8%	5.769	55,3%	9.258	58,8%	165
Lab. Indef. No fijo de plantilla	13	0,3%	27	0,3%	40	0,3%	208
Personal estatutario	4	0,1%	1	0,0%	5	0,0%	25
Personal eventual	38	0,7%	17	0,2%	55	0,3%	45
<b>Total</b>	<b>5.301</b>	<b>100</b>	<b>10.437</b>	<b>100</b>	<b>15.738</b>	<b>100,0%</b>	<b>197</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Variables de género en la FPV en 2016 (2)

Tabla 5. Personal por sexo y grupo						
Grupo	Hombre	%	Mujer	%	Total	Mujer/Hombre (%)
A	24	0,45%	42	0,40%	66	175
A1	1.154	21,77%	1.372	13,15%	2.526	119
A2	883	16,66%	1.430	13,70%	2.313	162
B	18	0,34%	32	0,31%	50	178
C	84	1,58%	70	0,67%	154	83
C1	1.159	21,86%	2.981	28,56%	4.140	257
C2	828	15,62%	2.275	21,80%	3.103	275
D	325	6,13%	437	4,19%	762	134
APF	607	11,45%	1.119	10,72%	1.726	184
E	174	3,28%	649	6,22%	823	373
Sin grupo	45	0,85%	30	0,29%	75	67
<b>Total</b>	<b>5.301</b>	<b>100</b>	<b>10.437</b>	<b>100</b>	<b>15.738</b>	<b>197</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Estructura corporativa de la FPV en 2016

Tabla 6. Distribución de los puestos de trabajo por Cuerpos o Escalas más importantes (superiores a 100 efectivos)			
Código	Cuerpo/Escala	Suma Total	% S/ Total
A1-01	Cos: Superior tècnic d'administració general	869	9,6
A1-06	Cos: Superior tècnic de tecnologies de la informació de l'administració de la Generalitat	125	1,4
A2-01	Cos: Superior de gestió d'administració general de l'administració de la Generalitat	494	5,5
A2-14-01	Enginyeria tècnica agrícola general	136	1,5
A2-16-02	ESCALA Educació social	199	2,2
A2-16-03	ESCALA Treball social	125	1,4
APF-01-01	ESCALA Subalterns	850	9,4
C1-01	Cos: Administratiu de l'administració	2004	22,2
C1-03	Cos: Especialistes en Educació Especial de l'administració de la Generalitat	350	3,9
C1-04	Cos: Especialistes en Educació Infantil de l'administració de la Generalitat	107	1,2
C1-13-03	Cos: Especialistes en l'administració del medi ambient de l'administració de la Generalitat	223	2,5
C2-01-01	ESCALA Auxiliar de gestió	1905	21,1
C2-01-02	ESCALA Auxiliar de servicis	155	1,7
	Subtotal	7542	83,5
	<b>Total</b>	<b>9.033</b>	<b>100,0</b>
	Restantes 91 cuerpos/escalas	1.491	16,5

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

El sistema de provisión de puestos en la FPV en 2016 (1): formas de provisión

Tabla 7. Puestos por grupo y forma de provisión 2016										
Forma de Provisión	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF	Otros	Total	% Total
Concurso	2.085	550	2.132	4.006	457	3.642	2.571	68	15.511	91,4%
Libre designación	643	11	2	17	123	0	0	0	796	4,7%
Libre nombramiento	0	0	0	0	0	0	0	79	79	0,5%
Nombr. Temporal	78	0	213	258	0	32	0	0	581	3,4%
<b>Total</b>	<b>2.806</b>	<b>561</b>	<b>2.347</b>	<b>4.281</b>	<b>580</b>	<b>3.674</b>	<b>2.571</b>	<b>147</b>	<b>16.967</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

El sistema de provisión de puestos en la FPV en 2016 (2): la adscripción provisional

Tabla 8. Total personal en comisión de servicios y adscripción provisional						
Grupo	Personal en comisión de servicios		Personal en adscripción provisional		Total comisión de servicios y adscripción provisional	
	Número	% s/total	Número	% s/total	Número	% s/total
A/A1	602	23	406	45	1.008	29
A2	562	21	116	13	678	19
C1	730	28	158	18	888	25
C2/D	630	24	176	20	806	23
APF/D	127	5	40	4	167	5
<b>Total</b>	<b>2651</b>	<b>100</b>	<b>856</b>	<b>96</b>	<b>3.507</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

