

# **Informe per a la modificació de la Llei 10/2010**

## **de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i gestió**

### **de la Funció Pública Valenciana**



**GENERALITAT  
VALENCIANA**

CONSELLERIA DE JUSTÍCIA, ADMINISTRACIÓ PÚBLICA,  
REFORMES DEMOCRÀTIQUES I LLIBERTATS PÚBLIQUES

**Informe**  
**per a la modificació de la Llei 10/2010**  
**de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i gestió de**  
**la Funció Pública Valenciana**

# Informes

## PRESENTACIÓ

El Consell que presideix Ximo Puig té, entre els seus objectius de legislatura, implantar un nou model per a la funció pública, a l'altura del que demanda la societat valenciana del segle XXI. El que és públic, governat i gestionat amb integritat, és una ferramenta clau per al creixement i la cohesió social. I per això, el mitjà no pot ser altre que una Administració transparent, eficient i eficaç. La qualitat institucional és un element clau, i entre les institucions «que compten», la funció pública és un factor crític. Disposar d'un capital humà professionalitzat, neutral, independent, reclutat en condicions d'igualtat és millorar de manera pràctica les institucions de l'autogovern dels valencians i revela per què reformar el que és públic és polític en el sentit més genuí, cívic, que interessa a la societat civil i no només a especialistes o col·lectius professionals.

Per això, un dels primers objectius que ens marcàrem des de l'inici del mandat va ser emprendre una reforma de la Funció Pública Valenciana, necessària perquè els valencians necessiten al seu servei personal empleat públic d'acord amb els temps que vivim, amb una ciutadania exigent que reclama no solament valors instrumentals com eficàcia i eficiència en la gestió pública, sinó també integritat i un tracte equitatiu. Apostem per canviar de manera dialogada el model d'ocupació pública valenciana. Però aquest canvi ha de ser profund, a l'altura dels nous valors socials. Això exclou reformes merament cosmètiques, «lampedusianes», que no canvien res mentre seguim gestionant el personal empleat públic com sempre. Mèrit en l'accés i la carrera i flexibilitat en la gestió són els principis de la reforma que hem plantejat per canviar de manera decidida el rumb decadent de la nostra Administració. I, per a això, l'avantprojecte de llei de reforma que, en breu, enviarem a les Corts intentarà establir les bases d'una administració moderna en tots els sentits. Per a això, calia que sabérem amb exactitud quins eren els mals que afligeixen la nostra funció pública per, d'aquesta manera, poder aplicar els remeis adequats.

Per aquest motiu decidírem consultar els millors, els més savis, que respongueren amb una generositat que des d'ací agraiïc. La Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques ha propiciat la creació de dues comissions d'especialistes perquè diagnosticaren quins eren els problemes i necessitats de la Funció Pública Valenciana. La primera d'elles,



© Generalitat Valenciana

Elaboració:

Conselleria de Justícia, Administració Pública,  
Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques

Diseny i maquetació:

Presidència de la Generalitat  
Servei de Publicacions de la Generalitat

1ª edició: octubre, 2016

presidida per Miguel Sánchez Morón, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat d'Alcalá de Henares, i que ha tingut com a resultat el treball que m'honra presentar, ha avaluat les falles i necessitats de l'organització interna de la Generalitat. El seu treball, amb els seus suggeriments i crítiques, és un valuós suport perquè la futura llei de la funció pública valenciana situe la nostra administració autonòmica a l'avantguarda d'Europa en modernitat, transparència i eficàcia.

Aquesta futura llei no serà en cap cas una carta atorgada. El diàleg i el consens és una de les banderes que el Govern del Botànic enarbora amb orgull i, així com fa uns mesos signarem amb els sindicats un acord de legislatura, també hem comptat amb ells per a l'elaboració dels informes i seguirem fent-ho per redactar la futura norma. El que està en joc és massa valuós com per caure en errors del passat amb textos legislatius que, o bé no agradaven a ningú, o agradaven massa a molt pocs. La Funció Pública Valenciana és de tots i la seua millora ha de ser cosa de tots, dels representants polítics, en l'executiu i en les Corts, dels que treballen i dels que els representen i, per descomptat, de la societat, la qual convidem a sumar-se al debat.

*Gabriela Bravo Sanestanislaó*

**Consellera de Justícia, Administració Pública,  
Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques**

## I. INTRODUCCIÓ

Per Resolució de la Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques de la Generalitat, de 3 de març de 2016 (DOGV núm. 7783, de 10 de març de 2016), es va constituir la Comissió per a l'estudi de la modificació i revisió de la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana (d'ara endavant LOGFPV).

L'objecte assignat a la Comissió va ser l'estudi i diagnòstic de l'ocupació pública en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, així com de la regulació establida en l'esmentada Llei, amb «la finalitat de proposar-ne les bases d'una modificació i revisió, en els aspectes que resulten necessaris per a aconseguir una funció pública més professional, eficaç i eficient, que preste un millor servei a la ciutadania valenciana».

Tenint com a únic objectiu el que assenyala la Resolució que la constitueix, la Comissió ha analitzat, dins del termini previst en aquella, la situació actual de l'ocupació pública en l'Administració de la Generalitat, el contingut de la LOGFPV i les disposicions que s'han aprovat per al seu desplegament i aplicació.

Com a conseqüència d'aqueix treball, la Comissió ha pogut elaborar un diagnòstic general de l'estat de la funció pública valenciana, partint de les dades que ens ha proporcionat la Direcció General de Funció Pública del Govern de la Generalitat, la col·laboració de la qual hem de destacar ací. Sobre la base d'aqueix diagnòstic, s'han analitzat els canvis que, segons el parer d'aquesta comissió, és oportú introduir en la legislació vigent de la Comunitat Autònoma, dins del marc jurídic en què això és possible, constituït essencialment pels principis i regles de la Constitució, de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, del text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre; d'ara endavant TREBEP), i la resta de legislació bàsica de l'Estat. Aqueixes modificacions legislatives que proposem s'expliquen i es concreten al llarg d'aquest Informe.

En qualsevol cas i encara que la seua finalitat directa siga contribuir a preparar el corresponent esborrany o avantprojecte de llei, considerem que és també un document que s'aporta al debat entre els grups polítics i en el si de la societat valenciana, sobre les característiques que ha de tindre el règim de l'ocupació

pública de les Administracions Públiques que han de servir-la. Per aquesta raó no hem volgut defugir la nostra opinió sobre cap aspecte d'interès que afecte el règim esmentat, per més que alguns puguen ser polèmics.

En fi, convé també deixar establert que la reforma del sistema de l'ocupació pública que els temps demanden, amb el mencionat objectiu fixat per la Resolució que constitueix aquesta Comissió «d'aconseguir una funció pública més professional, eficaç i eficient», no depèn només de l'aprovació d'un text legal. Per a això serà necessari desenvolupar-lo i aplicar-lo correctament, la qual cosa requereix comptar amb la necessària capacitat de gestió, amb els òrgans, mitjans i recursos suficients. Però, a més, serà necessari un esforç compartit i sostingut en el temps, que apunt en la mateixa direcció. A l'efecte volem ponderar el valor que té aconseguir el major consens possible sobre les reformes a introduir, sempre que no es traduïska en la simple tutela d'interessos particulars, corporatius o grupals.

## **II. EVOLUCIÓ I SITUACIÓ ACTUAL DE LA FUNCIÓ PÚBLICA VALENCIANA**

### **1. Evolució general del règim jurídic de l'ocupació pública a la Comunitat Valenciana.**

Com totes les comunitats autònomes, la Generalitat Valenciana va haver de configurar una Administració pròpia i, per tant, estructurar l'ocupació pública al seu servei des del moment de la seua creació, fa un poc més de tres dècades. Es tracta, doncs, d'una Administració i un sistema d'ocupació pública relativament recent, que no compte encara amb la història i el grau de consolidació propi de l'Administració de l'Estat. No obstant això, les Administracions autonòmiques, entre elles la valenciana, han experimentat en aqueix període, no tan llarg, un espectacular increment del nombre d'empleats al seu servei, en virtut de la transferència de competències i serveis que anteriorment gestionava l'Administració estatal, entre ells la pràctica totalitat dels serveis de salut i d'ensenyança no universitària. En conseqüència, s'han vist obligades a crear des del no-res un sistema propi d'ocupació pública, adoptant a l'efecte decisions de gran importància quantitativa i qualitativa, en no poques ocasions amb urgència o en terminis breus, a fi de poder atendre els serveis de la seua competència. Si bé aqueixa operació va quedar emmarcada i orientada des de l'inici per la legislació bàsica de l'Estat en matèria de funció pública, aquesta no resolía tots els problemes i deixava un espai relativament ampli perquè cada Comunitat Autònoma estructurara un model de trets característics.

En aquesta sentit i dit siga a grans trets, la funció pública valenciana —en el sentit ampli del terme— ha conegut dos models generals, plasmats respectivament en les dues lleis sobre aquesta matèria que han vist la llum en la nostra Comunitat Autònoma: la Llei 10/1985, de 31 de juny, objecte de sensibles modificacions en 1990 i 1994, més tard arrellegades en el text refós aprovat per decret legislatiu de 24 d'octubre de 1995, i la vigent Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana (LOGFPV).

El model inicial s'orientava a la provisió de les ocupacions basant-se en les peculiaritats específiques de cada lloc de treball, com a alternativa al sistema de cossos. En el seu origen, aquest model va partir de la classificació individualitzada

de cada lloc de treball per la Direcció General de Funció Pública, reflectida en les relacions de llocs de treball, en què es fixaven els requisits i mèrits necessaris per a la seua provisió. Amb aquest model es perseguia, donada la petita dimensió que llavors tenia la funció pública de la Generalitat, evitar excessives rigideses que limitaren la concurrència interna i, en conseqüència, facilitar a tots els funcionaris amb els millors mèrits la possibilitat de concursar per a la provisió de gran part dels llocs.

A aqueixa primera peculiaritat s'afegia que els processos d'accés a l'ocupació pública podien contemplar un nombre de places a seleccionar no restringit al de les vacants. Per al cas que superar el procés de selecció no permetera a tots els aprovats accedir immediatament a un lloc de treball, es preveia la seua inclusió en la categoria «d'habilitats», una condició que, com ocorre en el sistema de selecció de la Unió Europea, els acreditava per a l'accés posterior i efectiu a un lloc de treball a mesura que es produïren noves vacants, sense necessitat de proves addicionals. D'aquesta manera s'introduïa un criteri d'economia en els processos selectius.

D'altra banda, la provisió de llocs de funcionaris pel sistema de lliure designació es va contemplar de forma molt restrictiva, de manera que inclús la major part dels caps de servei es cobrien mitjançant concurs. Amb caràcter general, únicament s'accedia per lliure designació als caps d'àrea existents, equivalents a les actuals subdireccions generals.

En fi, la configuració inicial (i inclús posterior) de l'Administració autonòmica es va veure afavorida per dues vies. Una d'elles va ser la massiva incorporació de funcionaris provinents de l'Administració de l'Estat, com a conseqüència de les transferències de serveis. Les exigents proves de selecció, en origen, dels funcionaris esmentats va permetre la incorporació d'un capital humà tècnicament qualificat a l'Administració autonòmica. A més, el funcionari transferit aportava el seu directe coneixement de pautes organitzatives i de funcionament d'una Administració ja estructurada. Al seu torn, el desenvolupament o ampliació de l'estructura de les Conselleries va obrir als funcionaris transferits unes possibilitats de promoció professional que estaven molt més limitades en l'Administració estatal, generant per a ells expectatives motivadores.

La segona via va ser la incorporació d'alguns funcionaris provinents de l'Administració Local, menors en nombre, però també sens dubte motivats per l'oportunitat de contribuir a la creació de la nova Administració autonòmica valenciana.

No obstant això, el model de llocs de treball es va modificar en part més avant per diverses raons. D'un costat, es van crear alguns cossos especials, decisió justificada per l'elevada especialització de les seues funcions. Així, per exemple, van

sorgir els Cossos d'Intervenció i Auditoria, advocats de la Generalitat i inspectors i subinspectors de Tributs, principalment. D'un altre costat, es van aprovar processos generalitzats de funcionarització i de consolidació d'ocupació, que facilitaven al personal laboral i interí l'accés a la condició de personal funcionari de carrera. En l'un i l'altre tipus de processos, l'amplitud de l'àmbit dels interessats, unida a la pressió sindical i a raons de conveniència pròpiament política, van contribuir de rebaixar substancialment el nivell d'exigència i rigor en la constatació de mèrits i capacitats que és propi dels processos de selecció ordinaris, en particular l'oposició.

Finalment la Llei LOGFPV, aprovada ja davall la vigència de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, va constituir l'acta de defunció del model de llocs de treball, ja que va optar per un model més tradicional, enquadrant els funcionaris de la Generalitat en un elenc de Cossos i Escales de divers nivell i denominació, el nombre i la minuciosa concreció del qual no té parangó ni en la legislació estatal ni en l'autonòmica. A més, la Llei, en el seu Annex I, distribueix les funcions administratives entre aqueixos Cossos i Escales, que sumen més de dos-cents en total, de manera que dóna la impressió d'atribuir la «titularitat» de les funcions als Cossos i Escales. Aqueix gir copernicà, escassament d'acord amb l'alè de modernització administrativa que emana de l'Estatut Bàsic, generaria sens dubte, d'aplicar-se efectivament, una enorme rigidesa en la provisió dels llocs de treball, dificultant de manera radical la mobilitat interna. No sols això, sinó que crea una certa imatge favorable a la «patrimonialització» de les funcions públiques pels Cossos de la Generalitat, retrotraient-nos a un model corporatiu superat a Espanya des de fa més de mig segle, descartat ja en qualsevol altre del nostre entorn europeu i oposat a les recomanacions dels organismes internacionals competents en la matèria, en particular l'OCDE.

El que succeeix, no obstant això, és que la congelació dels processos de selecció i de la major part dels de provisió de llocs que ha tingut lloc durant els últims anys en l'àmbit de l'Administració General de la Generalitat, ha deixat pràcticament inèdita l'aplicació del canvi de model. Altrament, en aquest temps, marcat també i essencialment per les conseqüències que en el sistema d'ocupació pública ha tingut la crisi econòmica i la política d'estabilitat fiscal, s'han desenvolupat o agreujat alguns fenòmens i tendències que no són nous, però que no estaven previstos per la Llei, sinó que constitueixen disfuncions o patologies del propi sistema.

El primer d'ells és l'elevat percentatge de personal interí o temporal que s'ha reclutat per a proveir la prestació dels serveis. Sobre la dimensió quantitativa d'aquest problema, els seus efectes i possibles solucions aportem dades significatives i algunes reflexions en les pàgines que segueixen.

El segon és que els procediments ordinaris de provisió de llocs s'han substituït, a més de per una aplicació molt més àmpliament i difícilment justificable del sistema de lliure designació, per altres d'adscripció provisional i de comissió de serveis. S'ha creat d'aquesta manera en la pràctica un «mode» d'organització de l'ocupació pública per així dir «informal» o de fet, aliè a les previsions legals en la mesura que l'excepció es converteix en regla, i fonamentat més en les relacions personals o en la improvisació que en principis i criteris objectius. Un sistema de facto que potser serà útil o suficient per a subvindre a les necessitats preemptòries i quotidianes de les gestió pública, però que difícilment pot contribuir a millorar-la.

Un altre aspecte que no pot desconèixer-se, és que aqueixa Administració General, faltada en alguns extrems d'un règim d'ordenació d'acord amb les previsions legals, ha sigut parcialment substituïda o duplicada, segons es mire, pel creixement d'una espècie d'Administració paral·lela, constituïda per societats i fundacions públiques i altres ens instrumentals, els efectius reals de les quals ha sigut inclús difícil de conèixer per la pròpia Generalitat. Un fenomen aquest les causes del qual són sens dubte complexes, però que alguna relació guarda també amb la rigidesa del règim actual de la funció pública valenciana i la falta de reformes efectives d'aquest.

En fi, l'absència de possibilitats reals d'una carrera professional basada en el mèrit i en l'accés objectiu i ordenat a llocs de major responsabilitat, s'ha substituït per la regulació d'una carrera horitzontal, igualment prevista pel TREBEP. No obstant això, en aquest text legal la carrera horitzontal es concep com un instrument motivador i dinàmic, directament vinculat a l'avaluació de l'exercici i a la possessió d'altres mèrits de servei. Al contrari, fins al moment almenys, el desenvolupament de la carrera horitzontal establida en l'Administració de la Generalitat es basa més en la mera antiguitat en el servei que en cap altre factor, de manera que es tradueix sobretot en un nou complement retributiu lligat a aquella, sense connexió efectiva amb un sistema d'avaluació interna, que no ha sigut implantat.

Convé afegir, com pareix percebre's al llarg de tot aqueix període històric, que des de les instàncies de Govern no s'ha donat la importància que mereix a la funció pública valenciana, com a eina fonamental de funcionament de l'Administració autonòmica. Fa la impressió que tant la Direcció General de Funció Pública com els serveis de personal de les Conselleries, es troben pendants i absorbits per les exigències de la gestió quotidiana de personal, mentre que es presta menor atenció a les tasques de planificació, anàlisi dels llocs de treball i els seus requeriments, avaluació de la correspondència entre el contingut real d'aquests i la seua classificació formal, detecció de canvis i tendències, necessitats reals de formació i, en general, als aspectes que permeten integrar una visió política del sistema de la

funció pública que puga marcar pautes per al conjunt de l'organització. És a dir, no sembla que s'haja traçat i dut a terme pels òrgans superiors amb competència per a això una política pública transversal en matèria d'ocupació pública, subjecta als principis constitucionals i als emanats de les lleis, així com coherent amb els principis d'economia, eficàcia i eficiència. Potser per això algunes de les decisions més importants pareixen més que res reflex de la pressió directa d'interessos de grup o corporatius, que han de tindre's en compte, però que no haurien de tindre predominància.

Aqueixa carència d'una política global i definida és tant més rellevant si es considera la transcendència del capítol de personal en els Pressupostos de la Generalitat, sens dubte molt superior a la despesa en qualsevol política sectorial de la pròpia Administració autonòmica. Els més de 118.000 empleats de la Generalitat i, en particular els prop de 16.000 efectius que integren avui la funció pública de la seua Administració General constitueixen, al seu torn, una de les més poderoses acumulacions de capital humà existents a la Comunitat Valenciana, no sols per nombre, sinó també pel grau de formació acadèmica i professional dels seus integrants.

Sobre les conseqüències que aqueixos trets de la seua evolució històrica tenen en la situació actual de l'ocupació pública de la Generalitat abundarem un poc més avant i també, aspecte per aspecte, al llarg d'aquest Informe. Però abans de seguir entenem que és útil completar aquesta aproximació inicial amb algunes dades estadístiques.

## 2. Algunes dades d'interès

Destaquem en aquest apartat algunes dades d'interès als efectes d'aquest Informe. Per a examinar-los amb major detall i de forma completa, ens remetem a l'Annex que adjuntem. Les dades i taules estadístiques que aportem s'han demanat de fonts estatals, com el Registre Central de Personal o la Enquesta de Població Activa (EPA), o bé ens han sigut subministrats per la Direcció General de la Funció Pública del Govern Valencià, a sol·licitud d'aquesta Comissió.

### A. La funció pública valenciana en perspectiva comparada

D'acord al Registre Central de Personal, a gener de 2016 es comptaven 2.519.280 empleats públics en el conjunt de les Administracions Públiques espanyoles. El 51,4% del personal esmentat es troba al servei de l'Administració de les CCAA, com a gestores que són dels serveis públics més estesos i intensius en

personal: sanitat, educació i serveis socials. Li segueix l'Administració Local amb el 21,8% del total i els efectius de l'administració central que, en el seu conjunt, sumen el 20,9% del total. El restant 8% correspon a les universitats. En valors absoluts, el conjunt de l'Administració autonòmica reunia al gener de 2016 un total d'1.294.765 empleats, una xifra molt semblant a les de 2013-2015 i allunyada del màxim assolit en 2010 (1.348.492 efectius).

Segons la mateixa font, en la mateixa data la Generalitat Valenciana donava ocupació a 118.016 persones, una xifra equivalent al 9,1% del personal total de les CCAA.

Entre gener de 2009 i gener 2015 les CCAA han reduït els seus efectius en un 2,7%, mentre que l'Administració Local ho va fer en un 12,8% i l'Administració de l'Estat en un 8,2%. La desigual reducció apreciada en les diferents Administracions guarda una certa relació amb la rigidesa de les funcions exercides per cada una d'elles. La concentració en les CCAA dels serveis públics fonamentals ha introduït un major factor de resistència a la reducció d'efectius, en contrast amb les restants Administracions. En efecte, en les CCAA la reducció global hauria sigut de 38.079 efectius i s'ha produït principalment en les Conselleries i organismes autònoms, en què la disminució ha assolit el 14,8% i una reducció absoluta de 36.000 empleats aproximadament. En la resta d'àrees la reducció de personal no ha sigut tan intensa, ja que l'àrea educativa ha mantingut els seus efectius i la sanitària han experimentat un retrocés del 0,8%, assolint la d'Administració de Justícia un augment del 2,1% del seu personal. La reducció ha afectat sobretot el personal temporal, interí o contractat, i en algunes Administracions també personal amb contracte indefinit. Aquest ha sigut el cas de la Comunitat Valenciana, on hi ha s'han produït reduccions de personal laboral d'empreses i altres entitats del sector públic, com Radiotelevisió Valenciana (RTVV).

Aquest ajust de personal a causa de la crisi durant el període 2009-2016 ha afectat en el global de l'Administració autonòmica valenciana uns 7.641 efectius, la qual cosa equival a prop del 20% de l'ajust total realitzat pel conjunt de les Administracions autonòmiques; és a dir, un percentatge molt superior al 9% que suposa la presència valenciana en el total d'efectius d'aqueixes Administracions autonòmiques, la qual cosa significa que en aquella l'ajust ha representat un esforç clarament superior a la mitjana.

Pel fa a la despesa de personal de les Administracions autonòmiques, aquesta va ascendir en 2015 a un total de 54.793 milions d'euros, la qual cosa representa aproximadament la tercera part del pressupost inicial d'aquestes CCAA. La Comunitat Valenciana, amb 5.221 milions d'euros, dedica a personal el 30% de la despesa en els seus pressupostos del mateix any. Aquesta participació la situa en

la banda de les CCAA amb menor percentatge de despesa en personal, només superior al de Catalunya, Navarra i Madrid. Si bé per a una comparació més ajustada hauria de considerar-se el grau d'externalització que, en aquestes CCAA, assoleix la prestació sanitària realitzada mitjançant concerts amb entitats privades amb finalitat lucrativa o sense, així com el nombre i personal de les entitats del sector públic autonòmic, que no té la mateixa dimensió en tots els casos. En la Comunitat Valenciana, per exemple, segons la informació de què disposem, aqueixes entitats del sector públic ocupen més de 6.000 persones.

Des d'un punt de vista complementari, la mitjana espanyola se situa en 28 empleats públics autonòmics per mil habitants, mentre que la Comunitat Valenciana mostra valors inferiors: 24, semblants als de Catalunya (22), Madrid, Balears (26) i Castella-la Manxa (25).

Una altra ràtio d'interès és la que indica el pes de l'ocupació pública en l'ocupació total. A mitjan 2015, segons l'EPA, la proporció era del 12,1% a la Comunitat Valenciana, considerant el conjunt d'Administracions Públiques existent en el seu àmbit territorial, percentatge inferior a la mitjana espanyola (14,2%). El personal de la Generalitat en sentit estricte suposava el 6,3% de l'ocupació total existent en la Comunitat Autònoma valenciana, de nou per davall de la mitjana nacional d'empleats autonòmics sobre l'ocupació total (7,2%). Aquesta xifra situa la Generalitat entre les Administracions amb menor pes relatiu en l'ocupació regional, només superior als resultats de Madrid i Catalunya (5,4% en ambdós casos) i Balears (5,6%).

La importància relativa del personal públic autonòmic, també pot estudiar-se a partir del corresponent pes que la despesa d'aquest personal aconseguix en el PIB regional. En la Comunitat Valenciana, segons dades del Ministeri d'Hisenda i l'INE, la participació citada s'ha situat en la franja del 4,3-5,5% del PIB entre 2000 i 2014. El mateix indicador, aplicat al conjunt de les CCAA, assenyalava una mitjana que ha oscil·lat entre el 3,65 i 5,2% del PIB. En realitat, fins a 2006 la proporció va ser superior a la Comunitat Valenciana en comparació amb la mitjana autonòmica, però ambdues convergeixen en 2014, en situar-se entorn del 5,2% del PIB. No obstant això, les anteriors magnituds es troben lògicament influïdes pel curs seguit tant per la despesa en personal com pel PIB de cada un dels territoris considerats.

La distribució interna dels empleats públics, després de les modificacions observades entre 2009 i 2015, revela que el 41,6% del personal de les CCAA es concentra en la docència no universitària, el 37,1% en la sanitat i el 16,3% en l'administració de les Conselleries i els organismes públics que en depenen.



L'Administració de Justícia representava en l'últim any el 2,9% del personal total (i les Forces de Seguretat, només presents en algunes CCAA, el restant 2%).

El pes relatiu del personal de l'Administració sanitària valenciana en el conjunt de l'Administració autonòmica (37,3%), és semblant a la mitjana de les comunitats autònomes (37,1%). Al contrari, el pes relatiu del personal de les Conselleries i els seus organismes públics (10,1%) es troba allunyat de la mitjana de les CCAA (16,3%). En canvi, en els empleats públics docents de la Comunitat Valenciana presenta la major magnitud relativa (48,4%) en les CCAA, la mitjana de les quals és del 41,6%. És significatiu, en aquest sentit, que dels 7.641 efectius que la Comunitat Autònoma ha perdut durant la crisi, 7.233 efectius corresponen a l'àrea sanitària (-14,1%) i 1.535 a les Conselleries i els seus organismes autònoms (-11,4), mentre que, en sentit oposat, s'han incrementat els efectius d'educació (705 i +1,2%) i de Justícia (412 i +9,3%).

En resum, l'ocupació pública a la Comunitat Valenciana té una dimensió semblant a la d'altres comunitats autònomes, encara que se situa en la part baixa de la banda de comparació, tant pel que fa al nombre d'efectius per habitant i sobre l'ocupació regional total, com al percentatge de despesa de personal sobre la despesa pública total i sobre el PIB regional. A més, la reducció d'efectius de la Comunitat Autònoma a conseqüència de la crisi ha sigut lleugerament superior a l'observada en la majoria de les comunitats autònomes. Quant a l'estructura per àrees de l'ocupació pública, la Comunitat Valenciana destaca pel major percentatge de personal docent i una major reducció del personal de l'Administració sanitària en el període de la crisi.

## **B. Anàlisi quantitativa de la funció pública de la Comunitat Valenciana**

Dit l'anterior, interessa als efectes d'aquest Informe centrar-se en les característiques específiques de la funció pública valenciana. La seua anàlisi quantitativa, que s'exposa a continuació, es basa en les estadístiques aportades per la Direcció General de la Funció Pública, que es refereixen a l'Administració General de la Generalitat, excloent els sectors sanitari i docent, dels quals no hem obtingut dades, a pesar d'haver-les demanades. La referència temporal de les magnituds utilitzades correspon a gener de 2016. Cal tindre present que les xifres globals manejades no sempre són coincidents, ja que en alguns casos es refereixen al conjunt de la plantilla, mentre que en altres se centren en la part d'aquesta realment ocupada.

### **a) Relació jurídica**

Si es considera el tipus de relació jurídica existent entre els 15.738 empleats per als que hi ha la informació esmentada, es constata que el 58,8% correspon a funcionaris de carrera i el 6,2% a contractats laborals fixos, mentre que el 28,7% són funcionaris interins i un altre 5,7% són contractats laborals temporals. La resta de relacions jurídiques (eventuals, indefinits no fixos, personal estatutari) a penes aconsegueix rellevància estadística. De les xifres anteriors es dedueix que el 34% de la plantilla no és personal fix. Aquesta és sens dubte una primera dada a ressaltar (Taula 1 de l'Annex).

La distribució per departaments del personal fix i temporal permet apreciar que aquest últim es concentra en uns pocs centres gestors: la Conselleria d'Educació (el 43,7% del personal total del departament citat), la Conselleria d'Igualtat (49,3%, prop de la meitat del personal) i el Servei Valencià d'Ocupació (SERVEF), amb idèntica proporció en situació de temporalitat. Aquests departaments i serveis integren conjuntament el 76,5% del total d'efectius temporals de l'Administració General de la Generalitat. No obstant això, en departaments més xicotets s'aprecien així mateix nivells de temporalitat elevats. Tal és el cas de les Conselleries d'Hisenda, Justícia i Transparència, en què la temporalitat arriba a més de la cinquena part dels llocs de treball coberts en l'actualitat.

### **b) Classificació per grups i Subgrups professionals**

Dels 15.738 efectius computats per grups i Subgrups professionals, el 16,1% correspon a l'A1, el 14,7% a l'A2, el 27,3% al C1 i anterior C, el 24,5% al C2 i antic D, i el 16,2% restant a les Agrupacions Professionals (APF) i anterior grup E (Taula 2 de l'Annex). Es pot estimar, doncs, que entorn del 31% del personal ha accedit al seu lloc actual comptant amb algun tipus de titulació superior, la qual cosa representa una proporció major a la de les titulacions requerides para cada un dels restants grups. De la mateixa manera, s'adverteix l'existència d'una piràmide professional invertida, en la qual el pes dels grups superiors A1, A2 i C1 supera el dels grups restants. Aquesta característica reforça la percepció de l'elevat capital humà acumulat en la funció pública valenciana.

### **c) Classificació del personal per edat. El problema de l'envelliment**

La preocupació per l'envelliment del personal de la funció pública valenciana es confirma en constatar-se que prop del 40% (39,6%) supera els 54 anys i que en la cohort immediatament anterior (de 42 a 53 anys) es troba un altre 45,1%

del personal. En conseqüència només el 15,3% d'aquest compta amb menys de 42 anys i únicament el 0,4% té entre 18 i 29 anys (Taula 3 de l'Annex).

Aquesta situació és semblant en altres Administracions, encara que no amb el mateix nivell de gravetat. Per a disposar d'una referència comparativa s'ha utilitzat la distribució per edats del personal de l'Administració de l'Estat, ja que es compta amb aqueixa informació. La distribució per trams d'edat no coincideix amb la de la funció pública valenciana, si bé pot apreciar-se que el grau d'envelliment és també notable, ja que el 62% del personal compta amb 50 i més anys. En el pol oposat, únicament l'11,2% del personal té una edat inferior als 40 anys. .