El sistema de provisión de puestos en la FPV en 2016 (3): nivel de cobertura

Tabla 9. Puestos en relación a la forma de ocupación 2016												
Naturaleza	Tipo	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF	Otros	Total	% del total	
Eventual	Con Titular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%
	Sin Titular	0	0	0	0	0	0	0	79	79	0,5%	0,5%
	Con Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	59	59	0,3%	0,3%
	Sin Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	20	20	0,1%	0,1%
	Sin Titular ni Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	20	20	0,1%	0,1%
	Total	0	0	0	0	0	0	0	79	79	0,5%	0,5%
Funcionario	Con Titular	1.268	221	1.304	2.632	199	2.321	1.327	0	9.272	54,6%	54,6%
	%	13,7%	2,4%	14,1%	28,4%	2,1%	25,0%	14,3%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Sin Titular	1.538	340	1.043	1.649	381	1.353	1.244	0	7.548	44,5%	44,5%
	%	20,4%	4,5%	13,8%	21,8%	5,0%	17,9%	16,5%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Con Ocupante	2.309	518	1.911	3.864	563	3.318	2.425	0	14.908	87,9%	87,9%
	%	15,5%	3,5%	12,8%	25,9%	3,8%	22,3%	16,3%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Laboral	Sin Ocupante	497	43	436	417	17	356	146	0	1.912	11,3%	11,3%
	%	26,0%	2,2%	22,8%	21,8%	0,9%	18,6%	7,6%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Sin Titular ni Ocupante	352	36	248	163	17	189	118	0	1.123	6,6%	6,6%
	%	31,3%	3,2%	22,1%	14,5%	1,5%	16,8%	10,5%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Total	2.806	561	2.347	4.281	580	3.674	2.571	0	16.820	99,1%	99,1%
	% del total	16,7%	3,3%	14,0%	25,5%	3,4%	21,8%	15,3%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Laboral	Con Titular	0	0	0	0	0	0	0	35	35	0,2%	0,2%
	Sin Titular	0	0	0	0	0	0	0	33	33	0,2%	0,2%
	Con Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	61	61	0,4%	0,4%
	Sin Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0,0%	0,0%
	Sin Titular ni Ocupante	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0,0%	0,0%
	Total	0	0	0	0	0	0	0	68	68	0,4%	0,4%
<b>Total</b>	<b>2.806</b>	<b>561</b>	<b>2.347</b>	<b>4.281</b>	<b>580</b>	<b>3.674</b>	<b>2.571</b>	<b>147</b>	<b>16.967</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	
% del total	16,5%	3,3%	13,8%	25,2%	3,4%	21,7%	15,2%	0,9%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

El sistema retributivo en la FPV en 2016 (1): niveles de complemento de destino

Tabla 10. Frecuencia de los niveles de destino por grupos 2016							
Nivel	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF
26 a 30	26,8%						
24	29,6%	90,7%					
22	18,2%		5,2%				
20	24,9%		11,1%				
19			16,6%				
18			20,9%	19,1%			
17			13,9%	4,7%			
16			29,6%	2,8%	99,7%		
14				71,0%			
12						99,3%	
10							98,5%
Acumulado niveles anteriores	99,5%	90,7%	97,4%	97,5%	99,7%	99,3%	98,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>						

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

El sistema retributivo en la FPV en 2016 (2): tipología de complemento específico

Tabla 11. Puestos por grupo y complementos específicos										
	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF	Otros	Total	% Total
EO 46-EO50	39,9%	31,7%	0,2%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	7,8%	7,8%
E040-E045	34,3%	66,5%	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%	8,7%
E030-E039	15,6%	1,6%	8,0%	7,7%	23,1%	4,7%	0,4%	1,4%	7,5%	7,5%
E020-E029	9,7%	0,2%	48,5%	20,7%	76,2%	0,3%	0,0%	9,5%	16,3%	16,3%
E010-E019	0,0%	0,0%	37,0%	71,1%	0,7%	45,6%	14,0%	24,5%	35,3%	35,3%
Menos E010	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	49,4%	85,6%	9,5%	23,7%	23,7%
Otros	0,5%	0,0%	0,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	53,7%	0,6%	0,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>									

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

La carrera horizontal en la FPV en 2016: grados reconocidos por Grupo

Tabla 13. Grados reconocidos							
Grupo	GDP I	GDP II	GDP III	GDP IV	GDP Acceso	GDP Acceso Prov.	Total
A1/A	10,3	18,7	16,5	49,6	4,1	0,8	100,0
A2/B	22,2	18,8	11,3	44,5	2,0	1,3	100,0
C1/C	48,1	24,5	4,7	19,3	2,2	1,3	100,0
C2/D	13,5	14,1	16,5	51,2	3,6	1,2	100,0
APF/E	3,4	11,0	22,6	58,0	2,5	2,4	100,0
<b>Total</b>	<b>23,0</b>	<b>18,2</b>	<b>13,1</b>	<b>41,5</b>	<b>2,9</b>	<b>1,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

Sistema retributivo en la FPV en 2016 (3): posiciones retributivas concretas

Tabla 12: Puestos por retribuciones (% sobre total 16,967) clasificados por complemento de destino (CD) y específico (EO) 2016

Nivel	EO46-EO50	EO40-EO45	EO30-EO39	EO20-EO29	EO10-EO19	Menos EO10	Otros	Total	% Total
ND	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,61%	0,61%	0,6%
CD 26 a 30	4,49%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,49%	4,5%
24	3,26%	4,75%	0,02%	0,03%	0,01%	0,00%	0,01%	8,07%	8,1%
22	0,11%	3,62%	0,04%	0,17%	0,00%	0,00%	0,00%	3,93%	3,9%
21	0,00%	0,05%	0,12%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,2%
20	0,01%	0,23%	3,48%	2,06%	0,05%	0,00%	0,00%	5,83%	5,8%
19	0,00%	0,00%	0,21%	1,46%	0,80%	0,00%	0,00%	2,47%	2,5%
18	0,00%	0,00%	0,33%	6,39%	1,00%	0,00%	0,00%	7,71%	7,7%
17	0,00%	0,00%	1,18%	1,85%	0,07%	0,00%	0,00%	3,10%	3,1%
16	0,00%	0,00%	0,83%	4,19%	3,34%	0,00%	0,00%	8,36%	8,4%
15	0,00%	0,00%	0,02%	0,06%	0,26%	0,00%	0,00%	0,34%	0,3%
14	0,00%	0,00%	0,26%	0,05%	17,81%	0,00%	0,00%	18,12%	18,1%
13	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,0%
12	0,01%	0,00%	1,01%	0,00%	10,03%	10,71%	0,00%	21,76%	21,8%
10	0,00%	0,00%	0,05%	0,01%	1,92%	13,03%	0,00%	15,00%	15,0%
<b>Total</b>	<b>7,87%</b>	<b>8,66%</b>	<b>7,55%</b>	<b>16,28%</b>	<b>35,28%</b>	<b>23,75%</b>	<b>0,61%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,0%</b>
% Total	7,9%	8,7%	7,5%	16,3%	35,3%	23,7%	0,6%	100,0%	

Fuente: Dirección General de Función Pública y elaboración propia.

## ANEXO II. INTEGRANTES DEL GRUPO DE EXPERTOS

Por Resolución de 3 de marzo de 2016 de la Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas (DOCV de 10 de marzo de 2016).

Presidente: Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.

Coordinador: Ferran Puchades Vila, secretario autonómico de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Vocales:

David Vicente Blanquer Criado, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Jaime I de Castellón.

José Javier Cuenca Cervera, subdirector general del Instituto Valenciano de Administración Pública (designado Secretario por el Presidente).

Juan José Díez Sánchez, director del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante.

Manuel López Estornell, responsable del Servicio de Coordinación de Presidencia de la Generalitat.

Ignacio Sevilla Merino, profesor titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

José Luís Martínez Morales, designado por la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	5
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA.....	9
1. Evolución general del régimen jurídico del empleo público en la Comunitat Valenciana.....	9
2. Algunos datos de interés. ....	13
A. La función pública valenciana en perspectiva comparada. ....	14
B. Análisis cuantitativo de la función pública de la Comunidad Valenciana. ....	16
3. Profundizando en el diagnóstico.....	24
III. LOS EJES ESENCIALES DE LA REFORMA .....	31
IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY .....	35
1. Aplicación a las entidades locales existentes en el territorio de la Comu- nidad Valenciana.....	35
2. Aplicación de la Ley al personal de las Universidades públicas valencianas.....	37
3. Aplicación de la Ley a los organismos públicos dependientes de la Generalitat.....	38
4. Referencia a los entes de Derecho privado dependientes de la Generalitat o de las entidades locales valencianas.....	39
5. Régimen del personal de Les Corts y las demás Instituciones de la Generalitat.....	41
6. Personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia ....	41
7. Aplicación de la Ley de función pública al personal docente no universitario y al personal estatutario de los servicios de salud dependiente de la Generalitat.....	42