#### **d) Classificació per sexes. El lloc de la dona en la funció pública valenciana**

La proporció de dones en les ocupacions de la Generalitat se situa aproximadament en el 70%, enfront del 30% de barons. Aquesta proporció és lleugerament superior a la mitjana de les CCAA (68%/32%) i ocupa el sisè lloc entre aquestes. Al seu torn, les CCAA són les Administracions amb major proporció de dones, enfront del 69%/31% de l'Administració de l'Estat, el 54%/46% de l'Administració Local, i el 53%/47% de la Universitat.

Per sexes i referència exclusiva a l'Administració General de la Generalitat, la plantilla de dones és més jove que la dels homes i predomina en totes les cohorts empleades, excepte en la de 42 a 53 anys (Taula 3 de l'Annex).

Pel que fa a altres àrees de l'ocupació pública, no tenim dades concretes sobre el personal de la Generalitat, com s'ha dit. No obstant això, la distribució per sexes i àrees del personal al servei de les CCAA, segons el Butlletí Estadístic del Registre Central de Personal (dades de juliol de 2015), mostra que la major proporció de dones respecte a homes es troba en sanitat (73% / 27%), a continuació en la docència (69% / 31%) i en tercer lloc en l'Administració de Conselleries i organismes públics (63% / 37%). És previsible, a la vista dels anteriors resultats i de la distribució total per sexes del personal de la Generalitat, que el percentatge de dones siga superior també en les àrees de sanitat i docència de la Comunitat Valenciana.

#### **e) Relació jurídica del personal per sexe**

La relació jurídica del personal de la funció pública valenciana, classificada per sexes, assenyala que la proporció de situacions de temporalitat, ja siga per interinitat o per contractació laboral temporal, és major entre les dones que entre els homes i particularment intensa en el primer cas, amb 3.397 dones interines i només 1.115 homes (Taula 4 de l'Annex).

#### **f) Classificació per sexe i Grup professional**

La classificació per sexe i Grup o Subgrup indica que, de nou, el sexe és rellevant a aquests efectes, ja que la dona ocupa una posició proporcionalment molt superior a la dels homes en els grups i Subgrups de menor nivell: C1, C2 i, amb major intensitat, en l'antic E (actuals APF). Al contrari, la seua presència relativa és menor particularment en el Subgrup A1, encara que continua sent superior a la dels homes (Taula 5 de l'Annex).

#### **g) Classificació per sexe i lloc de treball**

L'encreuament de les variables relatives a sexe i òrgan de destinació assenyala una «sobrerepresentació» de la dona en les Conselleries de Justícia, Educació i Igualtat, mentre que la situació oposada s'aprecia amb major intensitat en les Conselleries d'Infraestructures, Agricultura i d'Economia (que inclou indústria, comerç i turisme, entre altres competències). Els anteriors resultats suggereixen la coincidència de la major presència de la dona en aquells departaments amb major taxa de temporalitat i, d'una altra part, una distribució funcional en què la presència del baró seria superior en l'àrea econòmica i la de la dona en l'àrea social. Un caire apreciat, de la mateixa manera, en les inclinacions acadèmiques del conjunt de la població.

#### **h) Cossos i Escales. La situació real**

Ja s'ha comentat la distribució altament fragmentada de Cossos i Escales introduïda per la LOGFPV. Però convé analitzar com es tradueix en la realitat, cosa que pretenem explicar en la Taula 5 de l'Annex. S'hi observa que només 13 dels Cossos o Escales previstos absorbeixen el 83,5% del personal adscrit, mentre que els restants 91 Cossos i Escales de l'Administració General sobre els quals disposem d'informació a penes representen el 16,5%. És més, el nombre de membres de molts d'aquests Cossos i Escales és ínfim. Tot això subratlla la falta de justificació objectiva i la profunda dificultat de gestió d'un sistema com l'ara existent.

#### **i) Procediments per a la provisió dels llocs de treball**

La forma de provisió dels llocs de treball prevista en les corresponents relacions de llocs de l'Administració General és en el 91,4% dels casos via concurs i en el 4,7% (796 llocs) per lliure designació. D'aquests últims, 643 corresponen al grup A1 (generalment, direccions) i 123 als grups C1/C2 (secretaris i col·laboradors no eventuals d'alts càrrecs). Vegeu respecte d'això la Taula 6 de l'Annex.

Ja per si mateix el nombre de llocs a cobrir per lliure designació mereix un comentari pel seu alt nombre i proporció. Però és que, a més, la suposada provisió per concurs de la resta dels llocs queda lluny de la realitat, per les raons que a continuació s'expliquen.

#### **j) Comissions de serveis i adscripcions temporal**

Aquestes dues formes de provisió, si bé es consideren legalment excepcionals, han aconseguit una presència molt destacada en la funció pública valenciana. Com a mostra la Taula 7 de l'Annex, entre l'una i l'altra afecten 3.507 persones (22,1% de la plantilla total), de les quals el 29% correspon al grup A/A1, el 25% al Subgrup C1 i el 23% al C2. La utilització tan habitual d'aquestes fórmules ha de posar-se en relació amb la paralització dels concursos ordinaris de provisió de llocs de treball. És sens dubte una anomalia, que permet al seu torn calibrar l'extraordinària tasca de normalització pendent en l'ordenació de la funció pública valenciana.

#### **k) El problema de la provisionalitat en l'exercici de la funció pública valenciana**

Com a conseqüència d'allò adés exposat, una altra dada important és que la provisionalitat del vincle i de l'exercici dels llocs de treball en la funció pública valenciana s'ha intensificat en els últims anys, la qual cosa constitueix una de les patologies a què ja ens hem referit.

Entre 2009 i 2016 ha augmentat en 1.406 el nombre de funcionaris interins, mentre es reduïa en 1.831 el número de funcionaris de carrera i en 150 el de laborals fixos. Al mateix temps, el nombre de llocs de treball cobert mitjançant concurs descendia en 1.009 i augmentava en 582 el de nomenaments temporals.

Aprofundint en aquests aspectes, hem de recordar que junt amb els llocs de treball ocupats, n'hi ha altres que estan vacants. D'una altra part, l'ocupació d'un lloc de treball pot ser-ho pel seu titular o bé per una persona distinta, ja siga en comissió de serveis, per adscripció provisional o un altre motiu.

Si considerem com a situacions normals aquelles en què coincideix el lloc amb el seu titular, és a dir, un funcionari o empleat que hi ha accedit pels procediments ordinaris de provisió, podem apreciar que tal circumstància es troba present només en el 55% dels llocs de treball. Aquesta xifra proporciona una aproximació més ajustada al grau de provisionalitat global de la plantilla autonòmica i posa de manifest la seua gravetat, perquè afecta d'una manera o d'una altra el 45 de cada 100 ocupacions de la funció pública de l'Administració General. En altres termes, 7.660 llocs d'aquesta no estan exercits pel seu titular, és a dir, per qui hauria

d'haver-hi accedit per concurs o lliure designació, si els mecanismes ordinaris de selecció i provisió hagueren funcionat amb normalitat.

El nombre de llocs de treball efectivament ocupat s'eleva a 15.028 (88,6% del total), inclosos els llocs que disposen d'un empleat que els ha cobert per vies diferents de la titularitat. El nombre de places sense ocupant de cap tipus s'eleva a 1.939 (11,4%), que podem considerar «vacants teòriques». Al seu torn, d'aquestes, 1.150 places no disposen ni d'ocupant ni de titular (6,8% de la plantilla), per la qual cosa les denominarem «vacants plenes».

La distribució per departaments de les dades anteriors mostra que el nombre més gran de llocs ocupats «sense titular» es troba en la Conselleria d'Educació, seguida per la d'Igualtat, SERVEF, l'anterior de Presidència-Agricultura, Infraestructures, i Hisenda. En valors relatius, no obstant això, alguns petits departaments o organismes ofereixen proporcions més intenses de llocs sense titular. Excloent els de dimensió molt reduïda, destaquen l'INVASSAT, l'IVAT i la Conselleria de Justícia.

Pel que fa a les «vacants plenes», els majors nombres absoluts es troben en les Conselleries d'Educació, anterior Presidència-Agricultura, Infraestructures i SERVEF. Si l'atenció es dirigeix exclusivament al conjunt de les anteriors vacants, la informació disponible permet conèixer la seua distribució per grups. En relació a aquests últims, el 30,6% de les vacants (352) corresponen al grup A1, el 21,6% a l'A2, el 16,4% al C2, el 14,2% al C1 i el 14,1 a les agrupacions professionals i antic grup E. És, doncs, en els grups de major titulació on es concentra el 55% de les anteriors vacants.

Si posem en connexió les dades dels grups funcionaris amb la forma d'ocupació (vegeu Taula 8 de l'Annex), s'observa que Subgrup A1, que suposa el 16,5% del total de llocs de treball, concentra el 20,4% dels llocs sense titular i el 26% dels llocs sense ocupant. En l'A2 (13,8% del personal total), les proporcions corresponents són del 14,1% i 22,8%, respectivament. En C1 (25,2% del personal total), del 21,8% en ambdós casos. En C2 (21,7%), del 17,9% i 18,6%. Finalment, en el grup de les APF (15,2%), del 16,5% i 7,6%. En conseqüència, es reafirma que la provisionalitat està més estesa en els grups superiors.

La deducció principal és que el concurs no funciona mínimament com a forma regular de provisió, sobretot per a accedir als llocs reservats als grups superiors, d'on se segueix que la possibilitat de realitzar fins al dia d'avui una carrera vertical en l'Administració General de la Generalitat basada en el mèrit ha sigut molt limitada i en molts casos il·lusòria

### **l) Grau d'obertura de la funció pública de la Generalitat a empleats d'altres Administracions Públiques**

Al que s'ha dit cal afegir que la funció pública valenciana es troba pràcticament tancada en si mateixa. Només el 1,6% dels llocs de treball de la seua Administració General és ocupat per personal provinent d'altres Administracions i d'aquest percentatge la major part accedeix per lliure designació, la qual cosa generalment condueix a la tornada a l'Administració d'origen quan es produeix el cessament. En aquest moment aqueixos casos, quasi simbòlics, són més freqüents en els departaments d'Infraestructures, Hisenda i Agricultura, previsiblement per insuficiència de personal propi necessari per a exercir certs llocs tècnics que precisen de determinades especialitzacions.

### **m) Classificació per grups i nivell de complement de destinació**

També hem creuat la informació existent per grups professionals amb la del complement de destinació assignat a cada lloc, perquè d'aquesta manera, encara que siga indirectament, pot obtindre's una imatge del recorregut vertical de la possible carrera professional dels funcionaris de cada Grup o Subgrup, siga quina en siga la forma de provisió (vegeu la Taula 9 de l'Annex).

La conclusió d'aqueix anàlisi apunta a l'existència de carreres verticals molt més llargues en el Subgrup A1 —entre el nivell de complement de destinació 20 i el 30—, que es redueixen en el grup A2 —del nivell 16 al 22— i continua traient-se en els següents grups —C1, del nivell 14 al 18; C2, pràcticament només el 12 i les APF el nivell 10—.

En conseqüència, una part important del personal de la funció pública valenciana disposa d'unes expectatives limitades de promoció vertical, la qual cosa pot tindre conseqüències sobre la seua motivació i rendiment professional. És aquest un aspecte a considerar i que, en tot cas, reafirma la necessitat d'estudiar la idoneïtat dels procediments de promoció interna, en combinació amb la carrera professional horitzontal.

### **n) Classificació per grups i nivell de complement específic**

En sentit semblant i respecte del complement específic, pot observar-se (Taula 10 de l'Annex) que els llocs del Subgrup A1 tenen assignat majoritàriament complements de nivell entre el 40 i el 45 (74% del personal total d'aquest grup). La major part dels llocs del Subgrup A2 tenen assignats complements que van del nivell 10 al 29. En el Subgrup C1 la majoria es concentra en el tram del nivell 10 al 19 (71,1%). En C2, el 46% dels llocs personal se situen per davall del complement

de nivell 19 i el 49% per davall del nivell 10. Finalment, els llocs del grup d'APF tenen assignat un complement de nivell inferior a 10 en el 85,6% dels casos.

Al seu torn la Taula 11 de l'Annex posa en relació ambdós complements, el de destinació i l'específic. Les cel·les ombrejades assenyalen les ubicacions més freqüents del personal de la funció pública valenciana. Les 18 posicions ombrejades, del total de 84 possibles (excloses la fila de «nd» —no disponible— i la columna «Altres») concentren el 92,2% dels llocs, la qual cosa demostra una notable homogeneïtzació de les classificacions per grups i subgrups i, en conseqüència, de les retribucions corresponents a ambdós complements.

### **o) La carrera professional horitzontal**

La recent implantació d'una carrera horitzontal, tan directament lligada a l'antiguitat, com s'ha dit, ha aconseguit que, d'entrada, el màxim grau de la carrera esmentada (el IV), haja sigut obtingut per un percentatge elevat, en concret el 41,5% de la plantilla total de funcionaris de carrera de l'Administració General, percentatge que s'eleva inclús al 58% en el Grup APF, al 51,2% en el Subgrup C2/D i al 49,6% en el Subgrup A1/A (vegeu la Taula 12 de l'Annex). Aquests resultats revelen tant la intenció real d'aqueix sistema de carrera, que es tradueix sobretot en un complement econòmic addicional, com que hi ha un reduït marge de maniobra per a organitzar-la d'ara endavant amb una finalitat de major motivació.

### **p) Situacions administratives del personal**

L'anàlisi de les dades sobre les situacions administratives del personal assenyalen que el 99,2% es troba en servei actiu, sent molt reduït, en conseqüència, el volum d'excedències, serveis especials i suspensions. El limitat nombre d'excedències voluntàries, a part d'explicar-se per la depressió actual de l'ocupació en el sector privat, pareix indicar de forma implícita que pràcticament tot el personal amb algun tipus de necessitat específica de disposició de temps lliure es limita a sol·licitar els permisos contemplats per les normes existents, sense que això supose la pèrdua de retribucions. No disposem, no obstant això, d'informació sobre les reduccions de temps de treball aplicades, amb reducció salarial i sense, ja que potser per aquesta via s'estiga canalitzant també la solució a situacions personals que precisen de major temps de lliure disposició.

D'una altra part, el fet que només es compten 10 situacions de suspensió, menys d'1 per cada 1000 empleats, podria indicar una certa reluctància a la utilització de mesures disciplinàries.

### 3. Aprofundint en el diagnòstic

Del que portem exposat i, en particular, de les dades i xifres que s'acaben d'analitzar, podem extraure algunes conclusions generals sobre la situació de la funció pública valenciana, almenys pel que fa a l'Administració General de la Generalitat, no totes extrapolables a altres àrees de l'ocupació pública, com la sanitat, l'educació o els funcionaris de l'Administració de Justícia, a falta de dades específiques suficients.

Ja s'ha dit que la Comunitat Valenciana no presenta unes xifres cridaneres en termes comparatius sobre el percentatge de despesa en matèria de personal, en relació amb la despesa pressupostària total i amb el PIB regional, ni quant al nombre d'empleats per habitant o per relació al conjunt de les persones ocupades en el seu territori. En tots aquests casos, l'ocupació pública de la Generalitat se situa en la banda inferior del conjunt de les comunitats autònomes. És més, l'esforç relatiu de reducció del nombre d'empleats a conseqüència de la crisi ha sigut superior a la Comunitat Autònoma valenciana que en la gran majoria d'aquelles.

Altres problemes actuals de l'ocupació pública en la nostra Comunitat Autònoma són comuns a altres Administracions espanyoles, en concret la taxa d'envelliment del personal, que s'ha accentuat en els anys de la crisi en raó sobretot dels límits de la taxa de reposició d'efectius.

Però, l'ocupació pública de la Generalitat presenta també algunes característiques i pateix d'alguns problemes diferencials. Així, encara que la proporció de dones en les ocupacions de la Generalitat és només lleugerament superior a la mitjana de les CCAA, la posició de la dona en situacions de temporalitat és proporcionalment superior a la dels homes. Així mateix, la dona ocupa una posició proporcionalment superior a la mitjana en els grups de menor nivell i inferior en el grup A1.

Un altre problema important és el de temporalitat en l'ocupació, perquè és massa alt el percentatge de personal interí i temporal en l'Administració General de la Generalitat, única àrea sobre la qual tenim dades, que superen clarament la mitjana de les Administracions espanyoles. Al que se suma l'elevada taxa de provisionalitat amb què s'exerceixen els llocs de treball en aqueixa àrea, ja que només el 55% d'aquests està ocupat pel seu titular, provisionalitat que afecta de manera més intensa els grups superiors. En el primer cas, el problema ve de lluny encara que s'ha agreujat a conseqüència dels dràstics límits legals de les ofertes d'ocupació pública dels últims anys. En el segon, revela que el sistema ordinari de provisió de llocs per concurs no ha funcionat, sinó que ha sigut substituït en gran manera per l'ampliació de supòsits de lliure designació, comissions de serveis i adscripcions provisionals.

A més de ser una Administració tancada sobre si mateixa, que només admet la mobilitat interadministrativa de manera anecdòtica, el sistema actual manté altres elements de rigidesa interna. Un d'ells és l'excessiva fragmentació dels Cossos i Escales, que contrasta amb el fet que tan sols 13 d'uns i altres absorbeixen el 83,5% del personal funcionari. Un altre ve constituït per la reducció de possibilitats reals de carrera vertical deguda a la concepció homogeneïtzadora aplicada a la classificació dels llocs de treball, que pot estar ocultant-ne les característiques específiques de molts i repercuteix negativament en el rendiment professional a mitjà i llarg termini. En fi, la recent introducció d'un sistema de carrera professional horitzontal és descoratjador, perquè es basa essencialment en l'antiguitat, no introdueix cap model d'avaluació de l'exercici i ha suposat atorgar de manera pràcticament automàtica el grau màxim al 41,5% de la plantilla, la qual cosa redueix sensiblement el marge de maniobra existent per a implantar un vertader sistema de carrera basat en l'exercici professional.

En relació amb algunes de les dades exposades, és necessari no obstant això ampliar la nostra anàlisi amb una altra sèrie de consideracions, derivades més aïna de l'experiència i la percepció dels membres de la Comissió que millor coneixen la funció pública valenciana.

#### a) Problemes de desmoralització i desmotivació

Entre els empleats públics es detecta un cert grau de desmoralització, que probablement és conseqüència en part del desencant i l'escepticisme sobre la qualitat i honestedat de l'organització a què pertanyen, però que també té a veure amb la desconfiança enfront del marge de discrecionalitat dels nomenaments per lliure designació i de les comissions de servei i adscripcions provisionals.

A més, entre molts empleats s'ha estès també la desmotivació, per diferents causes. Algunes són externes, com la gran culpabilització social dels funcionaris, assenyalats com a «grup social privilegiat» durant els pitjors anys de la crisi; o la reticència política i ideològica cap al sector públic i els seus empleats, que s'ha manifestat en la constatada tendència a l'externalització de serveis; o les reduccions i congelacions salarials que s'han produït en els últims anys; o en fi la reducció de la càrrega de treball en algunes àrees de l'Administració autonòmica a conseqüència de les restriccions pressupostàries i la dificultat de conviure professionalment amb la inactivitat.

Però, també hi ha probablement altres causes internes al propi sistema de funció pública que s'ha vingut gestant. Així, per exemple, l'absència de concursos ordinaris de caràcter periòdic que permeten desenvolupar la carrera professional per les vies reglades; l'absència de processos de selecció ordinaris que possibiliten

la consolidació del personal interí i temporal, la qual cosa fa que la seua situació esdevinga crònica; la reducció d'incentius professionals i de nous reptes professionals de molts empleats, que suposa el seu estancament i el de les unitats en què presta servei.

#### **b) Meritocràcia o gerontocràcia?**

Abundant en aquests últims aspectes, no es troba estesa la convicció que ha d'existir una relació directa entre exercici i rendiment en el lloc de treball i la carrera professional o inclús les retribucions. També és dèbil la consideració que l'empleat públic és un professional capaç, que ha de mostrar la seua vàlua de forma permanent, fugint de les rutines administratives. S'ha perdut a aquests efectes part del lideratge en els processos de modernització, que amb excessiva freqüència s'han vist pels seus destinataris com la transformació en digital del que funcionava com analògic, sense reparar en la lògica i eficiència del procediment administratiu. D'on se segueix una actitud més aïna acomodaticia, que es limita al compliment dels requeriments formals del lloc de treball —horaris, descansos...—, quan no s'obvien per diferents mitjans.

Aquestes carències es reforcen inclús per la implantació d'una suposada carrera professional horitzontal que, potser per la proximitat de les passades eleccions a la data en què es va aprovar, s'ha convertit en un «premi» genèric a l'antiguitat de l'empleat públic, perquè per a adquirir els graus només ha hagut de justificar el compliment d'un d'entre diversos requisits possibles, que pràcticament tots posseeixen.

A allò que s'ha exposat s'uneix el pes que l'antiguitat aconsegueix també en els processos de provisió de llocs de treball, el discutible contingut dels barems de mèrits aplicats en els concursos i la limitada diferenciació dels requisits necessaris per a accedir als llocs. En suma, no sols és que la funció pública estiga envellida per la falta de renovació del personal, sinó que el criteri essencial de progressió professional, en la mesura que n'hi ha, no és cap altre que el temps de permanència en el propi servei públic de la Generalitat.

Tals disfuncions s'han acceptat, per cert, sense una revisió crítica ajustada a l'experiència empírica i a l'imprescindible propòsit d'identificar i reconèixer els millors per a cada lloc de treball.

#### **c) Escassa flexibilitat**

Es constata també una aguda resistència a la flexibilitat interna, inclús en situacions de greu crisi financera com l'experimentada per la Generalitat després de l'inici de la crisi i la simultània aplicació del nou model de finançament.

Encara que hi ha eines legals que permeten la mobilitat interna per necessitats del servei, aquestes es contemplen com a processos traumàtics i de complexa negociació. La persistència de places vacants a què no resulta possible proporcionar cobertura, siga per la seua baixa classificació, per la seua ubicació territorial o perquè impliquen relació directa amb els ciutadans, n'és un clar indicatiu.

Un altre problema afegit és la pràctica incomunicació ens els diferents sectors de l'ocupació pública de la Generalitat —serveis generals, sanitat, educació, justícia— gestionats per diferents Conselleries amb pràctica «independència» i ara organitzats en cossos igualment distints, encara que en molts casos les seues funcions siguen idèntiques i intercanviables. Aqueixa separació impedeix aprofitar els efectius, alhora que limita les oportunitats de carrera vertical de molts empleats.

#### **d) Dissociació entre treball, formació i tecnologia**

Alhora, s'ha produït una certa dissociació entre treball, formació i tecnologia. La raó sembla residir en la insuficiència de mecanismes fluids de relació entre aquests factors que permeten la seua mútua retroalimentació i l'adopció d'accions concertades i de compromisos temporals compartits.

Unir aqueixos factors resulta bàsic per a millorar la productivitat de l'Administració autonòmica. Però el terme «productivitat» gaudeix de mala premsa entre no pocs empleats públics i les seues organitzacions representatives, ja que sol associar-se a un abstracte augment del rendiment personal, aconseguit basant-se en un major esforç individual i no necessàriament compensat econòmicament.

Es passa així per alt que els avanços de la productivitat depenen d'una major dotació d'eines tecnològiques apropiades (major dotació de capital públic), d'una millor formació (millora del capital humà) i de la introducció d'innovacions en els procediments empleats (innovació i creativitat en processos). És aquesta combinació de factors la que pot intensificar realment la productivitat d'una organització, per la qual cosa el major esforç que es pot requerir de l'empleat públic és la seua integració en una cultura de major formació i d'adquisició de noves habilitats. Ara bé, per a això seria necessari comptar, entre altres coses, amb un grup directiu professional prou preparat, quelcom de què —dit siga en termes generals— fins ara ha mancat l'Administració valenciana en els seus nivells superiors, reservats a nomenaments per raons de confiança política..

#### **e) Les debilitats de la formació**

Des de la perspectiva de l'empleat públic, la formació s'ha contemplat més com una forma d'acumular mèrits per a futures promocions que com un mitjà permanent de professionalització. En general, la major part dels cursos són de curta durada i no precisen d'avaluació de l'alumnat per a acreditar el seu efectiu aprofitament. La pressió interna provinent del personal i protegida per les organitzacions sindicals no demanda qualitat, sinó quantitat: com major siga el nombre de cursos, major serà la probabilitat d'accedir a això i d'acumular els mèrits que aporten. La formació impartida es posa al servei dels uns i els altres més que de les necessitats objectives de l'organització i de l'interès de la ciutadania, perquè està desconnectada dels requeriments del lloc de treball.

Sobre això abundarem més avant.

#### **f) La insuficiència d'eines per a la gestió i l'organització de la funció pública de la Generalitat**

D'allò que s'ha expressat en anteriors punts es dedueix la necessitat de noves eines de gestió i capacitats organitzatives, de les quals el sistema de la funció pública valenciana no disposa en manera suficient. Prova d'això és el limitat coneixement de les funcions reals dels llocs de treball, de la seua càrrega de treball efectiva, la inexistència de procediments d'avaluació de l'exercici i les noves necessitats formatives, aspectes tots ells centrals de qualsevol procés de gestió eficaç i eficient de l'ocupació pública.

Des del punt de vista de l'organització, és necessari comptar amb òrgans de gestió no apressats per la gestió ordinària i dedicats sobretot a la planificació i l'adopció de criteris i mesures transversals, més les d'anàlisi i avaluació del sistema en el seu conjunt. També sobre això tractarem més avant.

#### **g) La paralització de les polítiques socials**

Les limitacions pressupostàries han suposat una paralització de certes mesures socials en favor dels empleats públics, que serà necessari recuperar en el futur. En particular, atès que la presència de la dona és majoritària en la funció pública valenciana i que sobre aquesta recau encara, en la pràctica, una major part de les càrregues familiars, haurien de preveure's mesures addicionals de conciliació de la vida laboral i familiar. Hi ha respecte d'això un aspecte no prou contemplat per la legislació vigent, com és la incidència que l'increment de l'esperança de vida té sobre la conciliació de la vida laboral i familiar del personal funcionari, ja que

a la tradicional atenció dels fills s'ha afegit avui la dels progenitors. La importància d'aquest fet s'intensifica per l'elevada edat mitjana del personal al servei de l'Administració i la paral·lela accentuació de les situacions de dependència dels seus ascendents

#### **h) El necessari reconeixement de l'empleat públic**

Malgrat les més de tres dècades transcorregudes des de la creació de l'Administració de la Generalitat, encara no s'ha aprovat cap norma que permeta el reconeixement públic i l'acreditació de l'esforç extraordinari o especialment meritori que realitzen certs funcionaris al llarg de la seua carrera.

És aquesta una última carència, no per específica menys important, que volem destacar. Les mesures i actes del Govern autonòmic de reconeixement dels mèrits de persones alienes a la seua Administració, per diverses i sens dubte justificades causes, no ha trobat fins ara correspondència en l'àmbit intern d'una organització amb més de 118.000 empleats, si incloem el personal sanitari i educatiu.

### III. ELS EIXOS ESSENCIALS DE LA REFORMA

La reforma que en les pàgines que segueixen proposem per a complir l'encàrrec conferit a aquesta Comissió, ha d'atendre sobretot l'objectiu indicat en la Resolució de la Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques de la Generalitat, de 3 de març de 2016, que la constitueix, a saber: «aconseguir una funció pública més professional, eficaç i eficient, que preste un millor servei a la ciutadania valenciana».

D'altra banda, com és natural, la dita reforma ha de basar-se en els principis constitucionals que han d'ordenar el règim de l'ocupació pública i respectar la legislació bàsica establida avui en el TREBEP i la resta de la legislació estatal aplicable a les Administracions Públiques valencianes. A més, ha de tindre en compte la jurisprudència que interpreta totes aqueixes normes, més la que emana del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre aquells aspectes en què aquesta ha assumit i exerceix competències que afecten el règim de l'ocupació pública. De manera complementària, encara que només amb caràcter orientatiu, alguna de les nostres propostes s'inspiren també en les lleis que han dictat recentment altres comunitats autònomes o en els projectes de llei que tramiten, en què es desenvolupa per al seu àmbit territorial propi el que preveu l'Estatut Bàsic.

A la vista de l'evolució del règim legal de la funció pública valenciana i de la situació que hem detectat i analitzat en l'apartat anterior, entenem que les modificacions que proposem introduir en la legislació valenciana han de remarcar, d'una banda, la plasmació efectiva dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a la funció pública i en la carrera administrativa dels funcionaris, ja que és la major garantia de professionalitat. Però, d'altra banda, també ha de fonamentar-se en un criteri de flexibilitat en l'ordenació i gestió del sistema d'ocupació pública, que constitueix condició de la seua eficiència. Al mateix temps i per raons d'eficàcia, la reforma ha de procurar un reforçament organitzatiu i dels instruments de gestió de la Generalitat en la matèria. Finalment i en funció de les circumstàncies actuals, convé posar també l'accent en les exigències ètiques de la funció pública i en la garantia o perfeccionament d'alguns drets socials.

Pel que fa estrictament a l'Administració General de la Generalitat i sense perjudici de les normes que hagen d'aplicar-se també a la resta de les Administracions



valencianes, la reforma ha de tindre com a nord procurar: a) l'estabilització del model valencià de funció pública; b) la regularització de les anomalies detectades; c) l'aportació de nous instruments d'ordenació i gestió.

#### a) L'estabilització del model

Com s'ha assenyalat adés, la funció pública valenciana s'ha sotmès en el seu curt període d'existència a dos models legals molt distints i antagònics en alguns aspectes. La reforma que proposem no persegueix crear un tercer model alternatiu ni restablir-ne el primer. Al contrari, és necessari dotar de la major estabilitat possible el règim legal de la funció pública, modificant tan sols allò que no ha funcionat bé o resulte inaplicable o disfuncional amb els objectius de la reforma pretesa i els criteris en què ha de fundar-se. La proposta no parteix, doncs, d'un esquema apriorístic i menys encara ideològic, sinó que intenta abordar amb pragmatisme els problemes pendents. L'estabilització esmentada, que seria desitjable recolzar en un ampli consens polític, suposa segons el nostre parer el següent:

- Consolidar el model de preferència pel vincle funcional en l'Administració de la Generalitat i en els seus organismes autònoms administratius, però mantenint una sèrie de supòsits en què, amb caràcter restrictiu, pot incorporar-s'hi personal laboral, sense perjudici de l'autonomia de les Administracions Locals i de les universitats respecte d'això.
- Reduir sensible i inclús dràsticament el nombre de Cossos i Escales de l'Administració de la Generalitat, que podrien agrupar-se en àrees funcionals als efectes de mobilitat i promoció.
- Garantir en la mesura que siga possible l'aplicació regular dels sistemes d'accés, provisió i carrera contemplats com a ordinaris en la llei.
- Absorbir o reduir en un termini raonable l'excessiva temporalitat existent en l'ocupació pública de la Generalitat.