8. Aplicación al personal investigador .....	43
9. Aplicación de la Ley al personal laboral al servicio de las Administraciones y entes públicos valencianos. ....	43
V. LA ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	45
1. Órganos con competencias ejecutivas.....	45
2. Órganos colegiados de coordinación interna. ....	52
3. Órganos colegiados de asesoramiento y de coordinación entre las Administraciones valencianas en materia de función pública.....	53
4. El papel y la organización del IVAP.....	54
VI. CLASES DE PERSONAL.....	57
1. Reserva exclusiva de funciones a personal funcionario y puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral.....	57
2. Funcionarios interinos.....	63
3. Personal laboral .....	67
4. Personal eventual .....	69
VII. DIRECTIVOS PÚBLICOS PROFESIONALES .....	71
1. La dirección pública profesional como sistema de puestos .....	72
2. Funciones directivas y puestos de directivo público profesional .....	73
3. Instrumentos de ordenación de la dirección pública profesional .....	74
4. Requisitos de acceso .....	75
5. Designación.....	76
6. Situación administrativa .....	77
7. Cese .....	78
8. Régimen jurídico aplicable.....	78
9. Normas específicas .....	80
VIII. ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALITAT .....	81
1. Descripción del marco legal y sus consecuencias.....	82
2. Propuestas de reforma.....	86

IX. ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO .....	89
1. La ordenación de puestos de trabajo.....	90
2. Las relaciones de puestos de trabajo.....	95
3. Planificación de personal .....	95
4. Registros de personal. ....	98
5. Cooperación con las entidades locales.....	99
X. NACIMIENTO Y EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO.....	101
1. Procedimientos de selección e igualdad de oportunidades. ....	101
2. Requisitos de acceso al empleo público.....	104
3. Sistemas selectivos .....	113
4. Órganos de selección.....	115
5. Organización de los procesos selectivos: la función del IVAP.....	117
6. Pérdida de la condición de funcionario.....	118
XI. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS .....	121
1. Sobre algunos derechos de los empleados públicos.....	121
2. Algunas precisiones sobre deberes y obligaciones de los empleados públicos .....	124
3. Especial referencia al derecho a la protección de los empleados públicos que denuncien irregularidades .....	128
XII. FORMACIÓN .....	137
1. Un cambio de rumbo necesario.....	137
2. Algunas propuestas legislativas.....	139
XIII. PROVISIÓN DE PUESTOS Y MOVILIDAD.....	141
1. Un régimen legal rígido e inaplicable. ....	141
2. Sobre los concursos.....	142
3. En especial, la libre designación.....	147
4. Otros supuestos de provisión de puestos de trabajo.....	153
5. Asignación temporal de tareas o misiones especiales.....	154
6. Supuestos de movilidad forzosa .....	155

XIV. PROMOCIÓN PROFESIONAL .....	157
1. La carrera profesional: importancia y bases del sistema.....	157
2. Regulación en la legislación valenciana vigente: el sistema desvirtuado.....	158
3. Sobre la evaluación del desempeño .....	161
4. Otras cuestiones .....	165
XV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS .....	167
1. Consideraciones generales.....	167
2. Sobre las situaciones particularmente consideradas .....	168
XVI. RÉGIMEN DISCIPLINARIO .....	173
1. Consideraciones generales.....	173
2. Sobre las infracciones .....	173
3. Sobre las sanciones .....	175
4. Sobre el procedimiento disciplinario .....	175
XVII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	181
Recomendaciones sobre el ámbito de aplicación de la Ley valenciana de función pública.....	182
Recomendaciones sobre la organización de la Generalitat Valenciana en materia de función pública. ....	184
Recomendaciones sobre las clases de personal.....	185
Recomendaciones sobre los directivos públicos profesionales.....	189
Recomendaciones sobre la estructura de la función pública de la Generalitat. ....	191
Recomendaciones sobre la ordenación del empleo público.....	193
Recomendaciones en materia de nacimiento y extinción de la relación de servicio.....	197
Recomendaciones relacionadas con los derechos de los empleados públicos. ....	201
Recomendaciones en materia de deberes y obligaciones de los empleados públicos. ....	202

Especial referencia a la protección de los empleados públicos que denuncien irregularidades. ....	203
Recomendaciones en materia de formación.....	205
Recomendaciones en materia de provisión de puestos de trabajo.....	205
Recomendaciones en materia de carrera y promoción profesional. ....	210
Recomendaciones en materia de situaciones administrativas.....	213
Recomendaciones en materia de régimen disciplinario. ....	214

ANEXO I. ESTADÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA .....	219
--	-----

ANEXO II. INTEGRANTES DEL GRUPO DE EXPERTOS .....	231
---	-----