Totes aquestes mesures, d'altra banda, haurien d'aplicar-se mitjançant processos planificats i graduals, per a evitar situacions de ruptura o necessitat, a l'efecte de les quals la Llei ha de preveure les corresponents mesures transitòries

#### b) Factors de regularització

Volem apuntar amb això a la convenient adopció de mesures que asseguren l'efectiva aplicació del règim legal enfront d'eventuals desviacions, per al qual han d'introduir-se en el text de la Llei previsions realistes i normes concretes de garantia, de directe i obligat compliment. La regularització esmentada ha de traduir-se sobretot en:

- La regulació precisa del sistema d'accés ordinari, garantint amb rigor la igualtat d'oportunitats i l'aplicació dels principis de mèrit i capacitat.
- La regulació d'un model de carrera horitzontal efectivament fonamentat en l'avaluació de l'exercici professional de l'empleat públic i el mèrit i no en la mera antiguitat.
- La regulació de sistemes de provisió de lloc de treball flexibles però fonamentats en el mèrit, reduint la lliure designació i ampliant els casos de concurs específic i de mobilitat interadministrativa.
- Establir un sistema de formació contínua basat en les exigències de modernització de l'Administració de la Generalitat.
- Reforçar els valors ètics del servei enfront de corrupteles, abusos i incompliments, incloent-hi mesures de lluita contra l'absentisme i la protecció dels «avisadors», així com premiant degudament l'esforç, el compromís i la solidaritat.
- Perfeccionar el conjunt de drets socials dels empleats públics en el marc de la legislació bàsica i en funció de les disponibilitats pressupostàries

#### c) Nous instruments organitzatius i de gestió

Per a aconseguir els fins que considerem necessaris no és suficient, no obstant això, amb l'aprovació de preceptes legals concrets que regulen mesures, drets i deures o que habiliten a l'Administració d'adoptar certes decisions, sinó que ha de procedir-se a una reforma organitzativa i a promoure nous instruments o eines de gestió de personal. Tot això ha d'establir-se en la Llei, encara que serà necessari desenvolupar més tard i aportar els recursos personals i materials necessaris, la qual cosa implica un compromís i un esforç sostingut al llarg del temps. Les mesures essencials en el pla organitzatiu i instrumental a què ens referim són les següents:

- Abans de res configurar un òrgan de gestió horitzontal de la funció pública de la Generalitat, dotat de mitjans, recursos i formació suficients per a la planificació, anàlisi i ordenació de llocs, organització de processos de mobilitat i avaluació i altres decisions estratègiques, incloses les de control, informació i registre, desconcentrant-ne en les Conselleries i els seus serveis de personal la gestió ordinària.
- Reforçar el rol de l'IVAP en la selecció i formació del personal i establir regles clares de garantia de la professionalitat dels òrgans de selecció, inclosa la del personal contractat i temporal, i de valoració de mèrits per a la provisió de llocs.

- Regular i configurar el grup directiu professional de l'Administració de la Generalitat i els seus organismes públics.
- Reforçar l'estructura, potestats i funcions de la Inspecció General de Serveis de la Generalitat.
- Generalitzar la planificació dels recursos humans com a eina estratègica
- Regular i aplicar un sistema objectiu d'avaluació de l'exercici.
- Millorar i agilitzar els procediments de gestió, inclòs el disciplinari.

En atenció a aquests eixos fonamentals de reforma hem d'explicar i detallar a continuació les modificacions legals que proposem en el text de la Llei valenciana sobre la funció pública i, si és el cas, algunes altres mesures de desenvolupament, capítol per capítol

## IV. ÀMBIT D'APLICACIÓ DE LA LLEI

La qüestió sobre l'àmbit d'aplicació d'una nova Llei sobre la funció pública valenciana és de caràcter primordialment tècnic i està en bona part resolta pel TREBEP, ja que la Llei esmentada seria de desenvolupament d'aquest. Caben, no obstant, algunes precisions, amb la finalitat d'aplicar de manera correcta i amb la major exactitud les previsions del TREBEP, així com per la necessitat de coordinar la regulació de la funció pública amb altres lleis en vigor sobre l'Administració i el sector públic a la Comunitat Valenciana, en particular la Llei 1/2015, d'Hisenda Pública.

En aquest sentit, poden formular-se les propostes següents:

### 1. Aplicació a les entitats locals existents en el territori de la Comunitat Valenciana

La LOGFPV estableix l'aplicació esmentada (art. 3.b) i enumera correctament en l'article 5 quines són aqueixes entitats locals. Els preceptes citats han de mantindre's, segons el nostre parer.

Ara bé, cal que l'aplicació esmentada ho siga «amb les especificitats previstes en la disposició addicional setena» de la pròpia Llei. Però aquesta disposició addicional només fa l'excepció del personal funcionari d'Administració Local amb habilitació de caràcter estatal (avui «nacional») i dels cossos de policia local (aps. 1 i 2 respectivament). Aquestes excepcions o matisos són insuficients, perquè existeix més legislació bàsica sobre l'ocupació pública local, que ha de respectar-se, i perquè no totes les normes de la Llei autonòmica són aplicables a les entitats locals, ja que aquestes gaudeixen també d'un àmbit d'autonomia per a l'organització i gestió del seu personal.

En conseqüència, ha d'establir-se, per a més claredat i seguretat jurídica, que el personal al servei de les entitats locals es regeix per la legislació bàsica de l'Estat que li siga aplicable i per la pròpia Llei autonòmica de funció pública, per aquest ordre. Així resulta de l'article 3 del TREBEP. La legislació bàsica esmentada s'estén no sols als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, sinó en alguns aspectes a tots els funcionaris locals i un altre personal de les entitats citades,

com el laboral i l'eventual. A més, no sols es conté en la Llei de Bases del Règim Local (LBRL, Títol VII), sinó també en alguns preceptes del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (RD Legislatiu 781/1986), com els que regulen les Escales d'Administració Local (arts. 167 i 169), i inclusivament en alguna norma reglamentària a què la LBRL es remet (així, sobre regles bàsiques i programes mínims de selecció: avui RD 896/1991).

Pel que fa als Cossos de policia local, la norma de l'apartat 2 de la disposició addicional setena de la LOGFPV és correcta i coincideix amb l'art. 3.2 TREBEP, per la qual cosa no cal canviar-la.

Ara bé, com s'ha dit, algunes parts de la Llei de funció pública valenciana no serien aplicables a les entitats locals, pel seu propi contingut o per la necessitat de respectar l'autonomia local en matèria de gestió de personal. És el cas, òbviament, de totes les normes que regulen l'organització interna de la Generalitat en la matèria, però també l'estructura i ordenació de l'ocupació pública.

A l'efecte, l'article 31 de l'actual LOGFPV estableix una norma molt imprecisa: «L'estructuració de l'ocupació pública i la classificació del personal de les administracions locals es regiran per la seua normativa bàsica estatal i, en allò no previst en aquella, per aquesta llei». Convindria, no obstant això, precisar distingint entre les normes que es refereixen a la classificació del personal –funcionari, laboral, eventual...- en les quals cal aplicar a les entitats locals no sols la normativa bàsica sinó també la de la Comunitat Valenciana que la desenvolupe (vegeu respecte d'això les propostes en la matèria, més avant) i les normes sobre estructura i ordenació de l'ocupació pública (Cossos, Escales, llocs...), que han de respectar estrictament l'autonomia local, en els termes de la legislació de règim local. Inclús en aspectes afins, com la planificació de recursos humans o les relacions de llocs de treball, hauria de respectar-se l'autonomia local, com es dedueix de l'article 90 LBRL. En tot cas podrien introduir-se algunes normes específiques per a les entitats locals sobre tals matèries en certs preceptes, però sempre que siguen clares i concretes. No, en canvi, mitjançant remissions genèriques a l'aplicació directa o supletòria de la Llei sobre la funció pública de la Generalitat, que solen ser difícils d'interpretar i aplicar i, de fet, no solen aplicar-se.

Una altra matèria en què l'autonomia local ha de tindre's molt present és la referida a la carrera administrativa i promoció professional. El legislador valencià pot, sens dubte, regular aquesta matèria, en el marc de la legislació bàsica, inclusivament amb aplicació a les entitats locals. Però, no ha d'oblidar-se que correspon a cada Administració triar autònomament el model de carrera propi, en els termes de la Llei. Amb tota probabilitat, a més, alguns models de carrera que té sentit implantar en Administracions grans, com la de la Generalitat, no en tenen

o no en tenen per igual aplicats a altres Administracions més menudes. Convé tindre en compte aquestes circumstàncies, per a introduir els necessaris matisos o regles especials en alguns capítols, de manera que no es constrenya de manera inadequada l'autonomia de cada corporació local per a l'articulació i ordenació del seu propi personal, així com per a decidir sobre la despesa de personal, en la mesura que els correspon.

La resta de la Llei sobre la funció pública valenciana —naixement i extinció de la relació de servei; drets deures i incompatibilitats, situacions administratives, règim disciplinari— pot aplicar-se sense majors precisions, excepte excepció puntual, a les Administracions Locals.

En definitiva, és necessari precisar que la Llei de funció pública valenciana s'aplica a les entitats locals, sense perjudi del que disposa la legislació bàsica sobre règim local i de l'autonomia de les respectives corporacions per a establir l'estructura i ordenació del seu personal i dels llocs de treball, així com per a desenvolupar la carrera i promoció professional. A part d'aquesta regla general, poden afegir-se altres precisions en els aspectes concrets de la Llei que ho meresquen, amb l'objectiu de generar la més claredat possible.

## **2. Aplicació de la Llei al personal de les universitats públiques valencianes**

Respecte d'això és necessari distingir el personal docent i investigador de les universitats (PDI) i el personal d'administració i serveis (PAS).

Pel que es refereix al PDI, l'article 56.2 de la Llei Orgànica d'Universitats (LOU), disposa que «el professorat funcionari es regirà per les bases establides en aquesta Llei i en el seu desenvolupament, per les disposicions que, en virtut de les seues competències, dicten les comunitats autònomes, per la legislació general de funcionaris que els siga aplicable i pels seus estatuts». No és, per tant, impossible aplicar alguns preceptes de la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana a aquest tipus de personal. Però la veritat és que la legislació específica sobre universitats estableix ja una regulació densa en capítols essencials —accés, carrera, retribucions, dedicació, etc.—, siga en la mateixa LOU o en els reglaments estatals dictats per a la seua execució, als que es remet. Ha de tindre's en compte a més que els cossos del professorat universitari funcionari tenen caràcter estatal. En conseqüència, només cal aplicar la Llei autonòmica de funció pública esmentada a aquest personal en aquells aspectes en què la legislació específica s'hi remeta, tal com disposa, per exemple, la Llei de funció pública d'Extremadura (art. 6.c).

En canvi, per la qual cosa es referix al PAS de les universitats, l'article 73.3 de la LOU estableix que es regirà «per la present Llei i les seues disposicions de desplegament, per la legislació general de funcionaris i per les disposicions de desplegament d'aquestes que elaboren les comunitats autònomes i pels Estatuts de la Universitat». La Llei valenciana de funció pública és, per tant, aplicable al PAS de les universitats valencianes en tot allò no regulat per la seua normativa específica. Ha de tindre's en compte, no obstant això, que les universitats poden crear les seues pròpies escales de PAS funcionari i que la mateixa LOU atribueix a les universitats algunes competències sobre el règim i gestió d'aquest personal, a exercir en el marc de la seua autonomia. Així, per exemple, el règim retributiu, dins dels límits que fixe la Comunitat Autònoma, la selecció i provisió de llocs, o la mobilitat. També correspon a cada Universitat l'aprovació de les seues relacions de llocs de treball i, en general, l'estructuració i ordenació del seu propi personal, encara que en aquest cas en el marc de la legislació general de funció pública. Convé per això matisar el que avui disposa l'art. 3.1.b) de la LOGFPV, assenyalant que la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana s'aplica al PAS de les universitats públiques valencianes en allò no previst per la seua legislació específica, i sense perjuí de les competències que corresponen a les universitats en virtut de la Llei i dels seus Estatuts per a l'ordenació del seu personal. Quelcom semblant al que, amb menys precisió, s'estableix per exemple en l'art. 8 de la Llei d'ocupació pública de Galícia

### **3. Aplicació de la Llei als organismes públics dependents de la Generalitat**

No hi cap cap dubte ni pot cabre sobre l'aplicació de la Llei de funció pública als organismes públics dependents de la Generalitat, entenent per tals els que enumera l'article 2.3.a) de la Llei 1/2015 d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions de la Generalitat, és a dir: organismes autònoms, entitats públiques empresarials i altres entitats de dret públic diferents de les anteriors.

Convé a l'efecte, unificar la denominació d'aquestes entitats amb la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat, per raons de coherència i per a facilitar la interpretació i aplicació de les normes.

Cosa distinta és si convé mantindre o no algunes previsions de l'article 4 de la LOGFPV que atribueixen la «gestió» del personal funcionari d'eixos ens a la Conselleria competent en matèria de funció pública i possibiliten atribuir també a aquesta, almenys en part, la gestió del personal laboral. Entenem que és més adequat remetre a cada ens o organisme la gestió «ordinària» del seu personal,

encara que reservant a la Conselleria competent en matèria de funció pública i inclús al Consell algunes decisions o controls en aspectes rellevants: per exemple, aprovació de plantilles, relacions de llocs de treball, oferta d'ocupació pública, convocatòries de selecció de personal, nomenaments de personal funcionari, extinció de la relació de serveis i, en particular, la sanció de separació del servei dels funcionaris públics, autoritzacions de compatibilitat i aprovació de pactes i acords de negociació col·lectiva.

En fi, seria útil fer alguna precisió en la Llei sobre els consorcis, perquè a vegades no se sap molt bé què són els que així es denominen. En puritat, un consorci és un ens públic de cooperació entre Administracions de diferent nivell, encara que hi puguen participar també empreses privades. Així es configuren en la recent Llei 40/2015, de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP, que encara no ha entrat en vigor). És més, la regulació dels consorcis en aquesta Llei, amb alguna excepció, té caràcter bàsic i disposa que el règim de personal dels consorcis és el propi de l'Administració a què s'adscriuen (art. 121). Per això, entenem que la Llei de funció pública ha d'aplicar-se també als consorcis dependents o adscrits a la Comunitat Autònoma i a les entitats locals valencianes, a aquestes últimes en els mateixos termes que a les altres entitats locals. La Llei autonòmica 1/2015 d'Hisenda distingeix, no obstant això, segons els consorcis produïsquen o no béns o serveis en règim de mercat, o es financen o no majoritàriament amb ingressos comercials. Aquesta distinció té interès a efectes pressupostaris i de comptabilitat. Però, els consorcis són en tot cas ens de dret públic, en alguns casos equiparables a entitats públiques empresarials en funció de la seua activitat i forma de finançament. Per això ha d'aplicar-se a tots la Llei de funció pública, igual que a les entitats públiques empresarials. Una altra cosa és que la majoria del seu personal o tot ell siga o puga ser laboral, com succeeix en aqueixes entitats empresarials, però això no obsta al que s'ha dit adés

### **4. Referència als ens de Dret privat dependents de la Generalitat o de les entitats locals valencianes**

Pel que fa als ens del sector públic amb forma privada de personificació, açò és, societats mercantils públiques i fundacions del sector públic, segons la citada LRJSP i la Llei valenciana 1/2015, la Llei de funció pública no els seria aplicable, conforme al TREBEP, perquè el seu personal no forma part «de l'ocupació pública» en sentit estricte, encara que sí del «sector públic». Però la disposició addicional del TREBEP estableix que se'ls apliquen alguns principis i regles sobre codi de conducta i accés a l'ocupació pública (arts. 52, 53, 54, 55 i 59) del propi TREBEP. Açò hauria de recordar-se en la Llei sobre funció pública valenciana. També se'ls

aplica la Llei d'Incompatibilitats (Llei 53/1984), que és així mateix bàsica, i igualment açò últim podria recordar-se en la Llei valenciana.

Dita la qual cosa, considerem que haurien d'incloure's en la Llei que proposem algunes normes de garantia del compliment d'eixos principis i regles generals. Per exemple, en matèria d'accés, açò és, de contractació de personal, aquests ens privats haurien de comptar amb protocols o instruccions internes, que garantiren la publicitat, objectivitat i igualtat en la selecció, de manera semblant a les instruccions internes que han de tindre per a l'adjudicació de contractes, i que haurien de publicar-se en el Portal de Transparència de la Generalitat i en la pàgina web de la pròpia entitat.

Es podria també atribuir a la Conselleria competent en matèria de funció pública la facultat d'informe previ i preceptiu d'eixos protocols, que en tot cas haurien de preveure convocatòries públiques per a la contractació de personal. De fet, la recent Resolució de 14 d'abril de 2016, del conseller d'Hisenda i Model Econòmic, obliga ja aquests ens del sector públic valencià a publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* totes les convocatòries per a la contractació de personal fix i el seu resultat, així com les convocatòries de constitució de borses de treball. A més d'això, s'hauria d'atribuir també en la Llei a la Conselleria competent en matèria de funció pública la facultat d'aprovar cada convocatòria o, almenys, d'emetre un informe preceptiu i si és el cas vinculant sobre elles. Una altra possibilitat és atribuir a la Conselleria competent l'aprovació o informe previ d'altres decisions, com les autoritzacions de compatibilitat i inclús els acomiadaments. Tot açò, clar està, per referència a les entitats dependents de la Generalitat, no dels ens locals o de les universitats. Una altra cosa és que la Llei dispose la possibilitat que unes i altres aproven també instruccions pròpies en matèria d'accés del seu personal (respecte del PAS en el cas de les universitats). Però no seria adequat imposar l'obligació d'aprovar-les i, com és lògic, no cabria establir un control previ de la Conselleria sobre les instruccions i les convocatòries, perquè ha de respectar-se l'autonomia local i universitària.

## 5. Règim del personal de les Corts i les altres Institucions de la Generalitat

La LOGFPV (art. 3.6) disposa que el personal al servei de les Corts i de les Institucions esmentades només es regeix per aquella quan així ho determine la seua legislació específica, i en els termes que hi preveu, encara que després indica que les disposicions d'aquella Llei són d'aplicació supletòria a les institucions.

La idea és correcta, però pot expressar-se millor. En realitat, l'ídoni és establir la supletorietat de l'aplicació de la nova Llei de funció pública al personal tant de

les Corts com de les Institucions, és a dir, la seua aplicació en allò no regulat per la seua legislació específica.

D'altra banda, convé fer una referència més precisa a les Institucions —indicant que són exactament les del Capítol VI del Títol III de l'EACV—, per a evitar qualsevol dubte.

## 6. Personal funcionari al servei de l'Administració de Justícia

Pel que fa a aquest personal, el que s'integra en l'anomenada «administració de l'Administració de Justícia», en la mesura que depenga de la Generalitat, hi ha una clara jurisprudència constitucional (SSTC 56/1990 i 173/2014), segons la qual la competència legislativa per a regular el seu estatut o règim jurídic és exclusiva de l'Estat, conforme a l'art. 122 de la CE. Així s'ha precisat inclús en el cas d'aquelles comunitats autònomes l'Estatut de les quals preveu que tenen competència «normativa» en la matèria (Catalunya, Andalusia), havent-hi assenyalat el Tribunal Constitucional que la competència esmentada no és mai legislativa, sinó com a màxim reglamentària (SSTC 31/2010 i 109/2011), entre altres coses perquè es tracta de Cossos nacionals en tot cas, com disposa avui l'article 470.2 de la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ). De fet els Cossos d'aquest personal de l'Administració de Justícia tenen els seus propis reglaments estatals, que desenvolupen les disposicions de la LOPJ.

En virtut d'això, no pot establir-se l'aplicació de la Llei de funció pública valenciana a aquest tipus de personal, ni tan sols a títol de legislació supletòria. Així, s'estableix avui clarament en l'art. 474.1 LOPJ, que considera legislació supletòria per a aquest personal la de l'Estat sobre funció pública. Hi ha la possibilitat, certament, que la Comunitat Valenciana aprobe algun reglament de desplegament de la LOPJ quant al règim d'aquest personal i així es dedueix de l'art. 471.2 LOPJ. Però això només dins dels límits que permet la legislació estatal específica, ja siga legal (LOPJ) o reglamentària de desenvolupament d'aquella, que és prou densa i extensa.

El més encertat en termes jurídics és, doncs, indicar en el text de la nova Llei de la funció pública valenciana que aquest personal, al servei de la Generalitat, es regeix per la seua legislació específica, sense majors matisos. Així es dedueix de les últimes lleis autonòmiques sobre la matèria. Cosa distinta és a quina Conselleria ha de correspondre la gestió d'aquest personal. Aquesta és qüestió merament organitzativa, que s'analitza en el lloc corresponent.

## **7. Aplicació de la Llei de funció pública al personal docent no universitari i al personal estatutari dels serveis de salut dependent de la Generalitat**

Tant el personal docent no universitari com l'estatutari són dos col·lectius que tenen legislació específica, en part bàsica de l'Estat i en part de les comunitats autònomes. Açò és així perquè compten amb especialitats en matèria d'accés, carrera, retribucions, provisió de llocs i mobilitat, fonamentalment. Avui dia, el seu règim jurídic s'estén també a altres aspectes, sobretot el del personal estatutari, que compta amb un Estatut Marc molt complet (Llei 55/2003).

El TREBEP (art. 2.3) disposa que aquests dos tipus de personal es regeixen per la seua legislació específica, tant estatal com autonòmicament i —òbviament amb caràcter supletori— pel que preveu el propi TREBEP, excepte en allò que s'ha referit a la carrera, retribucions complementàries i mobilitat interadministrativa, amb la peculiaritat que sí que se'ls aplica la seua norma general sobre avaluació de l'exercici.

Aquestes previsions del TREBEP han de respectar-se per la Llei de funció pública valenciana, tal com fa avui dia la LOGFPV (art. 3.5). La redacció d'aquest precepte pot millorar-se en algun extrem -per exemple, no fa referència a la mobilitat interadministrativa-, però en termes generals és acceptable.

Cosa distinta és a quina Conselleria ha de correspondre la gestió d'aquest personal, quelcom que el TREBEP lògicament no prejutja, ja que es tracta d'una qüestió d'organització interna de la Comunitat Autònoma. L'art. 9.2 LOGFPV va optar per transferir en bloc totes les competències de la Conselleria competent en matèria de funció pública a la de Sanitat. quant al seu personal funcionari o laboral (no sols estatutari). No es diu el mateix respecte del personal docent, però avui dia la gestió d'aquest personal correspon així mateix en bloc a la Conselleria d'Educació. Sense perjudi d'això, seria necessari preveure i facilitar la mobilitat del dit personal amb estatut especial, de manera que les diverses branques de la funció pública valenciana —general, educativa, sanitària i inclús de justícia— no siguen compartiments estancs. I això entre altres coses per a possibilitar l'accés de tot el personal que reunisca els requisits necessaris a qualsevol lloc de gestió de l'Administració autonòmica, amb la qual cosa podrà fer-se un millor ús dels efectius existents i obrir a aquests noves possibilitats de carrera. La previsió esmentada ha d'incloure's en la Llei

## **8. Aplicació al personal investigador**

Finalment, pot mantindre's una referència especial al personal investigador al servei de la Generalitat. La referència citada existeix ja en la LOGFPV (art. 3.4), que

subjecta el personal esmentat a la pròpia Llei «sense perjudi de les normes singulars que es dicten per a adequar-la a les seues peculiaritats». Amb posterioritat, la Llei 14/2011, de la Ciència, la Tecnologia i la Innovació ha establert una regulació específica d'aquest tipus de personal, que en part té caràcter bàsic. Però és una regulació que només afecta alguns aspectes (modalitats contractuals, mobilitat, serveis en societats mercantils i excedència temporal, criteris de selecció, alguns drets i deures específics) i d'altra banda es remet al TREBEP, a l'Estatut dels Treballadors o a la legislació universitària.

Bastaria, per tant, de dir que aqueix personal es regeix per la seua legislació específica i en allò no disposat en aquella, per la pròpia Llei de funció pública valenciana i la resta de legislació general aplicable segons el tipus de personal.

## **9. Aplicació de la Llei al personal laboral al servei de les Administracions i ens públics valencians**

La qüestió està clara en l'article 7 TREBEP i en l'article 3.2 LOGFPV, norma aquesta última que, amb lleus adaptacions terminològiques, hauria de mantindre's.



## **V. L'ORGANITZACIÓ DE LA GENERALITAT VALENCIANA EN MATÈRIA DE FUNCIO PÚBLICA**

A continuació i seguint aproximadament l'orde sistemàtic de la Llei vigent, hem d'exposar la nostra opinió i suggeriments sobre l'esquema organitzatiu previst en la Generalitat per a la regulació, ordenació i gestió del seu sistema de funció pública. Per a això no sols hem tingut en compte l'experiència dels últims anys en la pròpia Administració valenciana, sinó també les orientacions que es desprenen del model establert per altres comunitats autònomes, les dades de les quals incloem a títol comparatiu en les taules i gràfics corresponents de l'annex.

### **1. Òrgans amb competències executives**

La LOGFPV designa com a òrgans executius de la Generalitat en aquesta matèria (art. 6.1), el president o presidenta del Consell, el propi Consell, el conseller o consellera competent en matèria de funció pública i el Consell Interdepartamental de Retribucions. No obstant això, també menciona en l'apartat 2 d'aqueix article els titulars de les sotssecretaries de les diferents Conselleries, als qui atorga la direcció superior de personal de cada una. Pel que fa als organismes autònoms i ens públics dependents de la Generalitat, a les seues institucions previstes en l'Estatut d'Autonomia, a les Administracions Locals i a les universitats públiques, la Llei es remet a l'efecte al que determine la seua normativa pròpia, amb algunes precisions que pogueren inclús eliminar-se (art. 6.2 i 3 i art. 11). La remissió esmentada és obligada. Ens interessa ací, doncs, tan sols l'organització disposada en l'Administració de la Generalitat.

#### **a) Sobre la inclusió de la Presidència del Consell**

Un primer tret diferencial de l'estructura organitzativa valenciana consisteix en la inclusió del president o presidenta de la Comunitat Autònoma entre aqueixos òrgans executius, la qual cosa constitueix un cas excepcional, ja que la valenciana és l'única Llei a arrebregar-la. En concret, la LOGFPV atribueix a la persona titular de la Presidència les funcions següents: a) Resoldre els conflictes institucionals

i d'atribucions que s'hi plantegen; b) Impulsar, supervisar i coordinar la política de funció pública de la Generalitat; c) Concedir els premis i recompenses propis de la Generalitat; d) Signar els convenis i acords de cooperació, especialment els relatius a la formació i perfeccionament del personal, que tinguen especial rellevància o transcendència.

Com s'observa, la primera i la segona funció formen part de les seues atribucions generals, la tercera no ha tingut materialització, en no haver-se disposat cap norma que contemple premis i recompenses al personal, mentre que l'última pareix més pròpia de la figura del conseller competent en matèria de funció pública, sense perjuí que, en el pla protocol·lari, la presència física del president o presidenta pugua aportar la solemnitat desitjada a la subscripció dels acords i convenis de cooperació.

En realitat, no es veu la necessitat que es designe la figura del president o presidenta de la Generalitat entre els òrgans propis d'una política sectorial, donat el caràcter generalista i transversal de les seues competències. Suggestim per això que se n'elimine de la Llei la menció.

#### **b) Les competències del Consell**

Res cal objectar en canvi a l'atribució de competències al Consell que formula la LOGFPV (art. 8), sense perjuí de les referències d'aquest precepte a altres òrgans consultius i de coordinació, sobre els quals després tractarem. No obstant això, poden afegir-se a la llista algunes altres, com la definició de la política general de personal, directrius sobre la distribució de competències internes en la matèria, aprovació de la planificació estratègica de personal, directrius sobre retribucions, carrera, mobilitat i llengua pròpia, col·laboració amb altres Administracions Públiques i aprovació de les normes i criteris generals d'avaluació.

#### **c) La funció de les Conselleries**

La LOGFPV atribueix també competències específiques al conseller o consellera competent en matèria de funció pública (art. 9). Però res no diu de suposades competències d'altres Conselleries en la matèria, ni tan sols de la Conselleria d'Hisenda, ja que inclús la relació amb aquesta es vehicula mitjançant la Comissió Interdepartamental de Retribucions, a la qual ens referim posteriorment.

Entenem, per la nostra part, que seria convenient desconcentrar en les Conselleries sectorials i en la seua sotssecretaria o direccions de personal algunes de les funcions de mera gestió ordinària que avui exerceix la Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques, o la que en

el futur poguera ser competent en matèria de funció pública, a través de la Direcció General de Funció Pública. Es tractaria amb això de facilitar l'agilitat dels procediments de gestió i al temps de possibilitar l'especialització de la dita Direcció General en aspectes de major valor afegit, que precisen de capacitats específiques, com ara la planificació del personal, l'estudi i anticipació de demandes de perfils professionals, la classificació dels llocs de treball, l'avaluació de l'exercici i altres.

#### **d) En particular, la relació amb les Conselleries d'Educació i Sanitat**

La LOGFFV atribueix a la Conselleria de Sanitat i als organismes i entitats que en depenen les competències en matèria de funció pública respecte del personal funcionari o laboral, la gestió de les quals té atribuïda (art. 9.2). També, encara que amb menor ressalt, exclou la gestió per part de la Conselleria competent en matèria de funció pública dels assumptes corresponents el personal docent, que lògicament recau en la Conselleria d'Educació. A més cal tindre en compte les peculiaritats del personal autonòmic al servei de l'Administració de Justícia, gestionat avui per la mateixa Conselleria, però no per l'àrea de funció pública.

Aquest repartiment de competències és lògic si es té en compte que el règim de l'ocupació pública presenta pronunciades peculiaritats en el cas de la funció pública docent, el personal sanitari i d'Administració de Justícia. Però la inèrcia d'aqueixa distribució de responsabilitats, avalada per la Llei, ha portat a separar quasi per complet la funció pública valenciana en quatre àrees, que funcionen pràcticament com a compartiments estancs. Això suposa que les competències de la Conselleria competent en matèria de funció pública afecten, paradoxalment, a un mínima part, menys de 15 per 100, del personal al servei de la Generalitat. D'un altre costat, planteja problemes d'incomunicació i falta de mobilitat entre els quatre sectors de l'ocupació pública de la Comunitat Autònoma. Inclusivament succeeix, com aquesta Comissió ha pogut constatar directament, que aquella Conselleria no té informació rellevant sobre la funció pública educativa i sanitària, perquè aquests sectors de l'ocupació pública de la Generalitat funcionen quasi com a «compartiments estancs».

No obstant això, en els uns i els altres hi ha llocs de treball amb funcions semblants, mentre que hi ha punts relatius a la política de personal que poden i han de ser d'interès compartit, com ha revelat per exemple el debat sobre l'extensió de la carrera professional. És precís per això obrir vasos comunicants entre les tres Conselleries amb competències en matèria de personal, començant per fer fluida la informació. I si bé no pareix senzill atribuir competències generals sobre el conjunt de l'ocupació pública a una sola Conselleria, si que considerem pertinent que existisca almenys un òrgan col·legiat intern de coordinació dels



anteriors departaments i dels òrgans responsables del personal de justícia, que hauria d'ubicar-se orgànicament en la Conselleria competent en matèria de funció pública. Sobre això tractem un poc més avant.

Aqueixa coordinació interna ha de servir també per a afrontar el problema que planteja la negociació col·lectiva per separat, ja que en la pràctica serveix per a intentar traslladar en tot cas, tinga justificació objectiva o no, els avantatges aconseguits en un sector als altres, sobre la base del greuge comparatiu.

#### **e) El paper de la Conselleria competent en matèria de funció pública i els seus òrgans superiors.**

Ja s'ha exposat amb anterioritat que sembla necessari reforçar les competències i els mitjans de què disposa la Conselleria competent de la Generalitat per a impulsar, dirigir i controlar tota la política del seu personal, ja que s'hi observen carències importants en aquest sentit.

Per descomptat, no és matèria pròpia de la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana, a la modificació de la qual es dirigeix aquest Informe, definir l'estructura de la Conselleria o la distribució interna de les seues atribucions, gran part de les quals haurien d'assignar-se a la Direcció General de Funció Pública, encara que altres podran o hauran d'assignar-se a altres òrgans. Aqueixa estructura interna ha de regular-se per norma reglamentària. Però sí que volem assenyalar aquells aspectes que, segons el nostre parer, convé millorar.

A part de les funcions característiques de preparació o proposta normativa i relacions institucionals, que inclou la secretaria d'òrgans col·legiats d'assessorament i coordinació en matèria de funció pública, convé potenciar tres àrees en el si de la Conselleria, que són les de planificació, la de gestió de personal i relacions sindicals, i la de coordinació interdepartamental i sectorial.

- a) Les funcions de planificació, encara que previstes ja en la LOGFPV, constitueixen una de les debilitats més visibles en l'actual esquema de la Conselleria i de la seua Direcció General de Funció Pública, però són precisament les que distingeixen les organitzacions estàtiques de les dinàmiques, les merament reactives de les que s'anticipen als problemes. Han d'incloure, junt amb els plans de personal, sobre els quals més avant tractem, l'elaboració de l'oferta d'ocupació pública, la regulació de procediments, inclosos els procediments de selecció i la seua convocatòria, així com la funció d'estudiar i proposar el desenvolupament de noves eines tecnològiques de suport a la gestió de personal.

No obstant això, considerem que l'execució dels processos de selecció hauria de descansar en l'IVAP, incloent-hi l'elaboració de les bases i la designació dels tribunals, a fi que l'Institut aporte la neutralitat que és pròpia de l'aplicació dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, abast una especialització en l'àmbit de la selecció que accelere la realització de les corresponents convocatòries, integre selecció i formació, fent d'aquesta un complement, de vegades indissociable, d'aquell, i qualifique els processos recurrent a persones amb preparació professional específica en matèria de selecció.

- b) La Conselleria ha d'exercir també les funcions de classificació de llocs de treball, elaborant les corresponents relacions de llocs, així com dissenyar i organitzar els processos d'avaluació de l'exercici. Aquesta, l'avaluació de l'exercici, no sols resulta necessària per a l'adequada execució dels processos de promoció professional, sinó que guarda una directa relació amb l'anàlisi dels mitjans de treball a disposició de l'empleat públic. Una avaluació completa del lloc, a més de l'exercici professional de l'empleat, precisa considerar si el mitjà en què aquest es desenvolupa aporta els recursos que poden facilitar-li el seu treball, i intensificar la seua satisfacció laboral i productivitat.
- c) L'anterior no exclou les funcions de la Conselleria, a exercir també normalment a través de la Direcció General de Funció Pública, en matèria de gestió de personal, la qual cosa inclou tramitar els procediments de provisió dels llocs de treball vacants per concurs o la gestió de les borses de treball interí o temporal, per a atendre situacions urgents i inajornables o bé per a solucionar necessitats conjunturals, així com quan altres alternatives no resulten possibles, la tramitació de comissions de serveis i d'adscripcions temporals.

Altres funcions de gestió serien, sense ànim exhaustiu, la concessió de llicències, permisos i excedències, la tramitació de jubilacions i incompatibilitats, el control de l'absentisme, la proposta de calendari laboral, jornada i horaris, així com l'administració del Registre de Personal, del Registre del personal directiu i del Registre d'òrgans de representació del personal. Ara bé, algunes d'aquestes funcions, marcades per la regularitat del seu exercici, profusió d'incidències i volum de treball, inviten a desconcentrar en les Conselleries la gestió d'alguns dels procediments de caràcter reglat o ordinari, així com a una profunda revisió dels procediments informàtics

empleats, a fi de maximitzar-ne la funcionalitat i automatitzar en tots els aspectes diversos tràmits.

Una altra funció necessària ha de ser la d'orientació professional del personal, en col·laboració amb les unitats de personal de les altres Conselleries, una labor fins ara escassament desenvolupada en la nostra funció pública. Implica el suport i assessorament a l'empleat públic perquè aquest pugua avançar en la seua carrera professional, a fi que pugua visualitzar les seues opcions i els itineraris d'exercici, promoció i formació necessaris. En connexió amb això correspon a la Conselleria competent sobre funció pública l'elaboració de plans d'igualtat d'oportunitats en aquest àmbit.

d) Un quart grup de funcions és el que té a veure amb les relacions sindicals, a l'efecte de les quals els òrgans de la Conselleria han de proporcionar els interlocutors de l'Administració en els processos de negociació i en totes aquelles relacions, assegurant que els interlocutors esmentats disposen de les habilitats necessàries per a exercir professionalment la seua comesa. Així mateix, li correspon nomenar la secretaria de les meses de negociació, la gestió de processos electorals dels sindicats de la funció pública, els programes d'acció social que acorde el Consell i la coordinació amb l'INVASSAT en matèria de prevenció dels riscos laborals.

e) Finalment, la Conselleria ha d'assumir les tasques de coordinació amb la resta de sectors de personal —sanitat, educació, justícia—, incloent la labor d'assessorament a altres unitats de la Generalitat en matèria de negociació col·lectiva perquè l'homogeneïtat de criteris siga realment efectiva en el conjunt de la Generalitat.

Obvi és a dir que per al compliment de totes aquestes funcions la Direcció General de Funció Pública o altres òrgans competents de la Conselleria han de ser dotats dels mitjans materials, informàtics i, sobretot, humans necessaris en quantitat i qualitat.

#### **f) La Inspecció de Serveis.**

És significatiu que la LOGPFV no regule directament la Inspecció de Serveis. Més encara ho és que aquest òrgan no forma actualment part de l'actual Conselleria competent en matèria de funció pública, a diferència del que succeeix en altres CCAA i en el departament equivalent de l'Administració General de l'Estat, i que la Conselleria esmentada no compte tampoc amb una unitat administrativa específica

que assumisca funcions sobre els aspectes organitzatius generals de l'Administració autonòmica i plans de reforma d'aquesta. En l'Administració valenciana la Inspecció de Serveis —d'altra banda, molt escassament dotada— es troba integrada avui en la Conselleria de Transparència, alhora que hi ha una Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions en la Conselleria d'Hisenda (en aquest cas, amb funcions transversals que exclouen a la Conselleria de Sanitat, en gestionar aquesta els seus recursos en la matèria citada).

Aqueixa distribució d'òrgans no s'ajusta a una correcta planificació i direcció dels recursos que integren el procés administratiu. El procés esmentat, inclús sotmès a les peculiaritats de la legislació administrativa, no difereix d'altres processos organitzatius que requereixen una combinació eficient «d'inputs» de personal, tecnologia, coneixement i diversos mitjans materials per a proporcionar un «output» concret amb el nivell de qualitat prefixat. La dispersió d'òrgans amb competència en aquesta matèria dins de l'Administració de la Generalitat dificulta la integració harmònica i fluida dels mencionats processos. En conseqüència, pareix raonable integrar les funcions esmentades en un òrgan directiu que permeta una visió i planificació de conjunt.

Pel que fa en concret a la gestió de personal, la integració esmentada possibilitaria contemplar les dimensions tecnològica i de coneixement en els corresponents processos de planificació i gestió. En aquest context, la Inspecció de Serveis ha de jugar un rol propi, com a avaluadora dels processos específics de gestió i com a impulsora de les funcions de millora de la qualitat que li estan atribuïdes. S'evitaria, d'aquesta manera, que les necessitats de personal s'avaluaren al marge d'aquells altres «inputs» que contribueixen a reduir la càrrega de treball o a identificar procediments més eficients d'organització i divisió del treball.

D'altra banda, la Inspecció ha de desenvolupar també les funcions de detecció i investigació d'irregularitats internes, incloses les de caràcter disciplinari, tasca aquesta tant més important si, com proposem en aquest Informe, és necessari reforçar els valors ètics i el seu compliment efectiu en l'àmbit de l'Administració.

Per això, ens pareix necessari dotar la Inspecció de Serveis de la Generalitat de l'estructura i dels recursos necessaris, començant pels personals, per a exercir correctament aquella doble funció. Així mateix entenem que la seua actuació forma part de l'execució de les polítiques de funció pública, encara que no sols, per la qual cosa seria funcionalment coherent traslladar aqueixa unitat a la Conselleria competent en matèria de funció pública, establint un vincle directe amb els altres òrgans directius d'aquesta.

## 2. Òrgans col·legiats de coordinació interna

A imatge de la Comissió Interministerial de Retribucions existent en l'Administració de l'Estat, la LOGFPV institueix a la Comunitat Valenciana un Consell Interdepartamental de Retribucions (CIR), a què assigna la coordinació de «les actuacions en matèria de relacions de llocs de treball i de retribucions del personal de l'administració de la Generalitat que estiguen atribuïdes conjuntament a les conselleries competents en matèria de funció pública i de pressupostos i despeses». Al seu torn, la CIR compta amb una Comissió Executiva (CECIR), igual que l'òrgan equivalent de l'Estat. No és una opció compartida amb altres CCAA, ja que s'hi remetent el Govern autonòmic aqueixes funcions de coordinació, o bé se'n preveu l'assumpció per la unitat directiva competent en matèria d'hisenda o pressupostos. Segons el nostre parer, ha de mantindre's el CIR, ja que pot ser útil com a espai de decisió entre els òrgans de funció pública i els pressupostaris, encara que la seua utilitat depèn del seu funcionament real.

No apareixen en la LOGFPV altres òrgans interns de coordinació, a diferència d'allò que s'ha previst en altres CCAA. És el cas, per exemple, de la Comissió Intersectorial de l'Ocupació Pública de l'Administració General i Institucional de la Comunitat Autònoma del País Basc, l'objecte de la qual és la «interlocució entre el departament d'ocupació pública i els òrgans gestors dels diferents àmbits sectorials per a la coordinació de l'ordenació, gestió i negociació col·lectiva del personal del conjunt de l'Administració de la Comunitat Autònoma»; o bé el cas de les Comissions de Personal d'Illles Balears i Galícia.

Suggerim que, a semblança de les anteriors CCAA, es constituïska en l'Administració de la Generalitat una Comissió interna de personal, que permeta una relació regular entre els òrgans de direcció de personal de les diferents Conselleries i, molt particularment, entre els responsables de gestió de personal de cada un dels quatre sectors en què es divideix la funció pública de la Generalitat: administració general, sanitat, educació i justícia. A l'òrgan de coordinació esmentat podrien incorporar-se també els responsables de formació (IVAP), reforma administrativa, TIC i pressupostos (Conselleria d'Hisenda). Ocasionalment podrien participar-hi igualment, segons les matèries a tractar, els sotssecretaris o els responsables de personal de les entitats del sector públic, ja siga administratiu o empresarial i fundacional.

Lògicament, la finalitat primera d'aquesta Comissió permanent seria el tractament d'aquells assumptes que poden ser d'interès comú per la seua incidència, directa o indirecta, sobre el conjunt de la funció pública valenciana. La Comissió facilitaria la valoració i planificació conjunta dels processos de canvi, la integració dels recursos humans objecte de gestió, en el que siga necessari, i la mobilitat

interna. La presència dels sotssecretaris o altres responsables de personal de les Conselleries i ens públics o del sector públic seria imprescindible, almenys, quan s'estudiaren canvis normatius o s'elaboraren i difongueren manuals de procediments de gestió, avaluació o control.

## 3. Òrgans col·legiats d'assessorament i de coordinació entre les Administracions valencianes en matèria de funció pública.

És prou comú en la legislació autonòmica comptar amb un òrgan col·legiat o Consell que reunisca representants de l'Administració autonòmica, de l'Administració Local i de les universitats, amb funcions de coordinació de la política d'ocupació pública de les Administracions públiques integrants, matisos a part. Els òrgans esmentats solen comptar també amb una representació sindical, segons el model de l'antic Consell Superior de la Funció Pública que va existir en l'àmbit de l'Estat. Hi respon també el Consell Assessor de la Funció Pública Valenciana, regulat per la vigent LOGFPV.

No obstant això, aqueix tipus d'instrument de coordinació es contempla en les lleis amb notable voluntarisme, ja que les Administracions Locals i les universitats solen ser zeloses de la seua autonomia organitzativa i en matèria de personal. Tampoc no hi ha gran interès a participar-hi per part dels sindicats, que lògicament primen la seua presència i activitat en les meses de negociació. En fi, l'elevat nombre de membres del Consell Assessor i la seua heterogènia composició no n'afavoreix l'operativitat. Com succeeix amb altres òrgans semblants d'altres CCAA, és un òrgan que no es reuneix en la pràctica, una institució quasi decorativa. Per això, igual que es va acordar en l'Estat en relació amb l'òrgan equivalent –l'antic Consell de la Funció Pública–, pensem que el millor és suprimir-lo. Perquè si hi ha aspectes de la matèria que debat i eventualment negociar amb les restants Administracions Públiques valencianes, bé pot fer-se mitjançant convocatòries o grups de treball ad hoc. I, si del que es tracta és que totes elles debaten o concerten amb els sindicats mesures comunes per al seu personal, el millor és crear un òrgan o fòrum de diàleg entre l'una i l'altra part, com recentment s'ha acordat entre el Consell i la organitzacions sindicals més representatives (o la majoria d'elles) i nosaltres proposem més avant que s'incorpore a la Llei.

## 4. El paper i l'organització de l'IVAP

Com es dirà al llarg d'aquest Informe, segons el parer d'aquesta comissió, l'IVAP ha d'exercir un paper de primer ordre en els processos de selecció de la funció

pública valenciana, en garantia de l'objectivitat, imparcialitat i professionalitat dels processos selectius, assumint competències que avui corresponen a la Conselleria que s'ocupa de la funció pública o a la Direcció General en la matèria i inclusivament a altres Conselleries.

Entenem, com també es dirà, que el canvi d'enfocament i, parcialment, de model que proposem introduir mitjançant aquest Informe requereix un particular esforç formatiu, que ha de ser essencialment programat i organitzat també per l'IVAP.

Tot això, més les funcions complementàries d'estudi, investigació, publicacions, documentació o altres exigeixen que l'IVAP compte amb una estructura organitzativa, una naturalesa jurídica i uns mitjans idonis per a exercir-les. Característiques de què ara manca, perquè ha anat perdent amb el temps la rellevància que al seu dia li va atorgar la legislació valenciana. Rellevància que considerem imprescindible que recupere i que no és una altra que la que tenen avui dia les institucions semblants d'algunes de les CCAA més importants per dimensió i tradició històrica, com per exemple l'Institut Basc d'Administració Pública, l'Institut Andalús d'Administració Pública, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya o l'Escola Galega d'Administració Pública (vegeu respecte d'això l'annex d'aquest Informe).

En conseqüència, l'IVAP ha de ser contemplat i regulat en la Llei de funció pública valenciana com un ens de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, que exerceix les seues funcions en règim d'autonomia funcional, en compliment de les instruccions i directrius del Consell i de la Conselleria a què estiga adscrit. La Llei, així mateix, ha de descriure succintament tals funcions: organització, execució i avaluació dels processos de selecció de personal en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes públics i col·laboració en què convoquen altres Administracions valencianes; formació de personal i altres activitats formatives complementàries en matèria d'administració i ocupació pública; estudi, investigació i publicacions en la matèria, etc.

La Llei ha de regular el nomenament del seu president i els requisits d'idoneïtat que ha de reunir, així com el seu rang. Igualment, ha fer breu referència al seu màxim òrgan col·legiat de direcció o consell rector i al seu règim jurídic

## VI. CLASSES DE PERSONAL

En gran manera, la regulació a incloure en la Llei de funció pública valenciana sobre aquesta matèria ve determinada pel TREBEP, que enuncia amb caràcter bàsic les quatre classes de personal que componen l'ocupació pública: funcionari de carrera, funcionari interí, personal laboral —fix, indefinit o temporal— i personal eventual, i adopta una definició i algunes normes sobre cada u. No obstant això, la Llei valenciana pot i ha de completar aqueixa regulació bàsica amb altres normes més concretes i adaptades al model de funció pública que es vol establir. Així ho fa ja la LOGFPV (arts. 14 a 19). Ens correspon ara revisar aquesta regulació.

### 1. Reserva exclusiva de funcions a personal funcionari i llocs que poden ser exercits per personal laboral

Com és sabut, l'EBEP va mantindre el criteri que l'ocupació pública podia incloure tant personal funcionari com laboral, però establint dues regles bàsiques a l'efecte: primer la reserva exclusiva a funcionaris públics de certes funcions, les que impliquen «la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat» (art. 9.2); en segon lloc, respectant sempre aqueixa reserva, la remissió a les lleis de funció pública, del propi Estat i de les CCAA. La determinació «dels llocs de treball que poden ser exercits per personal laboral». La LOGFPV arreplega aqueixa regulació bàsica i afig que, amb caràcter general, els llocs de treball es classificaran com de naturalesa funcional (art. 37) i que només podran ser classificats com de naturalesa laboral «aquells que impliquen l'exercici d'un ofici concret» (art. 38). Hi ha, per tant, en la LOGFPV una aposta decidida en favor de la relació funcional, que restringeix la possibilitat de contractar personal en règim laboral en major grau que allò que s'ha previst per altres lleis de funció pública de l'Estat (art. 15 de la Llei 30/1984) i d'altres CCAA. No obstant això, no queda clar si els esmentats articles 37 i 38 s'apliquen a totes les Administracions Públiques valencianes, incloses les locals, les universitàries i les entitats instrumentals, o només a l'Administració de la Generalitat en sentit estricte, i això perquè molts dels preceptes del capítol en què s'inclouen es refereixen expressament a les Conselleries o a «l'administració de

la Generalitat». Amb seguretat la situació respecte de la composició del personal varia molt en les entitats locals i en les universitats, per no parlar de les entitats instrumentals.

Per a abordar correctament la qüestió, convé diferenciar dos aspectes, tal com fan les lleis autonòmiques més recents. El primer consisteix a definir amb més precisió què s'entén per «funcions que impliquen la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat», que és un límit general aplicable a tot tipus d'Administracions Públiques, és a dir, la pròpia de la Generalitat més les locals, universitàries i instrumentals. Cosa distinta és la que es refereix a la «composició» del personal en cada una d'aqueixes entitats, qüestió aquesta crucial en què és necessari diferenciar entre l'Administració de la Generalitat i altres, ja siga perquè cal tindre en compte lleis especials (per exemple, la legislació universitària), ja siga perquè ha de respectar-se un marge d'autonomia de les entitats locals i de les universitats per a l'estructuració del seu ocupació pública, ja siga en fi perquè no totes les entitats instrumentals tenen les mateixes característiques i no a totes convé aplicar unes regles uniformes.

Pel que fa a la reserva de l'article 9.2 TREBEP, les lleis autonòmiques més recents (Llei d'ocupació pública de Castella-la Manxa de 2011, Llei de funció pública d'Extremadura de 2015, Llei d'ocupació pública de Galícia de 2015), determinen la interpretació i concreció dels conceptes utilitzats en aqueix precepte bàsic, en termes que en bona part coincideixen en totes elles. En aqueixes lleis es considera que impliquen «l'exercici de potestats públiques i la salvaguarda dels interessos generals» totes aquelles funcions que consisteixen en la fe pública i l'assessorament legal, les funcions de policia administrativa i d'inspecció (concepte al seu torn molt ampli), les funcions de fiscalització i control intern, les de comptabilitat i tresoreria, les d'exacció de tributs, les d'instrucció i resolució de procediments administratius i semblants. El Projecte de Llei d'ocupació pública basc conté algunes precisions complementàries respecte d'això, encara que en la mateixa línia: funcions registrals, d'autorització, d'elaboració de normes jurídiques, d'imposició de correctius o sancions, exercici de mediació o arbitratge, fixació de preus de la contractació, concessió d'ajudes i subvencions, funcions relacionades amb la transparència i bon govern, gestió d'emergències i protecció civil.

Aquestes funcions, o les que, en termes semblants, es determinen a tals efectes en la Llei valenciana, estarien reservades a funcionaris en qualssevol administracions i entitats públiques, incloses les locals, universitàries i instrumentals, perquè conformen el que es podria denominar «el nucli essencial de la funció

pública de carrera». I no per casualitat, sinó perquè es tracta d'aquells llocs en què és necessari garantir un plus d'imparcialitat en l'exercici de la funció pública.

Segons el parer d'aquesta comissió, la futura Llei de funció pública valenciana hauria d'incloure un precepte semblant, els termes precisos del qual es podrien concretar a la vista dels precedents. El que amb això es fa és una interpretació correcta del que disposa l'article 9.2 del TREBEP, d'acord amb els seus antecedents legislatius.

Però una altra cosa és definir quins llocs de treball, al marge del que implique l'exercici d'aqueixes funcions, poden ser exercits per personal laboral, d'acord amb el que determinen les relacions de llocs de treball o altres instruments d'ordenació (plantilles, catàlegs...).

Aquesta última qüestió és més complexa, ja que pot ser abordada des de diversos plantejaments polítics i reivindicatius. No obstant això, aquesta comissió exposa ací la seua opinió sobre la base de consideracions objectives.

Abans que res, és necessari constatar que la relació funcional de carrera comporta un plus d'estabilitat en l'ocupació que la fa particularment desitjable per qualsevol empleat públic i pels sindicats del sector. En la pràctica potser el contracte laboral fix amb una Administració o ens públic genera una situació d'estabilitat semblant. Però jurídicament no és així, sobretot des que s'ha admès amb tota claredat per la llei la possibilitat d'acomiadaments per causes econòmiques, tècniques o organitzatives en les Administracions Públiques i, com a conseqüència de la crisi, hi ha hagut casos (no molts, en veritat) en què s'ha portat a efecte.

Tot això genera una pressió en favor de la «funcionarització» total o quasi total de l'ocupació pública, de la qual aquesta Comissió és conscient. La LOGFPV es movia ja en aquesta direcció, donant un gir radical a la situació anterior, i per això va preveure que només podien reservar-se a personal laboral els llocs de treball que implicaren l'exercici «d'un ofici concret», concepte aquest tampoc molt clar, que pareix referir-se als oficis o treballs de naturalesa predominantment «manual» (com diu, per cert, l'article 175 del text refós de les disposicions locals vigents en matèria de règim local: «S'integraran en la classe de Personal d'Oficis els funcionaris que realitzen tasques de caràcter predominantment manual (...) referides a un determinat ofici, indústria o art»). De fet, el model de la LOGFPV crida l'atenció en el panorama comparat, perquè tant en l'Estat com en altres CCAA. (i no diguem en la legislació d'altres països) són més nombrosos els supòsits en què s'admet la contractació laboral en l'ocupació pública.

No hi ha dubte que des del punt de vista dels interessos dels empleats públics el vincle funcional és el preferit, sobretot per la garantia d'estabilitat que ara

com ara ofereix. Però convé analitzar també fins a quin punt és l'adequat des del punt de vista dels interessos públics.

Respecte d'això, no pot desconèixer-se que la relació funcional introduïx certs factors de rigidesa. En primer lloc, pel que fa a l'ingrés, perquè només es pot ingressar en la funció pública de carrera stricto sensu per oposició o concurs-oposició, excepte excepció establida per la llei (art. 61.6 TREBEP), excepció que ha de justificar-se. En canvi, es pot ingressar en l'ocupació pública laboral per concurs de valoració de mèrits previ a la contractació, sistema més àgil i senzill. Inclús els procediments de «funcionarització» de personal laboral ja existent estan subjectes a límits constitucionals i legals, com a deriva de la jurisprudència constitucional (STC 111/2014, per exemple), i del Tribunal Suprem (SSTS d'1 de setembre de 2007, 13 de maig de 2009 i 25 de gener de 2012, entre altres), ja que és necessari almenys un concurs-oposició no aparent, en el que els serveis prestats es poden valorar de manera proporcionada però no determinant per si mateix. En la pràctica la convocatòria d'aqueix tipus de procediments sol donar lloc a conflictes judicials, ja que no pot desconèixer-se que es tracta d'un sistema d'accés no obert i privilegiat a la funció pública. Per això només és legalment possible en els limitats supòsits que preveu la legislació bàsica de l'Estat (SSTS, Secció 7a de la Sala Contenciosa Administrativa, de 3 de juliol de 2006, 11 de febrer de 2007, 1 de setembre de 2007 i 23 de febrer de 2009), que els permet per a les places ja ocupades per personal laboral a l'entrada en vigor del propi EBEP (Disposició transitòria 2ª).

D'un altre costat, si es pensa en la possibilitat de posar fi a l'externalització d'alguns serveis públics i a procurar en tals casos una certa continuïtat en l'ocupació dels actuals empleats de les concessionàries, l'objectiu resultarà molt més difícil si els afectats han de fer un concurs-oposició per a ingressar com a personal funcionari (o estatutari), que si pogueren ser contractats com a personal laboral mitjançant un simple concurs de mèrits que poguera tindre en compte la seua experiència. En fi, no ha d'oblidar-se que per a aconseguir la condició de funcionari és necessari tindre la nacionalitat espanyola o, en certs casos, almenys la d'un país de la UE i que els ciutadans de països tercers només poden accedir a l'ocupació pública laboral. Ara bé, hi ha casos (per exemple, personal docent o investigador, llocs d'intèrpret de llengües estrangeres en certs serveis públics, activitats turístiques públiques, etc.), en què pot resultar necessari o convenient comptar amb personal estranger i així succeeix de fet.

En segon lloc, també la inamovibilitat en la condició de funcionari comporta un factor de rigidesa per a aquells casos en què siga convenient o necessària una reestructuració dels serveis, que pugua significar una reducció de la despesa de

personal. Potser aquest problema no es planteja tant en Administracions grans, com la de la Generalitat, on és més fàcil aplicar fórmules de flexibilitat interna –és a dir, de mobilitat- per a afrontar els excessos de personal (sempre que tals fórmules s'arbitren i estiguen previstes en la Llei, com és natural), com en certes entitats locals o alguns ens instrumentals, que, en certs casos es podrien veure abocats a una crisi financera aguda, si no tenen la capacitat de reduir personal sobrant. No sols això, sinó que, per exemple, la incorporació massiva de personal funcionari en alguna Administració o ens públic per un determinat Govern –siguen quines en siguen les causes- condiciona irreversiblement les decisions a adoptar per posteriors governs, en molta major mesura que si s'ha incorporat personal laboral.

En fi, la contractació laboral permet més flexibilitat també des d'altres punts de vista, com per exemple, les retribucions o la jornada de treball i les seues modalitats. És precís considerar a l'efecte que, per això, és un règim més adequat per a certs supòsits, com per exemple, les entitats públiques empresarials, que es financen en bona part amb ingressos de mercat, poden distribuir una part dels seus beneficis entre els seus empleats en funció dels resultats i es regeixen per models d'organització i hàbits de funcionament més pròxims a l'empresa privada, i per això en elles la regla sempre ha sigut el règim laboral del seu personal; o, per exemple, per a la contractació temporal de certes persones especialment qualificades (pensem en directors o assessors artístics o en directius d'alguns ens públics), a les quals és necessari oferir condicions singulars d'ocupació; o en fi, per a funcions o llocs de caràcter no permanent o destinats a activitats conjunturals o ocasionals, com pot ser el personal que s'incorpora puntualment per a la celebració d'esdeveniments, congressos o jornades.

Segons el parer d'aquesta Comissió establir una regla uniforme per a totes les Administracions i ens públics i per a totes les àrees de l'ocupació pública no és el més adequat a l'interès públic, ni el més encertat en termes de tècnica legislativa. És preferible acceptar una certa flexibilitat en aquest aspecte, inclús si es manté la norma general –que no cal canviar- que «en l'Administració de la Generalitat» (i aquesta precisió sí que és important)– amb caràcter general els llocs siguen preferentment de naturalesa funcional.

Cal diferenciar, per tant, entre la possibilitat de contractar personal en règim laboral per l'Administració de la Generalitat i per altres ens públics, ja siguen aquests els ens locals i les universitats, que poden tindre una política de personal pròpia en exercici de les seues autonomia i que tenen condicions i demandes singulars, o ja siguen ens instrumentals dependents d'aquella, l'autonomia de la qual és merament de gestió o funcional, però poden tindre també característiques i requeriments particulars. No és el mateix a l'efecte, per exemple, un ens públic

de radiodifusió o l'IVAM que una entitat empresarial pública o un organisme administratiu de caire més clàssic.

En conseqüència, pel que fa a les entitats locals i a les universitats i als seus respectius ens instrumentals, proposem que la Llei de funció pública valenciana es limite a establir la reserva a funcionaris dels llocs de treball que impliquen exercici de potestats públiques o la salvaguarda dels interessos públics (essencials), en el sentit ja exposat (desenvolupament de l'art. 9.2 del TREBEP), permetent perquè que unes i altres modelen la seua pròpia política de personal en aquest aspecte, en els termes que els permet la legislació específica aplicable.

Pel que fa a la pròpia Administració de la Generalitat, ja en l'actualitat s'admet, com s'ha dit, que puguen cobrir-se per personal laboral els llocs «d'oficis». Eliminar aquesta excepció no pareix tindre una altra justificació que satisfer l'interès en la garantia absoluta d'inamovibilitat per part del personal afectat, mentre que en la pràctica suposaria imposar una rígida limitació a les polítiques de personal, insòlita en altres lleis de funció pública. És més, pareix convenient incloure altres excepcions raonables, i això sense que supose una tornada generalitzada en el model actual, ni eliminar per tant la preferència pel vincle funcional. Així, prenent com a referència el Projecte de Llei d'ocupació pública del País Basc, més estricte que altres lleis autonòmiques, proposem que s'admeta també la contractació laboral en l'Administració de la Generalitat per als supòsits següents:

- Llocs de treball que satisfacen necessitats de caràcter periòdic i discontinu.
- Ocupacions de caràcter instrumental corresponents a les àrees de conservació i manteniment d'edificis, equips i instal·lacions, enquestes i arts gràfiques (que són típicament «d'oficis»).
- Ocupacions de caràcter singularitzat que no requerisquen una formació acadèmica determinada i que no siguen atribuïbles als Cossos i Escales existents.
- Personal subaltern, exclusivament encarregat de tasques de vigilància, custòdia, transport i reproducció de documents i tasques afins.
- Docents que no pertanguen al sistema reglat d'educació i que exercisquen tasques auxiliars en centres educatius (alguns poden ser estrangers, com s'ha dit) i personal no docent que exercisca altres tasques auxiliars a temps parcial en els mateixos centres (auxiliars de menjador, etc.), així com investigadors en els termes de la seua legislació pròpia.
- Ocupacions temporals vinculades exclusivament a l'organització d'esdeveniments i congressos.
- Professors de religió en centres d'educació primària i secundària.

- Llocs auxiliars en les oficines i dependències de la Generalitat en l'estranger (que poden ser també estrangers, almenys en part) i personal amb nacionalitat diferent de la dels Estats membres de la Unió Europea, quan se'n considere necessària la incorporació.
- Altres llocs de treball quan així s'indique per llei de les Corts.

Pel que fa als ens instrumentals dependents de la Generalitat, creiem convenient també diferenciar els organismes autònoms de naturalesa administrativa, d'altres ens públics de règim especial, i de les entitats públiques empresarials i ens equivalents.

En el primer cas, el règim podria i hauria de ser el mateix que el de l'Administració de la Generalitat, llevat que en la llei de creació de cada organisme s'establira una altra cosa.

En el cas de les entitats públiques empresarials, que tenen un model d'organització i gestió més paregut al de les empreses privades, el règim de personal ha de ser el laboral, excepte en aquells llocs de treball que impliquen l'exercici de funcions públiques. Podria aplicar-s'hi en general als consorcis dependents de la Generalitat, llevat que es dispose una altra cosa en els seus estatuts.

Quant als ens locals i a les universitats, és necessari remetre's als seus respectius instruments d'ordenació, que han d'aprovar amb autonomia en el marc de la seua respectiva legislació.

## 2. Funcionaris interins

En aquesta matèria la regulació del TREBEP (art. 10) deixa poc espai a la legislació autonòmica de desenvolupament. Però, tot i això, és possible introduir algunes precisions d'interès, com fan les lleis i projectes de llei autonòmics més recents. A més, la regulació de la LOGFPV ha d'actualitzar-se, ja que el text original de l'EBEP ha experimentat alguna modificació posterior a aquella. Es proposa, en virtut d'això, regular en la futura Llei valenciana els següents aspectes de detall.

Pel que fa a les circumstàncies en què cal nomenar interins, es pot matisar que, en el cas de substitució transitòria dels titulars del lloc, cap també en supòsits de reducció de jornada per diverses causes (permisos, llicències, etc.), i en aquest cas es pot nomenar interí a temps parcial, la qual cosa ja està previst per la LOGFPV. En el cas d'execució de programes de caràcter temporal, el propi TREBEP permet a les lleis autonòmiques ampliar a 4 el termini màxim de 3 anys dels programes esmentats, per la qual cosa convé incloure aqueixa ampliació en



la Llei valenciana, com ja fan altres, per raons de flexibilitat, encara que amb la condició que estiga justificat. Per a aquest supòsit i el d'acumulació de tasques per màxim de sis mesos, ha d'afegir-se a la Llei valenciana la norma de flexibilitat de l'actual art. 10.6 del TREBEP (afegit per Llei 15/2014, de 16 de setembre): «El personal interí la designació del qual siga conseqüència de l'execució de programes de caràcter temporal o de l'excés d'acumulació de tasques per un termini màxim de sis mesos, dins d'un període de dotze mesos, podrà prestar els serveis que se li encomanen en la unitat administrativa en què es produïska el seu nomenament o en altres unitats administratives en què exercisca funcions anàlogues, sempre que, respectivament, les unitats esmentades participen en l'àmbit d'aplicació de l'esmentat programa de caràcter temporal, amb el límit de duració assenyalat en aquest article, o estiguen afectades per la mencionada acumulació de tasques».

Pel que fa a la selecció del personal interí, la LOGFPV pareix lligar-la en tot cas a la constitució de borses de treball vinculades al desenvolupament de les ofertes d'ocupació pública. L'opció és acceptable, sempre que en les borses només puguen inscriure's els qui hagen aprovat almenys alguna de les proves del procediment selectiu i hagen demostrat, per tant, un nivell mínim de coneixements. Aquesta condició hauria de reflectir-se en la Llei.

D'altra banda, potser no sempre hi haja una borsa d'interins derivada d'un procés de selecció i a vegades aqueixes borses s'esgoten. Per això potser la norma legal hauria de ser més flexible i permetre altres vies d'accés, sempre basades en el mèrit, capacitat, igualtat i publicitat, com exigeix l'article 10.2 del TREBEP, concretant que ha de requerir-se sempre una prova de coneixements, no un simple concurs de mèrits ja contrets en el servei. En cas contrari pot succeir que es mantinguen indefinidament com a interins persones que no han demostrat en cap moment els seus coneixements de la matèria i es primaria de forma desproporcionada i endogàmica els qui ja han accedit a un lloc públic, encara que siga temporal, enfront de la resta dels interessats. Feta aquesta excepció en el text de la Llei, la regulació concreta del sistema d'accés i les seues variants hauria de remetre's al reglament o reglaments d'execució, que poden ser diversos per a contemplar casos especials com, per exemple, el del personal docent.

Segons la LOGFPV (art. 16.7), el nomenament d'interí no atorga cap dret «per al seu ingrés en l'administració pública». Ha de dir-se, millor, per a l'accés a la funció pública de carrera. Però això, sense perjuí que els serveis prestats en tal condició puguen ser tinguts en compte en els concursos-oposicions, com matisa alguna llei autonòmica i pot matisar-se també en la Llei la modificació de la qual proposem.

Sobre les causes de cessament com a interí, poc cal afegir al que estableix ja la LOGFPV. Potser podrà destacar-se el cessament automàtic pel transcurs del termini màxim establert d'interinitat, en els casos en què n'hi ha.

Igualment, convé matisar la norma de l'article 16.9 in fine LOGFPV, que arreplega la de l'article 10.4 TREBEP, segons la qual, les vacants ocupades per interins han d'incloure's en l'oferta d'ocupació pública del mateix exercici o del següent, llevat que se'n produïska l'amortització, norma que ha donat lloc a alguns conflictes. El Tribunal Suprem (Sentència de 2 de desembre de 2015) ha interpretat finalment que la inclusió en l'oferta d'ocupació pública d'aqueixes places està condicionada que ho permeta la «taxa de reposició» d'efectius de la legislació pressupostària, quelcom que convindria aclarir en el text de la Llei valenciana.

Pel que fa al règim jurídic aplicable al personal interí, la LOGFPV, com el TREBEP, es limita a dir que al personal interí se li aplica el règim del funcionari de carrera «quan siga adequat a la seua condició». Però aquesta clàusula general ha generat nombrosos problemes d'interpretació. Per això algunes lleis autonòmiques aporten algunes precisions respecte d'això, en especial per a afirmar que els interins tenen dret a certs tipus d'excedència (per atenció de familiars o violència de gènere), encara que no per assumptes particulars. Aquestes precisions haurien d'arreglar-se també en la Llei valenciana.

La qüestió més problemàtica és si és possible aplicar-los o no el sistema de carrera horitzontal, ja establert en la legislació valenciana. Òbviament, el sistema esmentat es va preveure per l'EBEP i es regula en la legislació de desplegament pensant en els funcionaris de carrera, perquè l'interí ocupa només un lloc de treball determinat, suposadament de manera no definitiva ni, en principi, indefinida; açò és, no és un funcionari «de carrera», sinó, com es deia abans, d'ocupació. Certament, en virtut de la Directiva 1999/70/CE, de protecció dels treballadors de durada determinada, és necessari no discriminar entre els treballadors de caràcter fix i de caràcter temporal i això ha portat a reconèixer en favor dels interins el dret a la percepció de certs complements retributius vinculats a l'antiguitat, com ara els triennis (en el propi EBEP) i més recentment altres complements semblants (Interlocutòria del TJUE, de 9 de febrer de 2012, assumpte C-556/11, Lorenzo Martínez: sexennis reconeguts al personal docent per «formació»).

No obstant això, la carrera horitzontal és, almenys legalment parlant, un poc més que un complement retributiu que s'aconsegueix pel transcurs del temps de treball o l'antiguitat en el servei, o per aquest junt amb el compliment de certes obligacions en l'exercici del lloc de treball. La carrera és un sistema de reconeixement de la progressió i el desenvolupament professional, que pot permetre a més l'exercici de certs llocs de treball superiors en la mesura que s'aconsegueixen



determinats graus. Com açò últim és inaplicable per definició als interins, que són nomenats per a exercir un lloc concret, no està gens clar que el sistema de carrera horitzontal haja de ser necessàriament aplicat al personal interí, perquè hi ha a l'efecte una diferència objectiva entre aquest i el funcionari de carrera. Dita la qual cosa, poden existir alguns dubtes derivats de les característiques de cada concret model de carrera i probablement de l'actual model valencià, i d'ací que algun òrgan judicial pugua haver interpretat de manera diferent la qüestió. Potser el més prudent per això –també per raons pressupostàries- siga demorar la solució legal definitiva fins al moment en què existisca jurisprudència del Tribunal Suprem o del TJUE sobre l'assumpte.

Un altre problema és l'alt percentatge d'interins en vacants existent en algunes Administracions o sectors, començant per la pròpia Administració General de la Generalitat. Per a resoldre el problema creat en anys anteriors, pot potser preveure's, com a Disposició transitòria, algun procediment de consolidació d'ocupació temporal de llarga durada, és a dir, de transformació d'ocupació precari en permanent, la qual cosa no significa necessàriament la consolidació dels empleats a títol personal. Però l'inici de tals procediments ha d'anar precedit d'un pla de recursos humans, en el qual s'analitze quins o quants llocs ocupats per interins han de mantindre's i quins convé amortitzar, siga immediatament o quan els qui els ocupen cessen per altres causes (jubilació, renúncia, etc.).

No obstant això, els procediments de consolidació han de regular-se amb atenció, perquè han de fonamentar-se en criteris de mèrit i capacitat i han de respectar els límits del TREBEP (Disposició transitòria 4ª), entre ells, que es tracte de procediments oberts en els quals s'atorgue a la fase de concurs una «puntuació proporcionada, que no determinarà, en cap cas, per si mateixa el resultat del procés selectiu». És possible inclús que, com ha succeït en el passat, la jurisprudència aplique el límit temporal de la Disposició transitòria 4ª TREBEP, de manera que aqueixes convocatòries separades només puguen aprovar-se per a les places ocupades interinament o temporalment abans de l'1 de gener de 2005. Convé fer-ne ací l'advertiment.

Si no hi ha altre remei, com recalquem més avant, la conveniència de reduir l'excessiva temporalitat existent en l'Administració valenciana no ha de significar donar un tracte prioritari absolut a la consolidació d'ocupació precària en el desenvolupament de les ofertes d'ocupació pública o en l'accés a la condició de funcionari de carrera. Si així fóra, quedarien cegues d'arrel les expectatives de molts ciutadans i ciutadanes, presumptament joves majoritàriament, d'accedir a l'ocupació pública i es limitaria dràsticament la renovació generacional en la funció pública valenciana, que pareix necessària. Per això, entenem que en cap cas

els procediments de consolidació haurien de superar el 50 per 100 de les places objecte de les convocatòries d'accés de cada any, si aquells computen als efectes de la taxa de reposició d'efectius que establisca la legislació pressupostària. Aquest mínim ens pareix raonable, en garantia del dret d'igualtat en l'accés a l'ocupació pública i per això proposem que s'introduïsca en la Llei.

### 3. Personal laboral

Les observacions que poden afegir-se a l'actual text de la LOGFPV sobre aquest tipus de personal són fonamentalment tècniques. Per exemple, el mateix apartat 4 es repeteix innecessàriament en els arts. 17 i 18.

Pel que fa al personal temporal, sembla que l'única forma de selecció és «mitjançant la constitució de borses de treball temporal vinculades al desenvolupament de les ofertes d'ocupació pública». Però aquesta vinculació és molt estricta, com ja s'ha dit respecte del personal interí. Cal tindre en compte que el precepte ha d'aplicar-se a totes les Administracions Públiques valencianes, incloses les locals. És millor dir que el procediment de selecció ha de basar-se en criteris de publicitat, igualtat, mèrit i capacitat i, si és el cas, mitjançant la constitució de les borses de treball, de manera que aquesta siga una possibilitat entre altres o, si de cas, la modalitat preferent, però no exclusiva. En cas contrari, algunes Administracions, en particular locals, poden trobar l'excusa per a la contractació directa d'aquest personal, si no compten amb borses de treball.

Igual que s'ha dit respecte del personal interí per vacant, escau ordenar que els llocs vacants s'inclouen en l'oferta d'ocupació pública excepte amortització, però especificant que dins dels límits de la legislació pressupostària.

En tot cas, es troba a faltar una regulació un poc més concreta del personal laboral indefinit, que ja es conté en altres lleis autonòmiques. Aquest tipus de personal constitueix una figura molt particular, que té el seu origen en una irregularitat. Per això, convé evitar que la irregularitat es produïsca i, una vegada produïda, donar-li una solució raonable. L'única cosa que diu sobre la primera qüestió l'actual article 18.7 de la LOGFPV és que incorrerà en responsabilitat qui amb la seua actuació done lloc a la conversió d'un contracte temporal en indefinit. La regla està bé, encara que res diu sobre el tipus de responsabilitat de què es parla. En aquest sentit, pot incloure's algun tipus sancionador respecte d'això dins del règim disciplinari, per a aquells casos en què la responsabilitat corresponga a un funcionari. Però probablement els més freqüents, que són els que tenen lloc en l'Administració Local, són de la responsabilitat de les autoritats o càrrecs electes. Convé per això incloure en la Llei l'obligació dels qui tenen la facultat d'assessorar

ment legal preceptiu en cada entitat o departament, d'informar l'òrgan competent, amb la suficient antelació, de la situació en què es troba el personal temporal i el termini del seu contracte, a fi d'evitar la seua conversió en indefinit. L'informe esmentat ha d'emetre's d'ofici pel funcionari competent, sota la seua responsabilitat, amb l'antelació necessària perquè es puga adoptar la decisió que corresponga, tal com va recomanar al seu dia l'Informe de la Comissió de preparació de l'EBEP.

D'una altra part, hauria d'establir-se, com fa ja una altra legislació autonòmica, que la condició d'indefinit s'aconsegueix per sentència ferma, sense que l'Administració puga reconèixer-la per si mateixa i molt menys contractar personal amb aqueix caràcter.

En fi, la situació irregular del personal indefinit existent ha de resoldre's mitjançant la seua conversió en personal fix o, si escau en raó del lloc que ocupa, en personal funcionari, llevat que s'estime pertinent l'amortització de la plaça o, reconeguda la condició per sentència ferma, l'interessat opte per la indemnització. Per a això podrien arbitrar-se en Disposició transitòria convocatòries de consolidació d'ocupació, ben entès que han d'atindre's als requisits de la Disposició transitòria 4ª del TREBEP.

#### 4. Personal eventual

Pel que fa a aquest tipus de personal, també és possible i recomanable que la Llei sobre funció pública valenciana aclarisca alguns aspectes, completant la regulació bàsica estatal.

En primer lloc, considerem d'interès precisar els conceptes de «funcions de confiança i assessorament especial» que aquest tipus de personal pot exercir, a fi d'evitar una interpretació massa elàstica d'aquest en algunes Administracions o entitats. Així ho fa, per exemple, la Llei d'ocupació pública de Galícia, que defineix tals funcions com «l'assessorament vinculat a l'exercici d'estratègies i propostes d'actuació o difusió en l'àmbit de les competències de l'autoritat que va efectuar el nomenament o suport, que supose una col·laboració de caràcter reservat», exigint «disponibilitat horària» i especial dedicació i prohibint expressament que aquest tipus de personal exercisca funcions de gestió ordinària o de caràcter tècnic o les reservades a personal funcionari de carrera. Alguna fórmula semblant, d'aplicació al conjunt de les Administracions valencianes, podria incloure's en la Llei de funció pública d'aquesta Comunitat Autònoma.

A continuació escau assenyalar alguns límits al nomenament d'aquest tipus de personal en diferents Administracions. Començant per l'Administració de la Generalitat, la Llei actual permet disposar d'aquest tipus de personal només en els gabinets del president o presidenta, vicepresidents o vicepresidentes i consellers o conselleres, la qual cosa pareix correcta. També ho és que puguen comptar amb aquest tipus de personal les Institucions Estatutàries i les Corts, encara que allò adequat seria que la seua normativa pròpia establira els límits corresponents, siguen numèrics o per relació als càrrecs que poden comptar amb aqueix tipus de personal. Una altra qüestió és si ha d'excloure's expressament que compten amb aquest tipus de personal les entitats instrumentals, sobre les quals res no diu la LOGFPV, encara que sí altres lleis autonòmiques i la legislació de règim local, que ho prohibeixen. La mateixa prohibició hauria d'establir-se en la Llei per a les entitats o organismes públics dependents de la Generalitat. En fi, la LOGFPV inclou expressament com a personal eventual els conductors al servei directe dels membres del Consell, precisió en certa manera cridanera i sobrant. Aquests empleats, com les persones titulars de les secretaries dels alts càrrecs, poden ser funcionaris (o si és el cas laborals fixos) nomenats per al lloc per lliure designació, quant a la lògica relació de confiança.

Pel que fa a les entitats locals, ara la LBRL (art. 104 bis) ha fixat ja un nombre màxim d'aquest tipus d'empleats, en funció de la població del municipi, per la qual cosa seria correcte que la Llei de funció pública s'hi remetera, sense més.

En fi, sobre el personal eventual de les universitats, la LOGFPV es limita a dir que han de ser nomenats pel rector o rectora, però no estableix cap altre límit, que potser convindria incloure. Per exemple, es podria afegir que ha de ser personal de suport al rector o rectora i no a altres càrrecs, en tasques de relació amb altres institucions, relacions internacionals, amb els mitjans de comunicació i protocol. Tals precisions no limitarien de manera il·lícita o desproporcionada l'autonomia universitària.

La resta de la regulació de la LOGFPV pareix correcta, sense que siga necessari precisar en la Llei que s'apliquen també a aquest personal les clàusules de protecció o no-discriminació dels treballadors a temps determinat de la Directiva 1999/70/CE (com ha declarat la STJUE de 9 de juliol de 2015, *Regojo Dans*).

## VII. DIRECTIUS PÚBLICS PROFESSIONALS

Un dels aspectes més rellevants de la reforma de la funció pública valenciana ha de ser, si així s'accepta pel legislador, una nova regulació del personal directiu professional de les Administracions i ens públics. En aquest cas, la regulació de l'EBEP va ser molt concisa i en alguns aspectes quelcom ambigua, a més de no directament aplicable, de manera que la creació d'aquesta figura i el seu règim jurídic es va remetre en gran manera a les lleis de desenvolupament. La regulació continguda en la LOGFPV tampoc és en excés detallada i, sobretot, pareix contemplar aquest tipus de personal com un supòsit excepcional, només previst per a posar en marxa, amb caràcter temporal, programes o plans de duració determinada, i sempre que s'acredite la impossibilitat d'assumir aqueixa tasca amb l'estructura orgànica i funcional existent. La LOGFPV mostra així una clara desconfiança enfront dels directius professionals, coherent en certa manera amb el model burocràtic clàssic que va adoptar, centrat en la funció pública de carrera i l'estructuració en nombrosos cossos de funcionaris entre els quals distribueix les funcions administratives.

En realitat, la introducció d'un grup o franja de directius públics professionals, en els termes en què es va projectar per la Comissió de preparació de l'EBEP, encara que aquest no arriega fidelment la idea, és un element de canvi i de dinamització –que no de ruptura– d'aqueix model burocràtic tradicional. La figura del directiu professional és coherent amb un sistema de gestió per objectius, per la qual cosa implica un cert canvi de paradigma. No es tracta, doncs, simplement de crear un règim especial per al que podríem anomenar la funció pública superior o per a una part d'aquesta.

La idea que subjau a aquesta novetat i que, segons el nostre parer, ha d'arriegar i traduir a normes jurídiques la reforma de la Llei de funció pública valenciana, és la d'inserir entre l'àmbit de la direcció política –que és el d'adopció de les polítiques públiques– i el conjunt de la funció pública que ha d'executar-les, un grup professional amb la missió de garantir l'execució esmentada de la millor manera possible, organitzant i, si és el cas, transformant els serveis públics i assegurant el seu funcionament eficient. La direcció pública professional no és només -no ha de ser-ho- el vèrtex de la línia jeràrquica, sinó un conjunt de persones dotades

de les competències, de les habilitats i de les facultats i recursos necessaris per aconseguir «que els serveis funcionen». En aquest sentit, ha de ser un factor fonamental de modernització de l'Administració, amb capacitat per a proposar, programar i dirigir les reformes necessàries i aconseguir la millor gestió possible dels recursos humans i pressupostaris.

Com és natural, aquest canvi del model de gestió, amb tot el que comporta, no es pot produir amb la mera reforma de la legislació ni en un termini breu, ja que requereix anar conformant els equips directius necessaris de cap a cap de les Administracions públiques, i això duu el seu temps. No obstant això, és necessari que la Llei establisca les regles que permeten posar en marxa la reforma i, una vegada fet això, mantindre la convicció i el compromís necessari per a portar-les a la pràctica. Així ha succeït en totes aquelles Administracions que han optat per seguir aquesta via amb èxit, ja siga en altres països o inclús en el nostre, particularment en alguns sectors de l'Administració instrumental o sectorial en aquest cas (agències públiques i entitats empresarials bàsicament). El seu trasplantament a les Administracions generals pot ser més complicat, per falta de tradició, per les característiques de les funcions que exerceixen —instrucció d'expedients d'execució de les lleis, funcions d'autoritat...— i pels hàbits adquirits.

No obstant això, la regulació de la direcció pública professional que es puga establir en la Llei, l'àmbit d'aplicació de la qual és molt extens i variat, no implica que es vaja a produir immediatament i amb caràcter general. Abans bé, la regulació legal esmentada precisarà de normes de desplegament reglamentari i el normal és que es vaja implantant a poc a poc, durant diversos anys i a través de la consolidació inicial d'algunes experiències parcials.

L'important, de moment, és adoptar les normes que permeten posar en marxa aqueixa renovació. En aquest sentit, tenint molt en compte algunes experiències recents de la nostra Administració i l'evolució de la legislació de funció pública, especialment en les comunitats autònomes, es poden formular les propostes de debat que segueixen i que, d'acceptar-se, suposarien incloure en la Llei de funció pública un capítol relativament extens sobre la qüestió.

### **1. La direcció pública professional com a sistema de llocs**

La primera disjuntiva que sol plantejar-se en aquesta matèria és si ha de configurar-se un grup professional directiu específic, que conforme una carrera singular en el marc de la funció pública o ocupació pública lato sensu o, al contrari, els directius públics són, senzillament, aquelles persones que exerceixen els llocs de

l'estructura administrativa qualificats com a llocs directius i que tenen un estatut particular en tant els exercisquen.

En l'àmbit comparat hi ha models per a tots els gustos, quasi cap pur, però potser la creació d'una vertadera «carrera directiva» resulta difícil on a penes hi ha una tradició, perquè ja s'ha dit que conformar un grup directiu en l'Administració no és tasca senzilla ni ràpida. Per això, i encara que sense la necessària claredat, el TREBEP pareix optar per la segona alternativa, quan disposa que és personal directiu «el que desenvolupa funcions directives professionals en les Administracions Públiques, definides com a tals en les normes específiques de cada Administració». En altres termes, són directius públics els qui exerceixen els llocs o càrrecs qualificats de directius.

Aquest és en realitat el model pel qual opta la nostra legislació més recent. De fet, en totes les Administracions, incloses les generals, hi ha un conjunt de llocs que es qualifiquen de directius, començant per la de l'Estat (LOFAGE i posterior LRJSP). El que ocorre és que fins fa poc aqueixos càrrecs —la majoria de lliure designació i molts, encara que no tots, oberts a nomenaments polítics o de mera confiança— no han comportat per als qui els exerceixen un règim peculiar, excepte en comptats aspectes. La direcció pública professional conforme al sistema de llocs entranya la reserva d'aqueixos llocs o càrrecs —els que es determinen— a persones que hi accedeixen per les seues competències directives, així com dotar-los d'un estatut propi, en bona part diferenciat del que s'aplica a la resta dels empleats públics, estatus que se'ls aplica mentre exercisquen els càrrecs esmentats. Entenem, doncs, que el més encertat en aquest moment és conformar un model de direcció pública professional, basat en els llocs.

### **2. Funcions directives i llocs de directiu públic professional**

Sobre la base de l'anterior, la segona decisió consisteix a determinar quins càrrecs públics o tipus de llocs són els propis de la direcció professional.

Respecte d'això convé definir, de la manera més clara possible, què s'entén per funcions directives i portar aqueixa definició al text de la Llei. Podem trobar a l'efecte diversos precedents, com la definició genèrica de les Lleis gallega («tasques gerencials o de coordinació d'unitats administratives integrades per un nombre mínim d'efectius») o extremenya («direcció, coordinació, avaluació i millora dels serveis, programes i recursos pressupostaris assignats i rendició de comptes sobre aquests»). El projecte basc de Llei d'ocupació pública és molt més precís, en enunciar el tipus de funcions que es consideren directives, encara que no totes han de concórrer en els llocs del caràcter citat: establiment i avaluació d'objectius;

participació en la formulació, posada en marxa i execució de polítiques públiques —que correspon definir als òrgans polítics, com és obvi—; planificació, coordinació, avaluació i millora dels serveis; direcció de persones, gestió de recursos, execució de pressupostos; assumptió del compliment dels seus objectius amb un alt nivell d'autonomia i responsabilitat. La Llei valenciana hauria d'optar per una definició semblant, amb el grau de concreció que es crega oportú.

En tot cas, adoptada la definició, cada Administració Pública dotada d'autonomia ha de determinar quins són els llocs «directiu» de la seua estructura que han de reservar-se a directius professionals. La Llei valenciana hauria d'assenyalar algunes indicacions generals a l'efecte. Com, per exemple, que ha de tractar-se de llocs situats immediatament per davall dels de direcció política o, en el cas dels ens instrumentals, per davall dels màxims òrgans unipersonals o col·legiats de govern o administració de cada organisme o ens. Però la determinació concreta d'aqueixos llocs ha de correspondre als òrgans de govern de les entitats locals, si és el cas de les universitats, i a les lleis i estatuts propis de cada entitat instrumental.

Cosa distinta és que la pròpia Llei vullga determinar el tipus de llocs directius de la Generalitat. Pot fer-se així en el seu propi text o remetre's a les normes organitzatives o de desplegament de la llei. En aquest sentit, entenem que han de ser llocs directius els de subdirecció general i equivalents, com els secretaris generals administratius. Però a més i majoritàriament, aquesta Comissió considera que haurien de ser càrrecs directius i no de mera confiança política els directors generals de la Generalitat, encara que poden establir-se excepcions justificades pel Consell per a algunes direccions generals el contingut funcional de les quals és més propi de les relacions polítiques que de caràcter tècnic. Aquesta proposta, d'altra banda, és semblant a la que actualment ja preveu la legislació de l'Administració General de l'Estat, on els directors generals són càrrecs directius normalment reservats a funcionaris de nivell superior, excepte excepció justificada.

### **3. Instruments d'ordenació de la direcció pública professional**

A continuació, com ja preveuen altres lleis autonòmiques, és convenient regular dos instruments d'ordenació de la direcció professional.

En primer lloc ha de fer-se referència a una relació de llocs de treball específica del personal directiu o un instrument semblant, diferenciat de les relacions de llocs de treball generals, amb indicacions sobre el contingut i denominació de cada lloc, les competències requerides per al seu exercici, si es reserven o no a funcionaris públics, i el nivell del lloc i el complement específic. Conforme al

TREBEP i en sintonia amb altres lleis autonòmiques, l'esmentada relació de llocs de treball particular no seria negociable.

En segon lloc, és convenient comptar amb un Registre propi del personal directiu, en el qual s'inscriuen tots quants exerceixen i han exercit aqueix tipus de llocs o funcions, amb el seu currículum i altres dades d'interès professional. Aquest Registre, a portar per un òrgan de la Conselleria competent en matèria de funció pública (la Direcció General de Funció Pública, per exemple), facilita la selecció de personal directiu, aportant als interessats una «acreditació» dels seus mèrits i experiència, sense perjudi que puguen aportar candidats inclús no registrats. El registre hauria de poder incloure les dades dels directius no sols de la Generalitat sinó també d'altres Administracions i ens públics i del sector públic valencià.

### **4. Requisits d'accés**

Qüestió primordial és la de qui pot optar a exercir llocs directius. Per descomptat, els requisits singulars de cada lloc —competència, experiència prèvia, etc.—, han de fixar-se en la relació de llocs de treball particular i en les convocatòries. No obstant això, la Llei pot establir alguns requisits generals.

Segons el TREBEP, els directius públics poden ser funcionaris o personal laboral, en aquest últim cas vinculat mitjançant un contracte d'alta direcció. Segons el nostre parer, una norma general aplicable a totes les Administracions i ens públics valencians ha de respectar aqueixa possibilitat, ja que pareix lògic que en certs casos (entitats empresarials, consorcis i altres ens) els directius tinguen una relació laboral. No obstant això, poden i han de reservar-se als qui ja són funcionaris públics els llocs de directius que comporten, almenys de manera ordinària, l'exercici de les funcions que, conforme a l'art. 9.2 del TREBEP i la pròpia Llei valenciana, estiguen reservades en general a funcionaris públics. Això significa que la gran majoria dels directius de les Administracions generals, començant pels de la Generalitat hauran de ser funcionaris de carrera.

La futura Llei podria pronunciar-se també sobre els requisits generals per a accedir específicament als llocs directius en l'Administració de la Generalitat reservats a funcionaris i, en concret, si els dits llocs han de ser ocupats per funcionaris propis i no d'altres Administracions. Segons el nostre parer la primera opció tanca o limita les possibilitats de selecció dels candidats més idonis. Entenem per això que la Llei ha d'establir que per als llocs directius de l'Administració de la Generalitat poden ser seleccionats funcionaris de totes les Administracions valencianes, incloent-hi doncs els provinents de les entitats locals i instrumentals i de les universitats, per via de mobilitat interadministrativa. No obstant això, també pot



matisar-se que els llocs esmentats han d'exercir-se preferentment per funcionaris de la pròpia Generalitat, però amb la possibilitat de fer excepció de la regla en casos justificats, com podria ser el cas dels directors generals.

També pot exigir la Llei que els llocs directius a exercir per funcionaris ho siguem, sense excepció, pels qui pertanguen a Cossos o Escales de nivell A1, però pot admetre's alguna excepció justificada (en alguna llei autonòmica s'admet també que siguem A2). Finalment, atès que s'ha implantat la carrera horitzontal en l'Administració de la Generalitat, pot exigir-se per a accedir a llocs directius haver aconseguit algun grau determinat de la carrera, encara que no siga necessàriament el grau superior. No obstant això, la Llei no ha de ser massa estricta en aquesta exigència per a no reduir les possibilitats de selecció, i perquè funcionaris sense excessiva antiguitat puguen adquirir i demostrar també competències directives.

## 5. Designació

El TREBEP estableix que la designació del personal directiu «atendrà a principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat, i es durà a terme mitjançant procediments que garantisquen la publicitat i la concurrència». No hi ha en això un model tancat, ni s'exigeix un concurs baremat, però tampoc no és possible una mera designació discrecional o lliure. La Llei de funció pública valenciana hi hauria d'establir alguna regulació, encara que també pot remetre altres aspectes, sobretot de procediment, a la normativa reglamentària de desenvolupament.

Al nostre entendre l'aspecte més rellevant és l'acreditació de la idoneïtat dels candidats, tal com arpleguem altres lleis autonòmiques. A l'efecte, pot utilitzar-se la definició d'idoneïtat que dona la legislació de l'Estat (art. 2 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici d'alt càrrec en l'Administració General de l'Estat) o una altra de similar. Serien persones idònies les que reuneixen «honorabilitat i la deguda formació i experiència en la matèria». Per a açò últim el procediment de designació, en convocatòria pública, que fixe els requisits per a accedir al càrrec, hauria de valorar els coneixements adquirits mitjançant la formació acadèmica i l'especialitzada en direcció pública, així com els llocs exercits amb anterioritat, el seu nivell de complexitat i responsabilitat i la seua relació amb el lloc que es convoca, tal com precisa aqueixa Llei estatal. L'acreditació d'aquestes circumstàncies pot demanar-se del Registre de personal directiu per a qui hi estiga inscrit, encara que també demostrar-se per altres vies. La Llei pot mencionar inclús, que es prendran en consideració els diplomes dels cursos de formació de directius que impartisca l'IVAP o altres instituts o centres especialitzats.

Acreditada o garantida la idoneïtat, la qual cosa podria fer-se mitjançant la intervenció d'un òrgan tècnic ad hoc, ha d'haver-hi un marge de discrecionalitat en la designació, perquè és lícit que jugue en part un factor de confiança, ja que es tracta de conformar amb això els equips directius d'una Conselleria o d'un ens públic. En tot cas, la designació hauria de motivar-se succintament, justificant que el designat reuneix els requisits d'idoneïtat específics previstos en la convocatòria i que és el candidat adequat per al lloc, pels seus coneixements i/o la seua experiència.

En el cas de la contractació de personal d'alta direcció pels ens públics dependents de la Generalitat, es podria preveure també un informe previ de la Conselleria competent en matèria de funció pública, acreditatiu que el candidat proposat reuneix els requisits d'idoneïtat necessaris.

## 6. Situació administrativa

Un altre aspecte que ha de regular-se necessàriament en la Llei és la situació jurídica en què queda el funcionari que accedeix a un lloc directiu, i també el treballador laboral si tenia ja un contracte fix en l'ocupació pública.

Si el directiu era ja funcionari de la pròpia Administració, les opcions són que romanga en servei actiu o passe a serveis especials. En aquest últim cas l'avantatge és la reserva de lloc, la qual cosa suposa un incentiu per a assumir càrrecs directius, incentiu que pot ser necessari, donades les majors responsabilitats i exigències, entre altres de dedicació, que comporta l'exercici d'un càrrec directiu. Si s'opta per la permanència en el servei actiu, la conseqüència del cessament seria semblant a la que es produeix avui en el cas de nomenaments de lliure designació. Però també és possible afegir alguna garantia addicional, en el sentit que als directius que cessen se'ls assignarà un lloc del mateix nivell i semblants retribucions a les que tenien amb anterioritat al nomenament. Una reserva de lloc semblant pareix molt convenient, per la raó apuntada. Quelcom semblant ha de preveure's per al cas que fóra nomenat directiu un empleat públic laboral de la mateixa Administració.

Si el directiu és funcionari d'una altra Administració, el lògic seria considerar-li en serveis especials, com pareix permetre l'article 87.1.a) i f) del TREBEP, amb dret, doncs, a retornar al seu lloc d'origen en el moment del cessament.

Si el directiu accedeix per un contracte d'alta direcció, ha d'aplicar-se la legislació laboral en la matèria, ja que no es tracta d'un contracte fix.

## 7. Cessament

Caben diverses opcions respecte d'això. La més senzilla, però menys garant de la professionalitat, és el lliure cessament, equiparable als càrrecs de lliure designació. Pot precisar-se un poc més, com fa alguna Llei autonòmica (la de Galícia), que menciona com a causes del cessament l'incompliment dels objectius o l'avaluació negativa, però també la falta de confiança i, fins i tot, dificultats greus en la integració amb l'equip directiu. En realitat les causes poden ser de dos tipus, professionals —és a dir, incompliments o avaluacions negatives—, o la pèrdua de confiança del superior jeràrquic. Si en la designació concorre un cert element de confiança, com abans s'ha admès, és difícil negar aquesta última possibilitat, sobretot en el moment actual. D'altra banda, ha d'admetre's com a causa expressa de cessació en el càrrec la renúncia del propi directiu.

Una altra cosa és si convé o no fixar un termini màxim per a l'exercici dels càrrecs directius, com fa la Llei de funció pública d'Extremadura (dos anys prorrogables per uns altres dos). No creiem que haja d'introduir-se tal limitació legal, que en la pràctica obligaria a una espècie de rotació en els càrrecs d'aqueixa naturalesa.

## 8. Règim jurídic aplicable

El règim jurídic aplicable al personal directiu —les seues condicions de treball— no són matèria de negociació col·lectiva, segons el TREBEP (art. 13.4 i 37.2.c) i així ha de reflectir-se en la Llei valenciana. En tot cas convé diferenciar entre els qui són funcionaris i els qui són laborals. Als primers ha d'aplicar-se'ls supletòriament la legislació de funcionaris pròpia de l'Administració en què exerceixen el càrrec. Als segons se'ls aplica el que establisca el contracte d'alta direcció i la legislació laboral general supletòria. No obstant això, han d'existir algunes peculiaritats que la Llei ha de contemplar:

- a) Hauria d'expressar-se que els directius tenen règim d'especial dedicació, incompatible amb qualsevol altra activitat.
- b) Els directius estan subjectes a responsabilitat per la seua gestió, avaluació de la seua gestió i control de resultats, com estableix el TREBEP (art. 13.3), encara que poc més ha de precisar la Llei a l'efecte, remetent-se a la normativa de desplegament.
- c) Els directius tenen dret a una retribució variable, a més de la fixa. Pel que fa a aquesta última, el més lògic (i així ho fan les lleis autonòmiques) és remetre's al règim general de la funció pública, si es tracta de funcionaris,

i al que establisca el contracte d'alta direcció, dins dels límits legals que existeixen en aquest cas. Pel que fa a la retribució variable, per compliment d'objectius, no ha d'oblidar-se que és un incentiu important i que ha de compensar la major responsabilitat i dedicació horària que aqueixos càrrecs exigeixen normalment. El Projecte de Llei basc la quantifica: entre un 5% i un 15% de les seues retribucions totals. Potser no siga el més adequat fixar límits legals respecte d'això en una Llei, sense perjuí d'alguna menció general a la proporcionalitat d'aqueixa retribució variable amb el grau de responsabilitat, complexitat, incompatibilitat i dedicació del lloc i al resultat de les avaluacions. Basant-se en això, les retribucions variables serien a fixar pel Consell, ben entès que les retribucions han de ser públiques i açò sí que ha d'establir-se en la Llei.

- d) El personal directiu ha de subjectar-se al règim d'incompatibilitat previst per als alts càrrecs, sense que això signifiqui que adquireix necessàriament la condició d'alt càrrec, perquè això dependrà del lloc que ocupe. En concret, hauria d'aplicar-se-li el règim d'incompatibilitat ex post amb determinades activitats privades per a aquells que deixen el servei públic una vegada cessats.
- e) D'altra banda, el directiu ha de comptar amb les facultats i recursos necessaris per a l'exercici del seu càrrec i el compliment dels objectius fixats, facultats que ha d'exercir en un marc de relativa autonomia funcional, encara que complint les instruccions de l'autoritat que el va nomenar. Per a assegurar la responsabilitat pròpia esmentada, la designació ha d'anar acompanyada de la firma d'un acord-programa, en el qual es fixen els objectius i els recursos i les facultats que s'assignen o reconeixen el directiu per a aconseguir-los.

## 9. Normes específiques

La regulació general del personal directiu en Llei de funció pública valenciana pot remetre's també a les normes especials que existisquen o puguen existir en sectors determinats, com els Serveis de Salut, de les quals les regles generals serien només supletòries.

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

Com ja s'ha explicat en l'apartat II, l'estructura de l'ocupació pública de la Generalitat Valenciana ha experimentat el vaivé provinent d'un model «obert», basat essencialment en la noció de «lloc de treball» i en l'habilitació com a mitjà de selecció del seu funcionariat, que va ser dissenyat en la Llei de Funció Pública de 1985 –encara que cal destacar que mai va ser aplicat en la seua integritat– a un altre de tall molt més corporatiu, que és el propi de la LOGFPV.

Entre ambdós lleis valencianes, es va aprovar l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic de 2007 (el Text refós de 2015, TREBEP, està en vigor), que adopta un model que pot qualificar-se com a «mixt» per a l'ordenació i estructura de l'ocupació pública (Títol V, arts. 69 a77). S'hi mantenen elements provinents de models corporatius de funció pública, que es combinen amb altres de més flexibles. Per un costat, subsisteixen els Cossos i Escales (i, si és el cas, subescales, classes, categories i places), que constitueixen més que res l'estructura d'accés a la funció pública; encara que en certs casos determinen també, per excepció, el ventall de funcions susceptibles de ser exercides per cada funcionari. Però, té primacia i major importància pràctica l'adscripció a un concret lloc de treball, perquè és aquest factor el que articula materialment la relació entre el funcionari i la seua organització, concreta les funcions que li corresponen, les seues possibilitats de mobilitat interna i gran part de les possibilitats de carrera professional, així com les retribucions complementàries. I això perquè la major part dels llocs de treball de la pròpia Administració poden ser exercits per funcionaris pertanyents a diferents Cossos i inclús pels de tots els cossos d'un mateix Grup o Subgrup professional, o inclús de dos d'ells.

Partint d'aquest mateix model, es pot aconseguir un sistema d'ocupació pública més flexible en l'ordenació dels recursos humans, o bé pot forjar-se'n un altre que complique i petrifique l'ordenació esmentada, en particular pel que fa a elements tan rellevants com l'accés, les expectatives de carrera i promoció o la mobilitat.

El problema és que la LOGFPV ha optat per aquest últim, extremant inclús els elements de rigidesa, de manera que, si arribara a aplicar-se de manera estricta –el que fins ara no ha succeït– dificultaria clarament la gestió de personal i, per



tant, la correcta prestació dels serveis i comportaria indirectament un risc d'increment injustificat de la despesa pública.

### 1. Descripció del marc legal i les seues conseqüències.

La LOGFPV regula la qüestió en el Capítol I del seu Títol IV (articles 21 a 31). S'hi defineixen els Cossos i Escales (art. 21); els requisits de la seua creació i supressió (art. 22); l'agrupació dels Cossos en allò que la Llei denomina «Sectors»; i altres qüestions connexes, com el règim jurídic de la integració dels funcionaris en els Cossos i Escales en diverses circumstàncies o algunes breus referències a la classificació del personal laboral i a l'estructuració de l'ocupació pública local.

De conformitat amb el TREBEP i com ha sigut tradicional en el règim espanyol de funció pública, els Cossos i Escales es classifiquen en grups i Subgrups professionals, quant als nivells dels títols acadèmics requerits per a ingressar-hi. Així, l'article 24 reproduïx la classificació del TREBEP en un Grup A, dividit en els subgrups A1 i A2, per als quals s'exigeix el títol universitari; un Grup B, el nivell acadèmic del qual és el de tècnic superior de Formació Professional; i un Grup C, subdividit en els subgrups C1 i C2, per als quals s'exigeix respectivament el títol de Batxiller (LOGSE) o títol de Tècnic de Formació Professional, obtingut després de cursar un Cicle Formatiu de Grau Mitjà (CFGM), i títol de Graduat en Educació Secundària Obligatòria (LOGSE). A això afig l'article 25 les «Agrupacions Professionals» de l'Administració de la Generalitat (APF), per a les quals no s'exigeix cap titulació, tal com permet la Disposició Addicional Setena del TREBEP.

No obstant això, hi ha una primera peculiaritat a subratllar, ja que mentre que l'article 76 del TREBEP es limita a exigir per als Subgrups A1 i A2 la possessió d'un títol universitari, sense especificar, permetent que es diferencie entre ells «en funció del nivell de responsabilitat de les funcions a exercir i de les característiques de les proves d'accés», la LOGFPV requereix per a accedir als 53 Cossos i Escales enquadrats en el Subgrup A1 bé el títol universitari de Doctorat, Llicenciatura, Enginyeria, Arquitectura o equivalent, bé el «títol universitari de Grau més títol oficial de Màster universitari», contemplant així la nova estructura acadèmica del Marc Espanyol de Qualificacions per a l'Educació Superior (MECES), regulat en el Reial Decret 1.393/2007, de 29 d'octubre, i en el Reial Decret 1.027/2011, de 15 de juliol (ambdós modificats i actualitzats pel Reial Decret 96/2014, de 14 de febrer). L'exigència general de Màster per als nous titulats que vullguen accedir a aqueix Subgrup superior, en tot cas, és un altre element de rigidesa, poc justificat i insòlit en altres legislacions autonòmiques, sobre el qual tractarem amb més deteniment en l'apartat sobre accés a la funció pública, a què ens remetem.

Ara bé, l'autèntic «esquelet» de l'Administració autonòmica es troba en els Annexos de la LOGFPV: en l'annex I que concreta Cossos i Escales del que ací denominem Administració General de la Generalitat, en l'annex II que estableix les Agrupacions Professionals d'aqueix mateix àmbit; i els Annexos III i IV, que dissenyen l'esquema dels Cossos, Escales i Agrupacions gestionats per la Conselleria de Sanitat.

La primera cosa que resulta —i ressalta— d'aqueixos llargs i prolixos Annexos és que els 15.738 funcionaris pertanyents a Administració General s'enquadren en 202 Cossos i Escales.

D'aquests només 10, en concret, 6 Cossos i 4 Escales, s'enquadren en els de caràcter general o interdepartamental («d'administració general», segons els denomina l'annex I, en un sentit distint i més restringit a com ací usem aqueixa expressió). Els sis cossos corresponen a cada Grup o Subgrup de titulació (A1, A2, B, C1 i C2, aquest últim amb dos Cossos, quelcom que també és poc o gens usual) i a les Agrupacions Professionals.

L'anomenada «administració especial» s'estructura ni més ni menys que en 155 ordenacions corporatives: 90 Cossos i 65 Escales.

No acaba ací la cosa, ja que la Conselleria de Sanitat compta amb altres 13 Cossos i 16 Escales, la majoria d'aquestes pertanyents als Subgrups A1 i A2 d'administració especial.

Sense cap dubte, aqueixa prolixa fragmentació de la funció pública valenciana, que no té parangó en altres lleis autonòmiques —ni tan sols les poques que es basen en un model semblant— dona lloc a una estructura corporativa detallada en excés. A més en alguns casos el criteri de distinció s'antoxa difícil de percebre o de comprendre. Per exemple, el Cos Auxiliar (C2) d'administració general es desplega en dues Escales «de gestió» i «de serveis» —conceptes abstractes on n'hi haja— i que es diferencia d'un altre Cos de Serveis Auxiliars (també C2), que compta al seu torn amb altres dues Escales: «Conducció de vehicle alt càrrec» i «Conducció i mecànica de vehicle», quelcom que pareix sense cap dubte susceptible de refosa en una sola estructura.

Però és sobretot en el sector «d'administració especial» on major dispersió es troba. Realment pareix com si s'haguera efectuat una perfecta dissecció corporativa, pensada més en els nínxols professionals o gremials del funcionariat que en l'interès del servei públic. Alguns exemples de cada Grup o Subgrup, que exposem sense ànim d'exhaustivitat, ens permeten corroborar-ho.

Així, en el Subgrup A1, Cossos «Superiors Tècnics» (ST), trobem Cossos clàssics com el «ST de Sistemes i Tecnologies de la Informació» el «ST d'Arxivística, Biblioteconomia i Documentació», el «ST de Prevenció de Riscos Laborals», el «ST de Tecnologia Agroalimentària». Però no hi ha una línia clara a l'hora de diferenciar entre Cos i Escala. Per això potser, en allò que podríem denominar àmbits tècnics clàssics, com enginyeria de camins, enginyeria industrial, mines, telecomunicacions, agrònoms, muntanyes o arquitectura, cada especialitat està concebuda com un Cos, mentre que de manera més raonable haurien de ser Escales d'un únic Cos. En general apareixen com a Cossos el que no haurien de ser sinó Escales dins d'una ordenació més àmplia. Alhora, trobem Cossos i Escales la diferenciació de les quals és discutible per la seua similitud, com per exemple la «ST de Seguretat i Salut en el Treball» i la «ST de Prevenció de Riscos Laborals». Encara que també hi ha Cossos amb una ordenació més racional, semblant a la vigent en l'Administració General de l'Estat.

Els trets estructurals predicables del Subgrup A1 ho són igualment respecte als cossos i escales del Subgrup A2. Per un costat la similitud entre unitats fragmentades, com per exemple els Cossos «SG de Relacions Laborals» i «SG de Formació i Inserció professional». Així mateix s'han convertit en Cossos el que com a màxim podrien ser Escales, com els que es refereixen a titulacions concretes dins d'un camp tècnic: enginyeries tècniques d'obres públiques, industrial, telecomunicacions, forestal, agrícola –al seu torn amb diverses Escales–, o geodèsia.

Els Cossos i Escales enquadrats en el Grup B són a priori raonables, en tant que es referisquen a títols concrets, que en nombrosos casos es refereixen a «famílies» formatives, amb tota la varietat de titulacions que contemplen. No obstant això, l'Annex de la LOGFPV diferencia excessivament en algun cas dins dels Cossos tècnics de gestió (TG). Cal tindre en compte, no obstant això, que les previsions legals sobre el Grup B no s'han materialitzat. Ni s'han integrat en tal Grup els funcionaris existents ni tampoc s'hi han realitzat oposicions per a l'accés.

El subgrup C1 comprèn una relació de Cossos i Escales així mateix prolixa: 18 Cossos i 3 Escales. Ha de ser també igualment objecte de reflexió si no s'han instrumentat com a Cossos el que haurien de ser simples Escales, és a dir, diferenciacions puntuals dins d'un cos. El cos «d'Especialistes en administració del medi ambient» i les seues tres escales associades són un bon exemple del fet que es conceben com a Escales el que no són sinó determinacions funcionals i de tasques més pròpies dels llocs de treball.

En el subgrup C2, amb 8 Cossos i 28 Escales, trobem la mateixa situació, perquè en realitat el que trobem són més pròpiament «categories» de personal que Escales».

Finalment, les Agrupacions Professionals sense titulació (APF) engloben un total de 7, amb funcions semblants als Cossos, i 27 Escales, que reflecteixen un nivell de concreció més propi de les relacions de llocs de treball que d'una ordenació corporativa. No són Escales a més, en la majoria dels casos, sinó «categories», ja superades d'altra banda en l'àmbit laboral en favor de concepcions més àmplies com el Grup i que, no obstant això, la LOGFPV recupera. Cal preguntar-se, no obstant això, si vertaderament té sentit, en àmbits on no es demana cap nivell de titulació acadèmica, diferenciar i segmentar en termes corporatius.

El problema essencial d'aquesta estructura hipercorporativa és que a cada Cos i Escala els Annexos de la LOGFPV els assigna en exclusiva determinades funcions. Amb això no sols s'indica que les funcions administratives són una espècie de «patrimoni de cada Cos o Escala», en compte d'un element d'ordenació del treball a disposició de l'Administració. En la pràctica suposa un element d'extraordinària rigidesa, perquè s'està acceptant amb això, almenys implícitament, que els funcionaris de cada Cos i Escala s'acantonen en els llocs en què s'exerceixen les seues pròpies funcions i eventualment es consideren legítims per a rebutjar qualsevol altra.

Aqueixa patrimonialització de les funcions repercuteix així en els procediments de provisió de llocs, limitant-ne l'abast, per no dir la d'altres supòsits ordinaris de mobilitat per necessitats del servei. L'organització queda petrificada en un model rígid que dificulta el trasllat dels efectius allà on són necessaris i pot deixar ociosos indefinidament els integrants de Cossos i Escales amb funcions que deixen de ser necessàries o rellevants per a l'Administració. Això per no parlar de l'enorme diversificació de procediments d'accés que comporta, en detriment de l'eficàcia i l'agilitat que ha de reunir el procés de selecció en el seu conjunt.

D'altra banda, per a demostrar l'escassa lògica del model, n'hi ha prou de recordar les dades que hem mencionat més amunt. Més del 83% dels efectius de l'Administració General de la Generalitat s'integren en tan sols 13 Cossos i Escales. De les dades que se'ns han proporcionat resulta també que hi ha Cossos i Escales amb un sol membre i uns altres amb molt pocs més.

No és res estrany, per consegüent, que aqueixa rígida estructura corporativa, que més aviat pareix un residu d'èpoques ja llunyanes en l'Administració espanyola, no haja tingut fins ara vertaderes conseqüències pràctiques en el pla dels procediments d'accés i provisió, així com que s'haja creat una «articulació» informal i paral·lela de l'organització funcional del treball, a la qual ja ens hem referit:

un model inservible, substituït per una xarxa de relacions personals poc objectiva i transparent.

## 2. Propostes de reforma.

En funció d'allò que s'ha exposat, les propostes d'aquesta comissió en la matèria són simples i clares. Han de mantindre's els Cossos i algunes Escales com a estructura de selecció basades en les especialitats professionals, però combinant-la amb la més àmplia polivalència dels efectius i mobilitat funcional que siga compatible amb les seues competències.

En conseqüència, el primer seria diferenciar, simplement i planerament, entre «Cossos Generals» i «Cossos Especials», abandonant la terminologia, confusa, de «Sectors».

En segon lloc, és necessari simplificar l'estructura corporativa en l'Administració General de la Generalitat. D'entre els Cossos generals o interdepartamentals, no cal incloure el Cos Tècnic (Grup B), alhora que en el Cos Auxiliar han d'agrupar-se Escales, reconduint les especialitats si és el cas al catàleg o relació de llocs. En definitiva, bastaria de mantindre un Cos Superior d'Administració de la Generalitat (A1), un Cos de Gestió de l'Administració de la Generalitat (A2), un Cos Executiu de l'Administració de la Generalitat (C1) i un Cos Auxiliar (C2), encara que també seria possible refundre els dos últims en un sol Cos amb dues Escales.

En tercer lloc, ha de plantejar-se una profunda racionalització de l'embolic actual de Cossos i Escales especials. Proposem així la creació d'un Cos Superior Facultatiu (A1) i d'un Cos Tècnic Facultatiu (A2), de manera anàloga a com s'ha fet en algunes CCAA, contemplant-hi diverses Escales per a concretes titulacions i professions regulades, sobretot en l'àmbit de les enginyeries i l'arquitectura, encara que no sols. D'un altre costat, serà necessari mantindre i incloure en el text de la nova Llei alguns Cossos ja creats amb anterioritat a la LOGFPV amb funcions molt específiques, com els d'advocats de la Generalitat, Intervenció i Auditoria i inspectors i subinspectors de Tributs. Les altres especificacions de funcions i requisits professionals necessaris en cada cas han d'establir-se en els catàlegs i relacions de lloc de treball, que al seu torn poden ser objecte de certes agrupacions funcionals. També els Cossos i Escales de l'actual Grup B d'Administració Especial poden ser objecte d'una simplificació major.

Per la seua banda, els nombrosos Cossos previstos en el Subgrup C1 d'Administració Especial haurien de ser reduïts a tres o com a màxim quatre, per referència a l'àmbit sociosanitari, al tècnic i al de serveis, encara que seria possible diferenciar

algunes Escales. En fi, el Subgrup C2 d'Administració Especial i les Agrupacions Professionals (APF) requereixen ser profundament redissenyades. No sols ha d'operar-se una racionalització estructural que simplifique l'existent, sinó que inclús ha d'avaluar-se si té sentit mantindre Agrupacions de funcionaris sense titulació en una Administració tecnificada, dit siga sense perjudi de mantindre aqueixa condició als seus actuals integrants, amb caràcter «a extingir». En tot cas, l'eina de les «Agrupacions Funcionals» o «Agrupacions de Llocs de Treball» que es contemplen en següent apartat d'aquest Informe són el mitja idoni per a ordenar aquests àmbits, en compte de la visió corporativa de la LOGFPV.

Operada, si és el cas, la simplificació corporativa que proposem, haurien de desaparèixer els annexos de la LOGFPV, tan prolisos i detallats, definint els Cossos i Escales subsistents en el text de la norma.

Finalment, la qüestió de la integració en els Cossos i Escales de la Generalitat de funcionaris (i si és el cas el personal laboral) provinents d'altres Administracions Públiques mitjançant un procés de transferència, que regulen els articles 27 i 28 de la LOGFPV, pot remetre's a una disposició addicional, ja que té avui dia menor interès pràctic.

## IX. ORDENACIÓ DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

La LOGFPV regula en els seus articles 32 a 50 i al llarg de diversos Capítols i Seccions, determinats instruments d'ordenació, que tenen especial rellevància en un model de funció pública «mixt» com el nostre, ja que permeten situar l'èmfasi en els aspectes objectius de l'organització administrativa, açò és, en les «necessitats del servei», atorgant així la imprescindible flexibilitat al sistema. Tals instruments són els llocs de treball, la seua anàlisi, classificació i mode d'agrupació i els perfils de competències associats a aquests; la planificació de les necessitats de personal, en termes quantitius i qualitius; i altres complementaris com els registres de personal i els instruments de gestió de recursos humans, avui dia vinculats en bona part a les tecnologies de la informació i la comunicació.

En termes generals aqueixa regulació és tributària tant de la Llei de funció pública valenciana de 1985 com de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic de 2007, i no té qualitat tècnica. Però, en alguns aspectes és insuficient o massa tímida, i en altres és millorable des de la perspectiva que ens interessa, que no és cap altra que contribuir a millorar l'eficàcia i eficiència de l'Administració valenciana.

En efecte, junt amb la garantia del mèrit i de la inamovibilitat, garants de valors com la igualtat d'oportunitats i l'objectivitat o imparcialitat de l'Administració, un sistema professional d'ocupació pública requereix fer efectius aqueixos altres valors d'eficàcia i eficiència, per a la qual cosa és necessari introduir, de manera anàloga a com es fa en altres països del nostre entorn europeu i preconitza l'OCDE, pràctiques de gestió que milloren i flexibilitzen la gestió del seu personal.

Respecte d'això, proposem una agenda modernitzadora i de reformes, en línia amb l'aposta que al seu dia va realitzar l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic de 2007, però que està encara per desenvolupar en gran manera. Es tracta d'afavorir una perspectiva integrada de la gestió de recursos humans, basada en un plantejament estratègic, més que centrar-se en els ajustos a curt termini.

Això requereix estimar les necessitats futures i els requisits de capital humà, mitjançant una planificació adequada de les plantilles, i construir una cultura de gestió del personal que prenga en consideració a múltiples efectes –provisió de llocs, carrera, retribucions lligades a l'exercici, etc.–, no sols aspectes formals com la titulació, l'antiguitat en el servei o haver participat en certs cursos de formació,

sinó també les destreses o habilitats reals que cada empleat demostre en l'exercici de les seues funcions i la conducta o actitud que haja mantingut en el servei. Amb això es persegueix, abans de res, assegurar que l'organització administrativa compta amb els empleats públics en el nombre, perfil i ubicació requerits per a dur a terme les polítiques públiques que s'establisquen pels òrgans de govern; i, en segon lloc, assegurar que la conducta professional és conforme a l'interès públic. Aquests objectius només poden aconseguir-se si s'aposta de mode decidit per tècnica com l'anàlisi dels llocs de treball i l'ordenació del personal en funció d'aquests, i per generalitzar l'avaluació de l'exercici del personal.

Som conscients, per descomptat, que per a això no basta una reforma legal i que és més important que els mitjans humans amb què compta i compte en el futur l'Administració adquirisquen la formació suficient i interioritzen els valors d'aqueixa forma de gestió. No és fàcil aconseguir-ho, en raó tant dels hàbits adquirits com dels interessos en presència. Però, encara que requereix temps, es tracta d'una evolució necessària, que els temps demanden i la societat valenciana mereix en la seua doble condició de receptora dels serveis públics i sosteniment econòmic de l'Administració i el seu sistema d'ocupació pública.

Per això entenem que escau començar per aqueixa reforma legal, que fixe les metes i oriente el camí que s'ha de seguir en el desenvolupament del nou model de gestió. Passem, doncs, a formular les propostes de reforma del marc legislatiu que estimem pertinents en aquest sentit.

### 1. L'ordenació de llocs de treball

L'article 32 de la LOGFPV defineix encertadament què és el lloc de treball, açò és: «(...) un conjunt de funcions, activitats, tasques o altres responsabilitats encomanades per les administracions públiques a cada empleada o empleat i per a l'exercici de les quals són exigibles determinats requisits, mèrits, capacitats i, si és el cas, experiència professional». No obstant això, la definició esmentada, que inclou els aspectes objectius (les funcions del lloc) i els subjectius (els requeriments per al seu exercici, o el perfil) es pot perfeccionar. D'una banda, explicitant que el lloc és la unitat elemental mínima de l'estructura organitzativa de l'Administració. D'una altra, contemplant potser que les tasques i responsabilitats del lloc s'assignen a fi de contribuir a l'obtenció de resultats.

Des d'aquest últim punt de vista convé fer alguna referència en la Llei al concepte de «perfil de competències professionals», encara que no és fàcil extraure'n conseqüències jurídiques, perquè es tracta sobretot d'un instrument de gestió de personal. Amb la noció citada es tracta de completar les insuficiències d'una gestió

que pren com a únic paràmetre aspectes clàssics com ara la formació genèrica i específica, l'experiència sectorial i, específicament i assenyaladament, les aptituds, per a contemplar també els comportaments professionals que demanda un exercici adequat del lloc. És a dir, el que es persegueix és determinar com han d'exercir-se les tasques del lloc i, per tant, quins són els comportaments estandarditzats requerits per a la seua execució eficaç. La noció de competència professional integra així tant coneixements com capacitats, habilitats i comportaments considerats necessaris per al treball. Aquesta és la base que permet avaluar justament l'exercici del lloc a partir de conductes tingudes com a idònies (ancoratges conductuals) i proporciona al personal empleat públic un marc per a l'autoavaluació, alhora que fa possible planificar una formació d'impacte, centrada en la millora de l'exercici.

Proposem, doncs, contemplar en la Llei la noció de «perfil de competències» i que el concepte siga tingut en compte per als processos de selecció, formació, mobilitat i carrera professional. La definició que es proposa és la següent: el perfil de competències professionals és l'expressió dels coneixements, experiències, destreses, capacitats i comportaments exigits per a un exercici adequat del lloc de treball.

Res cal objectar, d'altra banda, a l'afirmació del dret a l'exercici dels llocs de treball dels empleats públics -funcionaris i personal laboral- que ara arreplega l'article 33 de la LOGFPV en termes semblants als previstos en l'article 73 del TREBEP i amb la mateixa regla excepcional de flexibilitat en l'assignació de tasques temporals. Però, de manera significativa, s'obvia en la Llei valenciana una altra figura cridada a flexibilitzar i agilitzar la gestió establida en l'article del TREBEP esmentat i que sí que és contemplada per altres legislacions autonòmiques, com són les «agrupacions de llocs de treball» als efectes de selecció, formació i mobilitat.

Per la nostra part, proposem que es faça referència a l'agrupació de llocs esmentada, açò és a la possibilitat d'establir «agrupacions funcionals» en determinats àmbits, la qual cosa permet millorar la seua ordenació mitjançant taxonomies de tasques, requeriments i criteris comuns d'exercici. Es contribueix així a racionalitzar la gestió en afavorir la polivalència funcional i, per tant, facilitar la mobilitat interna, al contrari del que ocorre amb la fragmentació corporativa. Això sí, no se'ns oculta que la introducció d'aquesta figura requereix importants capacitats de gestió, que han de ser tingudes en compte. Ha de precisar-se, doncs, en el text de la Llei que els llocs de treball poden agrupar-se funcionalment amb la finalitat de racionalitzar els processos de selecció i provisió, la formació, la mobilitat interna i la carrera professional, a la qual cosa pot afegir-se que les agrupacions funcionals s'elaboraran sobre la base de llocs de treball que atenen tasques semblants,

per a l'exercici de la qual es requereix un perfil de competències professionals determinat.

Pel que fa a la creació, modificació i supressió de llocs de treball regulada en l'article 34 de la LOGFPV, res cal objectar a allò que s'ha disposat en els seus dos primers apartats. En canvi, han de suprimir-se els apartats 3 i 4. El primer avala en realitat un dels problemes característics de l'Administració valenciana, que és la provisió temporal de llocs de treball, perquè permet que es cobrisquen d'aquesta manera llocs de nova creació, sense que siga necessària la modificació de la relació de llocs de treball, que d'aquesta manera pot molt bé demorar-se sine die. L'adscripció temporal ha de ser una excepció estrictament justificada i per a això no cal contemplar en la Llei la creació d'un «nou lloc» de treball si aquest no figura encara en la corresponent relació de llocs.

Quant a l'apartat 4 de l'article 34, sembla voler condicionar les modificacions efectives de llocs de treball derivades de qualsevol canvi en els reglaments orgànics i funcionals de l'Administració de la Generalitat al fet que aqueixos canvis no afecten la naturalesa, requisits, retribucions, mèrits i forma de provisió dels llocs. Amb això s'estableix una seriosa limitació de la potestat organitzativa del Consell, fonamentada únicament en la garantia absoluta del lloc de treball ocupat per un funcionari i de les seues característiques essencials. La restricció esmentada ens pareix inacceptable. Com és regla general, la supressió o modificació de llocs, que pot derivar-se entre altres coses d'una reorganització reglamentària, no pot quedar bloquejada per la necessitat imperiosa de respectar el dret a un determinat lloc, com si aquest fóra patrimoni del seu titular. Ha d'aplicar-se en tals casos la regla general de l'article 79.4 del TREBEP, arrellegada i desenvolupada així mateix per l'article 103 de la LOGFPV.

Dit l'anterior, sí que ens pareix molt necessari modificar la regulació de la classificació de llocs de treball que s'estableix en els articles 35 a 40 de la LOGFPV. Segons aquesta, la classificació de llocs, terme provinent de la legislació de 1985 i insuficientment arrelat en la pràctica, «és el sistema pel qual se'n determina el contingut». Però, àdhuc, admetent aquesta definició, el que ens pareix fonamental és que la classificació responga als interessos objectius de l'organització. Per això ha de basar-se en l'anàlisi prèvia dels llocs, és a dir, de les seues funcions o tasques, els requeriments per a l'exercici i el seu encaix dins de l'estructura organitzativa.

Aquesta tasca tècnica –l'anàlisi de llocs-, que és prèvia a la resolució o acte administratiu que concreta jurídicament les determinacions referides a cada lloc –normalment l'aprovació i modificació de les relacions de llocs de treball-, ha d'arrellegar-se en la Llei. S'introduiria així de manera obligatòria la prèvia anàlisi tècnica del lloc de treball com a mètode mitjançant el qual l'Administració obté

la informació necessària per a ordenar les funcions i determinar-ne el perfil, una tècnica d'ús imprescindible en tasques de diagnòstic i millora organitzativa. Proposem per això que s'indique en la Llei que la classificació de llocs és la resolució per la qual, prèvia anàlisi de cada lloc, l'Administració determina la seua posició organitzativa, el seu contingut funcional i els requisits per al seu exercici, a més si és el cas d'altres característiques, entre elles les retribucions assignades a aquell.

Per això, sobra disposar, com fa l'actual article 35.2, que els llocs es classifiquen «tenint en compte els grups i subgrups de classificació professional, així com el cos, agrupació professional o, si és el cas, escala corresponent», perquè pareix donar-se a entendre amb això que la classificació està directament vinculada a l'estructura corporativa prèvia, quan hauria de ser al revés. Per descomptat, entre els requisits per a la provisió del lloc pot constar la pertinença a un Cos o Escala, o almenys, a un Grup i Subgrup de titulació. Però el requisit esmentat ha de contemplar-se de manera oberta i flexible, ja que molts llocs, quant al seu contingut, poden ser exercits perfectament per funcionaris de Cossos i Escales diferents, pertanyents a un o inclús a diversos grups o Subgrups. Així succeeix en la majoria de les Administracions Públiques. Per tant, ha de modificar-se també, en aquest sentit, la previsió de l'article 35.3.i) de la LOGFPV.

En realitat, la LOGFPV regula també en l'article 40, davall el títol de «supòsits especials de classificació de llocs de treball» alguns casos en què es plasma la regla «d'adscripció indistinta» dels llocs de treball a funcionaris de distints Cossos i Escales. Però aqueixa limitació de supòsits no respon a les exigències de flexibilitat ni és realista en l'actualitat, tenint en compte els condicionants pressupostaris que existeixen per a la incorporació de nou personal i la necessitat d'aprofitar millor els efectius disponibles. No és res estrany en aquest sentit que proliferen en l'Administració valenciana les comissions de servei i adscripcions provisionals, que funcionen sens dubte com una vàlvula de fuita de la rigidesa legal. Per la nostra part proposem que es generalitze aqueixa regla d'adscripció indistinta, però això sí en l'àmbit de cada agrupació funcional de llocs, tot això amb les degudes excepcions d'assignació exclusiva de llocs a un determinat Cos o Escala, o bé de mobilitat entre agrupacions distintes, excepcions que hauria d'aprovar en cada cas el Consell.

Tampoc ens pareix encertada la referència legal a un concepte com és el «d'itinerari professional», que potser constreny de manera excessiva les oportunitats de provisió i formació. Sobre això tornarem més avant.

D'un altre costat, la LOGFPV (art. 37) va efectuar una notable aposta per la funcionarització del personal, més acusada que la d'altres legislacions autonòmiques que, mantenint que la relació de serveis és la funcional «amb caràcter general»,



adopten una formulació més oberta i flexible de l'elenc de funcions susceptibles de ser exercides per personal laboral. Ja hem exposat en aquest Informe (apartat VI) la nostra opinió respecte d'això, favorable que s'incloua una llista reduïda, però més àmplia de l'actualment vigent, de supòsits en què seria possible contractar personal laboral en l'Administració de la Generalitat, i favorable també que altres Administracions valencianes decidisquen respecte d'això amb autonomia, respectant això sí la llista de funcions que en tot cas han quedar reservades a funcionaris públics. A aqueixa part de l'Informe ens remetem. Aquesta és una qüestió en què hi ha marge d'apreciació pel legislador i que haurà de ser ponderada, en especial en un moment en què es planteja la possible reversió de funcions prestades pel sector privat. Tal detall és el que es troba a faltar no obstant això per al personal eventual, on seria convenient una major fitació sobre quines funcions són susceptibles de ser ateses, restrictivament, per personal no sotmès a criteris de mèrit en la seua selecció. També hem tractat ja l'assumpte en l'apartat IV i ens hi remetem.

En canvi, i d'acord amb la tècnica de l'anàlisi de llocs, seria necessari diferenciar les diverses tipologies de llocs de treball. A fi de flexibilitzar la gestió del sistema, es proposa diferenciar entre: a) «llocs de treball base» o no singularitzats, que són aquells que tenen atribuïts comeses que corresponen genèricament als funcionaris de Cossos o Escalles els membres dels quals estan facultats per a exercir-los; b) «llocs singularitzats», individualitzables de la resta en funció de les especials característiques funcionals o del perfil requerit per al seu exercici; i c) «llocs de direcció», aquells a què, a més d'altres possibles tasques, els correspon la direcció i supervisió d'una unitat composta per altres llocs jeràrquicament dependents. Aquesta estandardització facilitarà a més l'elaboració de perfils de competències comunes i ha de tindre's molt en compte per a determinar la forma de provisió de cada lloc, com més avant es dirà.

## 2. Les relacions de llocs de treball

Pel que fa a aquesta matèria la LOGFPV (articles 41 a 43) arreplega en termes generals definicions d'ús comú en la legislació de funció pública espanyola. Potser pot afegir-se a la definició legal de l'instrument per a més claredat, que les seues determinacions s'elaboren en funció de les «necessitats del servei», que han de ser objectivades i justificades en virtut de l'anàlisi prèvia dels llocs de treball i els perfils de competències professionals. Des d'aquest últim punt de vista i d'acord amb la legislació i la jurisprudència, qualsevol modificació de les relacions de llocs de treball ha de ser motivada, ja que es tracta d'una decisió discrecional. No basta, doncs, encara que siga legalment necessari, que la modificació haja sigut

negociada i acordada amb els representants del personal. Les raons objectives que la sostenen des del punt de vista de l'interès públic han quedar explícites.

És pertinent, alhora, un esforç adicional de transparència en la matèria. Així, es recomana que la relació de llocs de treball o instrument semblant que expresse les tasques atribuïdes als llocs i els requisits per al seu exercici, s'expose en la seua electrònica de cada Administració de manera consolidada, permanentment actualitzada, de fàcil accés i en format reutilitzable, en línia amb el que ja disposen les lleis estatal i autonòmica de transparència.

## 3. Planificació de personal

El capítol de la LOGFPV dedicat a la planificació (articles 44 a 46) també està necessitat d'algunes modificacions. Encara que l'essencial en aquesta matèria és que la planificació es pose en marxa i amb la metodologia apropiada, la qual cosa és més un problema de gestió que de continguts legals.

Cal recordar a l'efecte, que l'Informe de la Comissió que va preparar l'EBEP va advocar de mode decidit per la introducció de la planificació estratègica de recursos humans en l'Administració espanyola «a fi de dimensionar adequadament els seus efectius, aconseguir la seua millor distribució i facilitar la formació i promoció professional i la mobilitat». Aquesta visió és la que arreplega el TREBEP en l'article 69. De fet i des d'una perspectiva tècnica, «dimensionar» és la pedra angular de qualsevol plantejament rigorós de gestió de recursos humans. És el procés previ a partir del qual s'han de definir les polítiques de formació, carrera o mobilitat. La gestió pública de recursos humans no és una tècnica abstracta, sinó que requereix ser degudament contextualitzada en una realitat organitzativa concreta, la qual cosa es fa partint dels seus fonaments previs, el diagnòstic de necessitats de personal, en termes quantitativs i qualitativs. No es tracta només d'una metodologia que possibilita l'eficàcia i l'eficiència, sinó que la planificació sistemàtica permet a més afrontar una xacra important com és la temporalitat de les plantilles perquè, a falta d'ella, es recorre ben sovint o en excés a noves incorporacions per a afrontar noves necessitats o acumulacions conjunturals de tasques, perdent de vista les possibilitats que oferiria un coneixement exhaustiu de la plantilla existent.

Doncs bé, l'impuls decidit que va aportar l'EBEP en aquest terreny es troba a faltar en l'Administració de la Generalitat, malgrat que la LOGFPV en reitera quasi literalment les previsions. És necessari per tant de potenciar la planificació de recursos humans, contemplant la gestió de personal com una espècie de «mercat laboral intern», en què la gestió de les persones -els efectius existents, «l'oferta»-

es prioritza en funció d'unes necessitats organitzatives -els serveis públics, la «demanda»- expressades en forma de llocs de treball. D'altra banda, la gestió pública de personal té lloc en un marc organitzatiu que s'estableix en funció de «la cartera de serveis públics» decidida pels òrgans de direcció política, que avui s'emmarca necessàriament al seu torn pel «financerament sostenible» (la regla de despesa i els marcs pressupostaris a mitjà termini contemplats per la legislació d'estabilitat pressupostària). Doncs bé, els serveis públics que es decideixen proveir i les previsions pressupostàries són «l'input» de la planificació de recursos humans, que tradueix en plantilla orientativa, en nombre i composició, tals decisions.

Uns altres dos aspectes aconsellen impulsar avui dia els processos de planificació de personal. En primer lloc, la constatació que tant les comunitats autònomes com les entitats locals estan compostes en un alt percentatge per efectius que van ingressar massivament en els anys vuitanta, perquè és en aqueixa època quan es van crear o van ampliar gran part dels serveis públics de competència autonòmica i local. Això suposa que la majoria d'ells es jubilarà en els pròxims anys. La sostenibilitat dels serveis públics requereix afrontar aquesta circumstància. En segon lloc, no cal oblidar la dimensió vinculada a la integritat institucional que té la planificació, ja que la recent legislació de transparència obliga a fer públics els plans, programes, objectius i indicadors en qualsevol àmbit rellevant de la gestió pública, entre ells l'ocupació pública. Això permet el control per l'opinió pública de les decisions que les Administracions adopten en matèria d'incorporació de personal, que han d'emmarcar-se en les necessitats objectives de l'organització justificades en els instruments de planificació.

Es proposa en aquest sentit perfeccionar la regulació de la planificació estratègica de recursos humans establida per la LOGFPV. Així, poden diferenciar-se dos tipus de plans d'ordenació, els més orientatius i estratègics dels quals habiliten per a adopció de mesures especials o extraordinàries. Els primers s'haurien d'elaborar amb periodicitat –per exemple, amb vocació quadriennal- i tindre caràcter obligatori per a l'Administració, siga la Generalitat o les entitats locals de major dimensió (Diputacions Provincials i Municipis de gran població). Els plans operatius són els que es tradueixen en decisions anuals com l'Oferta d'Ocupació Pública, i altres relatius a la formació, la mobilitat, la promoció professional o la gestió del personal no permanent.

D'altra banda, poden explicitar-se algunes pautes metodològiques d'elaboració dels plans, com per exemple que han d'anar precedits de diagnòstics amplis –memòries– sobre la situació social i demogràfica de la plantilla, sobre el nivell de cobertura de serveis públics i els seus estàndards de qualitat (dotacions, temps de resposta, ràtios), sobre les borses de temporalitat existents, la realització de

serveis extraordinaris, els indicadors d'absentisme i rendiment disponible i, en fi, sobre el marc financer/pressupostari previsible per als pròxims exercicis. Això requereix que la unitat responsable de l'elaboració del pla ha de comptar amb tota la informació disponible o tindre la capacitat d'elaborar-la, sense la qual cosa no és possible una planificació realista. Al que cal afegir que aqueixos instruments han d'estar oberts a la participació dels interessats, sense perjuí de la negociació col·lectiva legalment exigible en alguns casos. També han de preveure's per la Llei dispositius de seguiment, en forma de quadres de comandament i sistemes d'indicadors.

Al mateix temps, la Llei ha de contemplar que els plans estratègics incorporen mesures avui no arrellegades en la LOGFPV, com ara criteris vinculants sobre mobilitat forçosa entre àmbits sectorials, criteris sobre prestació de serveis a temps parcial i possibilitat del teletreball, mesures de reassignació o redistribució d'efectius, autoritzacions de prolongació en el servei actiu i incentius a l'excedència voluntària i la jubilació anticipada (arrellegats en la Disposició Addicional 21a de la Llei 30/1984, de 2 d'agost), per al cas de situacions excedentàries de personal.

D'una manera més específica i pel que afecta la regulació de les ofertes d'ocupació pública, és destacable que si bé l'article 70 del TREBEP contempla un període de tres anys des de la seua aprovació per a l'execució de l'oferta, l'article 46 de la LOGFPV redueix el termini citat a dos anys. Es desconeix què es pretén amb aquesta limitació, ja que en un moment en què es necessita impulsar l'aprovació de les ofertes d'ocupació pública per a reduir la interinitat, terminis tan ajustats poden resultar contraproductius. Millor garantia d'execució seria arrellegar l'obligatorietat de la seua convocatòria de l'oferta en el primer trimestre de cada any, tal com contemplen altres lleis autonòmiques, sense córrer el risc que la vigència d'un instrument de tan costosa gestió en la pràctica pugua caducar.

#### 4. Registres de personal

Finalment, els articles 47 a 50 de la LOGFPV es dediquen als registres de personal, amb alguna innovació digna de destacar, com és la creació dels registres de «llocs de treball». La regulació esmentada és deutora de l'article 71 del TREBEP, però no s'entén per què es renuncia al concepte de «gestió integrada» que arrellega la norma estatal. A això poden afegir-se altres precisions que completen l'actual normativa valenciana.

Abans que res la Llei ha d'establir que el Registre de Personal siga gestionat electrònicament.



A més, ens pareix convenient que des de la Llei s'impulsen mesures que faciliten una vertadera gestió integrada, transparent i fonamentada en dades, dels recursos humans de la Comunitat Valenciana, per a la qual es proposa crear un sistema d'informació agregada en matèria d'ocupació pública, que permeta el maneig i intercanvi de dades entre l'Administració General de la Generalitat i els seus sectors educatiu, sanitari i públic empresarial i fundacional, així com amb les entitats que integren l'Administració Local i les universitats públiques valencianes.

Aquesta previsió legal i el seu compliment efectiu ens pareixen d'importància primordial. Ja hem assenyalat com a aquesta Comissió no li ha sigut possible obtenir durant el termini del seu encàrrec les dades sobre ocupació pública de la Generalitat en l'àmbit educatiu i sanitari. Hi ha, doncs, un problema real de falta de fluïdesa de la informació, que té a veure amb la concepció fragmentada de la gestió de personal en quatre sectors pràcticament incomunicats: administració general, educació, sanitari i justícia (menys aquest últim, ara per la coincidència de Conselleria amb el primer). Així resulta difícil adoptar una política transversal d'ocupació pública, perquè l'única cosa en comú són les limitacions de la despesa que planteja la Conselleria d'Hisenda.

Sabut és també com aqueixa Conselleria d'Hisenda i, per tant, el Consell de la Generalitat, ha tingut dificultats per a conèixer i controlar les dades de personal dels ens del sector públic autonòmic. Encara menys en rep directament la Generalitat sobre l'ocupació pública local a la Comunitat Autònoma. I es dona la paradoxa que les dades que obté sobre els uns i els altres ens només li arriben a vegades des de l'Estat per via indirecta, atès que el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques compta amb l'aplicatiu ISPA (Informació Salarial de Llocs de l'Administració), i obliga a cada Administració i entitat pública o del sector públic a remetre semestralment les dades sobre efectius i la seua estructura i règim jurídic, retribucions i pràctiques de personal.

La Comunitat Autònoma hauria d'imposar també a totes les seues Conselleries, organismes públics i ens del sector públic una obligació semblant amb el Registre de Personal, atribuint la responsabilitat de complir-la als respectius secretaris generals. Seria desitjable inclús que s'imposara l'obligació esmentada als ens locals i universitats valencianes. Encara que potser serà una obligació de dubtosa eficàcia, llevat que el seu compliment es condicione, com fa el Ministeri d'Hisenda, a l'abonament efectiu de transferències o subvencions de la Generalitat.

En tot cas la Comunitat Autònoma ha de publicar les dades estadístiques actualitzades del seu Registre de Personal a través d'un portal electrònic d'accés.

En canvi, no ens pareix necessari comptar amb un Registre de llocs de treball, com el que contempla l'article 49 de la LOGFPV i de l'eventual existència del qual no tenim notícia. Atès que hi ha les relacions de llocs de treball i que són públiques, no entenem què afegiria aqueix Registre.

Al contrari, ja hem mencionat la nostra proposta de constituir un Registre específic del personal directiu, per les raons exposades en l'apartat VII. Aquest Registre ha de contemplar-se en la Llei i crear-se quan es porten a efecte les seues disposicions sobre el personal directiu.

De la mateixa manera, i ja que tractem dels registres en la matèria, la Generalitat i les altres Administracions i ens públics a què s'aplica la Llei de funció pública valenciana tenen l'obligació de constituir un Registre d'Òrgans de Representació del Personal, amb el contingut i als efectes previstos en la Disposició Addicional 15a del TREBEP.

## 5. Cooperació amb les entitats locals

En aquest punt és necessari constatar que els articles 41.3, 43.2, 47.2 o 50 fan referències al personal d'aquest nivell de govern, contemplant ja siga algunes peculiaritats o bé mecanismes de cooperació o assistència tècnica. No és sobrer recordar respecte d'això que la legislació autonòmica valenciana de funció pública s'aplica a l'Administració Local des de 1985, anticipant una pauta que avui dia contempen totes les lleis autonòmiques promulgades després de l'EBEP. No obstant això, no hi ha una política definida de col·laboració i assistència tècnica de la Comunitat Autònoma als ens locals en la matèria, que materialitze totes les possibilitats de mobilitat i comunicació entre ambdós nivells administratius.

Proposem per això que en la Llei s'indique que la Generalitat ha de cooperar i col·laborar amb les entitats locals en l'aplicació del règim de l'ocupació pública. Aqueixa col·laboració pot desenvolupar-se mitjançant diversos instruments. En primer lloc, contemplant la participació dels governs locals en el procediment d'elaboració de normes i plans autonòmics sobre ocupació pública que els puguen afectar. En segon lloc, creant un fòrum de diàleg o concertació amb les organitzacions sindicals que incloga el personal de l'Administració Local, tal com es va establir en l'Acord de Legislatura de la Mesa General de Negociació del personal funcionari, laboral i estatutari de la Generalitat, de 17 de maig de 2016 (apartat tercer, punt 7). La Generalitat ha de col·laborar a més tècnicament amb els municipis més menuts, impulsant l'aprovació d'alguns instruments de gestió del personal, com els reglaments de registre de personal, normatives de carrera professional, barems de provisió de llocs, bases reguladores estàndard de convocatòries, inventaris de

llocs-tipus, etc. En fi, també pot i ha de col·laborar en els procediments de selecció i en les tasques de formació, a través de l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP), qüestions aquestes a què ens referim en el lloc oportú.

## X. NAIXEMENT I EXTINCIÓ DE LA RELACIÓ DE SERVEI

La LOGFPV dedica a aquesta matèria el Títol V (articles 51 a 65). En bona part, aquesta regulació reproduceix o segueix molt de prop la de l'EBEP (avui TREBEP) i en la mesura que ho fa ha de mantindre's. No obstant això, considerem precís introduir alguns canvis i normes addicionals en funció de l'experiència dels últims anys, així com per a resoldre alguns problemes pendents que el TREBEP no afronta o no regula completament, deixant marge a la legislació autonòmica de desenvolupament.

En l'elaboració de les propostes respecte d'això, aquesta Comissió ha tingut un criteri i un objectiu clar: garantir al màxim l'aplicació dels principis constitucionals i legals que regeixen l'accés a l'ocupació pública i molt en particular la transparència i la igualtat d'oportunitats de la ciutadania, fonamentada en el mèrit i la capacitat dels qui legítimament aspiren a una ocupació pública. Segons el nostre parer no és només un deure jurídic sinó un imperatiu moral amb la societat valenciana en el seu conjunt. Per això ha de fer-se tot el possible per a combatre, des de la mateixa lletra de la Llei, encara que no sols, qualsevol forma de favoritisme o discriminació, vinga d'on vinga. Dita la qual cosa, procedim a l'anàlisi de la matèria seguint la sistemàtica de la pròpia LOGFPV.

### 1. Procediments de selecció i igualtat d'oportunitats

Alguns dels problemes, tant estructurals com funcionals o conjunturals que, com s'ha avançat, caracteritzen l'estat de la funció pública valenciana, tenen una particular incidència en el règim d'accés a l'ocupació pública. Com ja s'ha dit, hi ha una elevada provisionalitat i temporalitat en l'ocupació pública de la Generalitat i molt probablement també en altres Administracions valencianes. Això significa, des del punt de vista que ara interessa, que el reclutament del personal al servei de l'Administració Pública eludeix amb molta freqüència els procediments ordinaris d'accés, entenent per tals els d'accés directe a la condició de funcionari de carrera o contractat fix mitjançant oposició o concurs-oposició lliures. Amb això se sacrifiquen en gran manera els principis i garanties constitucionals que han de presidir els processos de selecció en la funció pública. A més, el problema

de l'existència de grans borses de personal interí i temporal es pretén resoldre quasi sempre mitjançant processos generalitzats de consolidació o estabilització de l'ocupació precària, la qual cosa dona lloc a altres manifestacions així mateix elusives de la igualtat d'oportunitats, ja que beneficien a vegades de manera absolutament desproporcionada el personal esmentat enfront dels altres interessats o candidats externs.

Aquesta situació no és nova, sinó que va ser perfectament detectada en el seu moment per l'Informe de la Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Però s'ha vist agreujada en els últims anys i, en concret a la Comunitat Valenciana, per l'excessiu recurs al procediment de cobertura de places mitjançant personal interí i per la resistència a la seua convocatòria mitjançant altres procediments. Certament, les limitacions de la taxa de reposició d'efectius imposada per la legislació pressupostària de l'Estat és una causa important d'aquesta situació. Però no és l'única.

Sens dubte, és altament convenient oferir al personal interí i temporal que reunisca les condicions necessàries de mèrit i capacitat –no a qualsevol de forma automàtica o semiautomàtica–, oportunitats de consolidació de la seua ocupació, accedint a la condició de funcionari de carrera mitjançant procediments de concurs-oposició, en els termes i amb les condicions en què ho permet la legislació bàsica, tal com ha sigut interpretat per la jurisprudència. Aquesta Comissió no pot deixar de ser sensible al problema de l'excessiva temporalitat o provisionalitat de la funció pública valenciana, per la qual cosa considerem necessari que es vaja reduint o absorbint gradualment fins a límits raonables. No obstant això, no és possible que tots o la majoria dels processos de selecció de personal durant els pròxims anys tinguen aqueixa finalitat, ja que si així fóra, la convocatòria de milers de places quedaria al marge del principi de lliure i la mateixa concurrència, la qual cosa suposaria un bloqueig per a l'accés a l'ocupació pública de milers de valencianes i valencians, la majoria previsiblement joves.

En aquest sentit, considerem essencial corregir gradualment l'actual estat de coses prioritzant la garantia de la igualtat d'oportunitats en l'accés als cossos de funcionaris. En conseqüència, no sols ha de ser regla general que els processos de selecció tinguen caràcter obert, sinó també que s'utilitze en molta major mesura el sistema d'oposició, que al seu dia va tindre caràcter ordinari i inclús el té en altres Administracions com la de l'Estat i altres comunitats autònomes i que es defineix com a preferent en la pròpia LOGFPV. Per a això no basta amb una al·lusió abstracta a la «preferència», sinó que la Llei ha d'establir una garantia concreta: que almenys el 50% de les places de l'oferta d'ocupació pública anual, en el conjunt de l'ocupació pública de la Generalitat, es tramite pel procediment

d'oposició. Aquesta és la forma més senzilla i transparent d'oferir una oportunitat als candidats més joves, que d'una altra manera no tindrien possibilitats d'incorporar-se a la funció pública, en no tindre els mèrits indispensables que tenen els interins o contractats temporals.

D'una altra part, es proposa que l'Administració Pública valenciana inicié un programa d'ajudes o beques per a fomentar la preparació d'oposicions, amb la finalitat d'afavorir l'accés a la funció pública d'aquells candidats que, amb un òptim currículum acadèmic, no tinguen els necessaris recursos econòmics per a destinar uns quants mesos o anys de la seua vida a aqueixa ocupació no retribuïda. Un dels problemes relatius a l'accés a l'ocupació pública és, com bé se sap, que en el nostre sistema el cost de la formació prèvia de l'aspirant es trasllada íntegrament a aquell, a diferència d'altres models (l'alemany o el dels països nòrdics). Aquesta nova proposta, que ens pareix de justícia, naix de constatar –com s'adverteix en certs estudis solvents– que les inequitats socials i del sistema educatiu es traslladen als processos d'ingrés en la funció pública, per la qual cosa resulta convenient introduir mesures correctores, que amplien de fet l'espectre social de les persones que tenen oportunitat real d'accedir a determinades places, particularment les del Subgrup A.1

Es tractaria d'implantar fórmules que contribuïsquen a potenciar la competència entre els millors candidats, valorant la cultura de l'esforç, per a la qual cosa s'atorgaria una beca als alumnes amb millor expedient que ho sol·liciten, previ el compromís de l'opositor de presentar-se a les proves en un termini màxim, superar almenys algun exercici i, cas d'obtindre plaça, garantir la permanència en la funció pública per un mínim de temps, no inferior a 5 anys, obligant-se en cas contrari la devolució de l'ajuda rebuda.

En fi, és important assegurar que els principis constitucionals i legals regisquen també de manera efectiva en la selecció del personal interí i temporal, encara que s'utilitzen per a això fórmules o proves més simples o àgils, ja que en qualsevol cas constitueixen mecanismes d'accés, encara que provisional, a l'ocupació pública. A l'efecte i com ja s'ha dit en l'apartat IV sobre el règim del personal esmentat, la Llei ha d'establir garanties de transparència i objectivitat en la gestió de les borses de treball interí i temporal, exigint que només hi puguem participar els qui han superat algunes proves d'un procés de selecció previ o una convocatòria ad hoc fonamentada en la verificació de coneixements i atribuint, si és el cas, una valoració proporcionada i no determinant per si sola al temps de serveis prestats.

Amb major raó, si és possible, els principis assenyalats, inclòs el de transparència, han de regir en els procediments selectius pels quals s'adquireix la condició de personal laboral fix, la qual cosa suposa excloure el concurs de mèrits com a

sistema ordinari de selecció, excepte aquells casos en què estiga estrictament justificat per raons d'urgència o per les característiques singulars del lloc de treball.

## 2. Requisits d'accés a l'ocupació pública

### a) El problema de la titulació

Especial transcendència ha d'atorgar-se a les titulacions exigides per a l'accés als distints Cossos i Escales i, en concret, per a l'accés als del Subgrup A1. Sense perjuí d'allò que s'ha previst amb caràcter general en l'art. 24 LOGFPV, diferents disposicions addicionals i els annexos estableixen els requisits de titulació exigibles en relació amb el dit Subgrup, demandant en general junt amb les noves titulacions de Grau, el títol oficial de Màster universitari que habilite per a l'exercici de les activitats de caràcter professional relacionades amb les funcions assignades al Cos o Escala.

El sistema dissenyat per la Llei, segons ens adverteix la Direcció General de Funció Pública valenciana, genera problemes en la seua aplicació, tant en el moment de l'admissió d'aspirants en els processos selectius com en la gestió de les borses de treball, la qual cosa aconsella la revisió dels requisits esmentats.

Convé assenyalar d'entrada que la titulació, en tant que requisit de capacitat, ha de guardar una relació raonable amb les funcions a exercir en l'ocupació que es pretén. Açò és, ha de guardar una lògica proporció amb les característiques i funcions pròpies dels llocs a què sol donar accés la pertinença a un Cos o Escala. També hem de recordar que el Tribunal Suprem té declarat, com a doctrina legal consolidada, que resulta lícit i a vegades obligat no reservar en exclusiva els llocs a candidats amb una determinada titulació, sempre que puguen ser igualment exercits de manera idònia pels qui posseeixen titulacions distintes. Dit d'una altra manera, no pot exigir-se una sola titulació específica per a l'exercici de les funcions públiques quan no es justifica per l'índole de tals funcions, en virtut del principi de «llibertat amb idoneïtat» d'exercici de les professions (Sentència de 30 d'abril de 2012, recurs 4120/2009, entre moltes altres).

Ara bé, a conseqüència del nou sistema de titulacions derivat de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES), es planteja quines han de ser les titulacions exigibles per a l'accés a Cossos i Escales dels Subgrups A1 i A2: si els nous Graus universitaris o, si és el cas, també un Màster, en particular però no sols quan açò últim es considera requisit habilitant per a l'exercici d'una professió reglada. Aquest problema es manté sense resoldre a pesar del temps transcorregut des que

es va implantar el citat sistema de titulacions universitàries amb el Reial Decret 1.393/2007, de 29 d'octubre, modificat ara pel Reial Decret 43/2015, de 2 de febrer.

Seguint en part les recomanacions de la Comissió de preparació de l'EBEP, l'article 76 (avui TREBEP) disposa que per a l'accés al Grup A, dividit en dos Subgrups, A1 i A2, «s'exigirà estar en possessió de títol universitari de grau. En aquells supòsits en què la llei exigisca un altre títol universitari serà aquest el que es tinga en compte. La classificació dels cossos i escales en cada Subgrup estarà en funció del nivell de responsabilitat de les funcions a exercir i de les característiques de les proves d'accés.» És a dir, es requereix estar en possessió de títol universitari de Grau per als dos Subgrups i únicament per llei es pot exigir un altre títol universitari distint, lògicament el de postgrau o Màster (més rarament el de Doctor, avui només exigible per als Cossos de professors universitaris). Per tant, la diferència entre els dos Subgrups s'estableix en funció del nivell de responsabilitat de les funcions a exercir i de les característiques de les proves d'accés, però no de la titulació.

Aqueixes previsions han tingut una recepció molt diversa i prou ambigua en l'àmbit de la legislació autonòmica més recent. Així, a títol d'exemple, la Llei 4/2011, de 10 de març, d'ocupació pública de Castella-la Manxa, considera requisit imprescindible per a ingressar en els Cossos del Subgrup A1, com en els de l'A2, el títol de grau o postgrau, en funció del que determinen les convocatòries. La Llei 2/2015, de 29 d'abril, d'ocupació pública de Galícia, estableix que per a l'accés al Grup A és necessari estar en possessió del títol universitari oficial de grau, excepte en els supòsits en què una norma amb rang de llei exigisca un altre títol universitari oficial, però després enumera una sèrie d'Escales i especialitats dels Cossos Superior i de Gestió de l'Administració General autonòmica, per a les quals concreta aqueixes exigències. La Llei 13/2015, de 8 d'abril, d'Extremadura, faculta el Consell de Govern perquè per Decret establisca el sistema d'equivalències entre els títols universitaris anteriors i els nous a efectes exclusivament de l'accés a l'ocupació pública en aquella Comunitat. En tant que el Projecte de Llei d'ocupació pública basc es limita a transcriure el precepte del TREBEP, sense preveure addicionals o transitòries relacionades amb aquesta matèria.

Pel que fa a l'Administració de l'Estat, el text consolidat del Reial Decret 364/1995, de 10 de març, continua remetent al contingut de les convocatòries per a determinar les condicions o requisits que han de reunir o complir els aspirants. Com a exemple, l'Ordre JUS/1061/2015, de 29 de maig, per la qual es convoca procés selectiu per a ingrés pel sistema general d'accés lliure en el Cos d'Advocats de l'Estat, requereix estar en possessió o en condicions d'obtindre el títol de Llicenciat en Dret, o Graduat en Dret, però no el de Màster.

Aquests antecedents posen de manifest que el procés d'implantació de l'EEES està generant una situació de gran complexitat, que pot ja haver provocat, o està a punt de fer-ho, una desigualtat de tracte en unes o altres comunitats autònomes i en l'Estat, pel que fa a l'accés a la funció pública en aqueixos Cossos i Escales superiors. Mentre això no es resolga i pel que afecta la funció pública valenciana, la solució segons el nostre parer correcta ha de tindre en compte el que preveu la normativa reguladora de les titulacions, així com allò que s'ha disposat sobre professions regulades.

El RD 1.393/2007, ja citat, en establir l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials, disposava que els plans d'estudi de les titulacions de Grau hauran de tindre 240 crèdits ECTS, excepte supòsits determinats per normativa comunitària en què el Govern podrà exigir un nombre més gran de crèdits. D'altra banda, assenyalava que, quan es tracta de títols que habiliten per a l'exercici d'activitats professionals regulades a Espanya, el Govern es reserva establir les condicions a què hauran d'adequar-se els corresponents plans d'estudis, que a més hauran d'ajustar-se, si és el cas, a la normativa europea aplicable. El RD 43/2015, modifica l'anterior per a disposar que els plans d'estudi del títol de grau tindran entre 180 i 240 crèdits, i que quan la titulació tinga menys de 240, les universitats hauran d'arbitrar mecanismes que complementen el nombre de crèdits de Grau amb el nombre de crèdits del Màster, de manera que es garantisca que la formació del Grau és generalista i els continguts del Màster s'orienten cap a una major especialització. Així mateix, afegeix l'apartat relatiu als títols que habiliten per a l'exercici d'activitats professionals regulades a Espanya, confirmant que correspon al Govern establir les condicions a què hauran d'adequar-se els plans d'estudis per a garantir que els títols acrediten la possessió de les competències i coneixements adequats per al dit exercici professional. Açò és, hi ha una dualitat de títols, els habilitants per a l'exercici de professions regulades i els que no tenen tal condició.

Específicament, en relació amb els títols de postgrau o Màster per a l'exercici de professions regulades, la regulació es preveu en la disposició addicional novena del ja citat RD 1.393/2007, modificat pel RD 861/2010, i es formalitza mitjançant les corresponents ordres ministerials. L'excepció és el títol de Màster per a l'accés a la professió d'advocat, la regulació del qual estableix la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, i desenvolupa el Reial Decret 775/2011, de 3 juny, modificat per RD 150/2014, de 7 de març.

D'acord amb aqueixa normativa i de forma esquemàtica (Font: INAP i elaboració pròpia), la relació actual entre professions regulades i titulacions universitàries, seria bàsicament la següent:

- Enginyers: Aeronàutic; Agrònom; Camins, Canals i Ports; Industrial; Mines; Montes, Naval i Oceànic; i de Telecomunicació. Titulació: Grau + Màster no inferior a 300 crèdits europeus (el màster no superior a 120).
- Arquitecte: Grau de 300 crèdits + Màster de 60 crèdits
- Mèdic: Grau de 360 crèdits (60 de formació sanitària especialitzada)
- Farmacèutic, Veterinari i Dentista: Grau de 300 ECTS
- Advocat i Procurador: Grau + Màster (90) + examen Estat
- Professor d'Ensenyança Secundària Obligatòria, Batxillerat, Formació Professional i Ensenyament d'Idiomes: Grau + Màster (RD 1.834/2008, de 8 de novembre).

Altres títols de Grau, com abans els de Llicenciatura o Diplomatura i els seus equivalents en el camp de l'Arquitectura o Enginyeria, habiliten per a l'exercici d'una professió, però no si es tracta de les anteriors professions regulades.

Qüestió diferent, no obstant això, és que l'exigència del Màster dega, en tot cas, constituir requisit per a l'accés a la funció pública. Pot ser raonable en alguns dels casos que acabem de tractar, però no en tots. En particular, la Disposició Addicional 3a de l'esmentada Llei 34/2006, que regula l'accés a la professió d'advocat, estableix que no es requereix obtindre el títol d'advocat per part d'aquells funcionaris públics que hagen accedit a un Cos o Escala del grup A en la seua condició de Llicenciats en Dret, la qual cosa és aplicable també als qui hagen obtingut el Grau en Dret, tenint en compte la Disposició Addicional 7a de les mateixa Llei. I ja hem vist com el Màster d'accés a la professió d'advocat no es requereix per a participar en les oposicions al Cos d'Advocats de l'Estat.

En tot cas, el que és difícil d'entendre és que pugui exigir-se el doble requisit de Grau i Màster quan no es requereixca per a l'exercici de la professió, perquè llavors no hi ha cap justificació objectiva per a imposar-lo. No ja perquè convé afavorir l'accés a l'ocupació pública dels graduats, promovent la major concurrència i en favor dels qui disposen de menys recursos econòmics per a cursar un Màster, sinó perquè el major nivell de coneixement o d'especialització que proporciona un Màster es pot exigir i obtindre també a través de les proves de selecció. Pareix preferible, doncs, plantejar-se l'adequat disseny d'aqueixes proves en relació amb les funcions a exercir, via aquesta que, per cert, ja ha iniciat l'INAP en l'àmbit de l'Estat.

En definitiva i en relació amb els requisits de titulació, proposem: a) que l'exigència de Màster oficial, a més del Grau, tinga caràcter excepcional, i només constituïska requisit d'accés en aquells supòsits de professions regulades en què

les funcions dels Cossos o Escales coincidisca bàsicament amb les pròpies de l'exercici de la professió per al qual el Màster habilita; b) l'exigència esmentada, per tant, podria ser aplicable per als dos Subgrups del Grup A1, encara que seria molt menys freqüent o raonable per a Cossos o Escales del Subgrup A2; c) que els Màsters exigibles siguen aquells reconeguts pel Consell d'universitats com a habilitants per a l'exercici de la professió que es tracte i no altres; d) que quant a les titulacions de Grau exigibles han d'evitar-se, fins que no hi haja impediments legals, les reserves, monopolis o exclusivitats de titulacions específiques per a l'accés a Cossos i Escales d'una mateixa branca de coneixement o de competències professionals.

#### **b) Sobre l'exigència de coneixement de valencià per a l'accés a la funció pública.**

Pel que fa a l'exigència del coneixement de valencià per a l'accés a la funció pública, la LOGFPV l'inclou en l'art. 53.2, dins de la regulació dels requisits d'accés, amb la redacció següent: «Els qui superen les proves selectives, acreditaran els seus coneixements de valencià mitjançant la presentació dels certificats, diplomes o títols que hagen sigut homologats per la Generalitat, o mitjançant la realització d'un exercici específic a l'efecte. El personal que no puga acreditar els coneixements esmentats haurà de realitzar els cursos de perfeccionament que a aquest fi organitze l'administració de la Generalitat».

El precepte adés citat es vincula directament a l'article 6 del vigent Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, segons el qual correspon a la Generalitat garantir l'ús normal i oficial del valencià, en tant que llengua pròpia de la Comunitat Valenciana i idioma oficial en aquella, així com del castellà, sense que ningú no puga ser discriminat per raó de la llengua, encara que atorgant, alhora, especial protecció i respecte a la recuperació del valencià. Per un altre costat i pel que ací interessa, el precepte esmentat afegeix que la Llei establirà els criteris d'aplicació de la llengua pròpia en l'Administració i que també per Llei es delimitaran els territoris en què predomine l'ús d'una i altra llengua, així com els qui puguen ser exceptuats de l'ús de la llengua pròpia, criteris i aspectes que desenvolupa la Llei 4/1983, de 23 de novembre, d'ús i ensenyament del valencià. Recordem també que la Llei estatal 30/1992, reconeix el dret dels ciutadans a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seua Comunitat Autònoma, d'acord amb el que preveu aquella i en la resta de l'ordenament jurídic (article 35.d), que es complementa amb el que preveu l'article 36); dret que arreplega igualment l'article 13.c) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, que substituirà aquella.

Per tant, la Llei en vigor considera el coneixement de valencià com un requisit no preceptiu o exclouent per a poder participar en la selecció, sinó exigible a posteriori i, únicament, als candidats que hagen superat les proves selectives, això sí, amb la condició que, qui no puga acreditar el coneixement esmentat, ha de realitzar els cursos de perfeccionament que organitze l'Administració. El coneixement de valencià no és, doncs, un requisit «d'accés» a la funció pública, però si un requisit o condició del seu «exercici». Per tant, segons la Llei, tot el personal ha de conèixer i poder acreditar el coneixement de valencià, prescindint de qualsevol excepció relativa a Cossos o Escales, llocs de treball, funcions o tasques a exercir. Inclusivament és una exigència aplicable al personal del sector públic autonòmic i local, conforme a l'article 4.4 LOGFPV. No obstant això, la Llei no precisa el nivell de coneixement de la llengua pròpia necessari per a complir aqueixa obligació.

L'article 56.2 de la mateixa Llei disposa també que entre les proves selectives «podrà» incloure's la que consistisca en la comprovació del coneixement de valencià. Però no és una exigència general i, interpretat aquest precepte en connexió amb l'esmentat article 53.2, pareix que s'està referint més aïna al coneixement citat com un mèrit a tindre en compte, o com una de les fórmules per a complir l'obligació imposada per aquest, però no com un requisit sine qua non per a l'accés.

La naturalesa no selectiva del requisit i la pràctica fins ara seguida en la Generalitat, per no parlar de molts ens locals, sobretot en zones de la Comunitat Autònoma on el valencià no és d'ús predominant, planteja seriosos dubtes sobre la seua efectivitat. El fet que siga una obligació aplicable a candidats ja seleccionats impossibilita la seua posterior exclusió en cas d'incompliment, ja que l'article 58.1.a) LOGFPV exigeix per a adquirir la condició de personal funcionari de carrera, la superació del procediment selectiu i aquest, en efecte, s'haurà superat abans que haja d'acreditar-se el coneixement de valencià o seguir-se el curs de perfeccionament. A més el funcionari té la garantia d'inamovibilitat en la condició de tal, segons l'article 66.a) de la LOGFPV, llevat que siga separat del servei per falta molt greu, però la falta d'acreditació del coneixement de valencià no ho és. Certament, el funcionari que desconeiga el valencià, si bé una vegada nomenat té dret a l'adjudicació d'una plaça o destinació, no podria segurament ser destinat a un lloc que, d'acord amb el que preveu la relació de llocs de treball, requereisca perfil lingüístic específic. D'un altre costat, resultarà normalment penalitzat en els concursos o altres procediments de provisió o de carrera i promoció en què s'exigisca o es valore el coneixement de la llengua pròpia. Però no s'assegura totalment que tots els empleats de les Administracions i ens públics valencians en tinguen aqueix coneixement.

Des d'un punt de vista jurídic i d'acord amb la jurisprudència constitucional (SSTC 82, 83 i 84/1986, de 26 de juny, 46/1991, de 26 febrer, 253/2005, 270/2006, 165/2013), les comunitats autònomes bilingües poden exigir el coneixement d'ambdues llengües oficials per a accedir, almenys, a determinades places de funcionaris i considerar-ne, en general, com a mèrit el nivell de coneixement. Però també s'admet d'acord amb la Constitució (i als Estatuts d'Autonomia, amb algun matís), que en aqueixes Comunitats no s'impose, llevat d'excepcions, el requisit del coneixement de la llengua per a l'accés a la funció pública.

Aqueixa doctrina constitucional se sustenta tant en el dret d'igualtat en l'accés a la funció pública (art. 23.2 CE), com en el que disposa l'art. 3.2 CE, que protegeix i tutela la pluralitat lingüística d'Espanya, així com en la necessitat de garantir els drets legalment establits a la utilització de les llengües cooficials. Per aquestes raons, és possible imposar el coneixement de la llengua diferent del castellà com a requisit de capacitat per a l'accés a la funció pública, si bé perquè aqueixa exigència no siga contrària al dret fonamental ha d'estar en relació amb la capacitat requerida per a exercir la funció de què es tracte. És a dir, ha d'existir proporcionalitat entre l'exigència esmentada –i el nivell requerit de coneixement de la llengua pròpia- i la funció o lloc de treball a exercir.

La jurisprudència del Tribunal Suprem (entre altres, sentències de 22 de juliol de 1996, 10 d'octubre de 1998, 6 de juny de 1999, 20 de gener de 2000, 6 de març de 2006, 26 de setembre de 2012 i 24 de febrer de 2013), entén que, perquè el requisit adés citat tinga caràcter eliminadori en el procediment d'accés, ha de vincular-se a la utilització per la ciutadania de les llengües cooficials, la qual cosa estima que succeeix per descomptat en les zones en què existisca un predomini de la població que utilitza normalment aqueixes llengües en les seues relacions amb l'Administració. Igualment s'assenyala que ha de garantir-se la proporcionalitat de l'exigència d'aquest requisit amb el tipus de funció o lloc de treball a desenvolupar. En concret, el Tribunal Suprem ha considerat com un dels criteris per a determinar si resulta o no admissible tal exigència, el fet que es tracte de llocs de treball que impliquen una relació directa amb el públic.

Pel que fa a la forma amb què es contempla l'exigència de coneixement de la llengua cooficial pròpia en la legislació de les comunitats autònomes bilingües, la legislació varia en funció de les circumstàncies pròpies de cada una. Dit siga en termes generals i sense descendir als detalls, la legislació vigent a Catalunya imposa el coneixement del català, en la seua expressió oral i escrita, en el procediment de selecció per a qualsevol plaça (art. 42 del Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Únic de les normes legals vigents en matèria de funció pública). Un altre tant estableix la Llei 2/2015, de 29 d'abril, de

l'ocupació pública de Galícia (art. 51), segons la qual, en les proves selectives que es realitzen per a l'accés als llocs de les Administracions Públiques incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei s'inclourà un examen de galleg, excepte per a aquelles persones que acrediten el coneixement de la llengua gallega de conformitat amb la normativa vigent. Les bases de les convocatòries dels processos selectius han d'establir el caràcter i, si és el cas, la valoració del coneixement de la llengua gallega, mentre que es garanteix el dret a triar lliurement la llengua oficial en què realitzar els exercicis de les proves, excepte per a aquells llocs que requerisquen un especial coneixement d'aqueixa llengua pròpia.

Al contrari l'exigència no està generalitzada en la legislació del País Basc (Llei 10/1982 i Projecte de Llei d'ocupació pública que actualment es debat en el Parlament Basc) ni en la de Navarra (text refós de l'Estatut del Personal al servei de les Administracions Públiques de Navarra aprovat pel Decret Foral Legislatiu 251/1993). Només per a l'accés a places que tenen un «perfil lingüístic» d'acord amb les relacions de llocs o instruments semblants, és requisit imprescindible acreditar la competència lingüística exigida. Per a les altres, les bases de les convocatòries han de precisar la valoració del coneixement de l'èuscar com a mèrit.

Particular interès pot tindre també la legislació aplicable a la funció pública de la Comunitat Autònoma dels Illes Balears, que ha experimentat diversos règims molt diferents, fruit de la falta d'un consens polític bàsic sobre la qüestió (art. 50 de la Llei 3/2007, de 27 de març, la redacció originària de la qual va ser reformada per la Llei 9/2012, de 19 de juliol, la solució de la qual ha tornat a ser derogada per la Llei 4/2016, de 6 d'abril, de mesures de capacitació lingüística per a la recuperació de l'ús del català en l'àmbit de la funció pública). Segons la legislació actualment vigent, també en aquesta Comunitat ha d'acreditar-se el coneixement de la llengua cooficial catalana en l'accés a la funció pública com a regla general, encara que en els termes que es determinen reglamentàriament, respectant el principi de proporcionalitat i l'adequació entre el nivell d'exigència i les funcions corresponents, requisit que a més pot ser obviat en supòsits justificats.

En realitat, considera aquesta Comissió que la qüestió d'exigir o no el coneixement de valencià com a requisit general per a l'accés a la funció pública és, més que tècnica o jurídica, pròpiament política, perquè està estretament lligada als valors, principis i models socials que resulten preferibles o majoritàriament recolzats. Dit siga sense perjuí de la conveniència d'aconseguir el major consens polític i social respecte d'això, perquè és el que pot assegurar l'estabilitat de la legislació aplicable.

Per la nostra part, en els termes de la nostra comesa i en funció dels objectius predeterminats d'aquest Informe –que no són altres que procurar una Adminis-



tracció més eficaç i eficient- només podem exposar el que ens pareix raonable, a part de jurídicament viable. En aquest sentit, s'han manifestat en el debat de la Comissió dues postures diferents.

Alguns dels seus membres, seguint el model de la recent legislació balear, són partidaris que s'introduïska el coneixement de valencià com a requisit previ per a accedir a la funció pública, bé a través de la corresponent acreditació, o mitjançant una prova dins del procés selectiu, proporcionada quant al nivell dels coneixements esmentats als perfils lingüístics o nivells de les places convocades, o bé, segons alguna posició, exigint l'acreditació del coneixement esmentat com a requisit per al nomenament i presa de possessió. S'estima per aquells que només d'aquesta manera s'assegura convenientment la comunicació amb els usuaris que demanden l'ús de la llengua cooficial, al marge de facilitar-ne l'efectiva implantació de l'ús en l'àmbit intern de la funció pública valenciana, i de donar degut compliment a les previsions tant de l'Estatut d'Autonomia com de la legislació que promou l'ús del valencià. Això no seria incompatible amb algunes excepcions en casos justificats, siga per la necessitat o conveniència d'assegurar la participació en les proves de selecció d'experts no bilingües, siga en les Administracions locals d'aquelles zones de la Comunitat Autònoma en què no s'utilitza la llengua valenciana.

Al contrari, altres membres de la Comissió, tenint en compte que l'ús del valencià no és homogeni a la Comunitat Autònoma i per a aconseguir la millor i major garantia de la igualtat d'oportunitats en l'accés a la funció pública, consideren preferible mantindre la concepció de la Llei vigent, que no té caràcter exclouent de la selecció, si bé establint si és el cas, ja en el text legal o a través de remissions al reglament, algunes concrecions que asseguruen el compliment de l'obligació de tots els empleats públics de la Comunitat Autònoma de conèixer i poder comunicar-se en valencià. En particular, allò que s'ha disposat de manera general per l'article 53.2 de la LOGFPV no seria incompatible amb l'exigència d'un «perfil lingüístic» per a determinats llocs de treball, que hauria d'especificar-se en les relacions de llocs de treball o instruments d'ordenació equivalents i assenyalar-se en les convocatòries dels procediments selectius, quan ho siguen per a aqueix tipus de funcions. El «perfil lingüístic» esmentat hauria d'estar justificat per les funcions assignades, i en tot cas hauria de tindre's en compte l'ús predominant del valencià en les zones on les places s'ubiquen. D'altra banda i atès que el coneixement de valencià s'exigeix ja amb caràcter general i a posteriori com a requisit d'exercici, hauria de fer-se alguna menció en la Llei a les conseqüències que ha de tindre la no-acreditació d'aqueix coneixement o la falta de superació del curs o examen específic en un termini màxim determinat; entre altres, podria oferir la remoció del lloc de treball per compliment inadequat de les obligacions del funcionari.

En fi, tots els membres de la Comissió consideren que s'hauria de garantir també el dret dels aspirants a realitzar les proves en qualsevol de les dues llengües oficials a la Comunitat Autònoma.

Exposades aquestes consideracions i entenent, com s'ha dit, que la qüestió és estrictament política i que ha de resoldre's per aqueixes vies, amb ple respecte dels termes que configuren la doctrina constitucional exposada, aquesta Comissió estima que deixa complida la seua funció, remetent-se al que decidisquen les Corts, representatives del poble valencià.

### **c) Persones amb diversitat funcional**

Sobre aquesta qüestió i a part del que disposa la legislació bàsica i de la Unió Europea, prenem nota de la proposició de Llei que actualment es troba en tràmit parlamentari en les Corts, al resultat del qual ens remetem.

### **3. Sistemes selectius**

Ja hem exposat adés algunes consideracions, especialment per a garantir que, efectivament, l'oposició té caràcter preferent en la selecció de personal funcionari, com resa el vigent article 56.1 de la LOGFPV. Reiterem que la Llei ha de disposar que, almenys el 50% de places convocades anualment, han d'adequar-se a aqueix format, el que millor garanteix la igualtat d'oportunitats. D'altra banda, les oposicions no tenen per què tindre avui dia un contingut merament memorístic. Al contrari han d'incloure i cada vegada més proves pràctiques de diferent tipus, tal com preveu el TREBEP (art. 61.2), i totes les proves han d'estar connectades amb el tipus de tasques a desenvolupar pels qui les superen.

Al marge d'això considerem també convenient suggerir altres modificacions de detall de la LOGFPV en aquest àmbit, que igualment haurien de tindre's en compte en els reglaments de desplegament d'aquella o en les bases de les convocatòries.

Amb caràcter general ha de garantir-se la màxima transparència en qualsevol dels sistemes selectius, inclosos els del personal laboral, procurant oferir als aspirants tota la informació en relació amb les proves, temaris, els criteris aplicables i quants aspectes resulten consubstancials als processos citats, a través dels mitjans i amb els instruments que hi faciliten la millor accessibilitat, en particular en les pàgines web i portals de les Conselleries competents.

Pel que fa al sistema de concurs-oposició, s'estima necessari precisar en la pròpia Llei la puntuació màxima a atorgar a la fase de concurs, recomanant que aquesta no supere el que el Tribunal Constitucional denomina «el límit del tolera-



ble» (SSTC 83/2000, 107/2003, 111/2014 i la molt recent STC 86/2016). Aqueix límit màxim pot rondar, segons les circumstàncies i d'acord amb els precedents jurisprudencials, el 35% o el 40% de la puntuació total abastable en el procés selectiu. D'aqueixa manera es poden tindre en compte els mèrits de servei, però en una proporció que no determine per si mateix el resultat del procés, com exigeix la jurisprudència. En cas contrari es primaria l'endogàmia del sistema d'accés, en favor dels qui ja presten servei i amb independència excessiva de les seues competències. D'altra banda, com també es dedueix de la jurisprudència consolidada del Tribunal Suprem (SSTS de 27 de juny de 2008, 1 d'octubre de 2011 i 25 d'abril de 2012), en aquests casos no és lícit valorar de diferent manera els mèrits contrets al servei d'Administracions diferents, inclusivament si són d'un altre país membre de la Unió Europea (sentències del Tribunal de Justícia de 12 de maig de 2005 i 26 d'octubre de 2006, Comissió contra Itàlia) i, per descomptat, de qualsevol administració espanyola. Aquesta precisió, garant de la igualtat de tracte, hauria d'incorporar-se a la lletra de la Llei.

En un altre ordre, s'estima molt recomanable introduir en el procés selectiu, especialment en alguns casos o per a alguns Cossos superiors, un període de pràctiques o de prova, de caràcter selectiu, que s'hauria de concretar en les bases de les respectives convocatòries, i que al seu torn podrà incorporar un procés de formació, determinant la seua duració màxima i mínima (potser no superior a sis mesos per als llocs de treball del Grup A i llocs coberts per personal laboral per als quals s'exigisca titulació universitària, i de tres mesos en els altres grups i supòsits). Aquesta proposta té com a finalitat poder comprovar millor la capacitat dels aspirants, o, dit d'una altra manera, constatar amb major rigor les aptituds i habilitats del candidat per a la seua integració en la funció pública així com per a l'exercici real del lloc, podent valorar la seua conducta en relació amb les obligacions que comporte.

No es desconeixen les dificultats que aquesta última proposta pot presentar. Requereix, com és obvi, facilitar l'aprofitament del període citat i adequar la formació a rebre, alhora que destinar alguns funcionaris a impartir els cursos i avaluar als qui els reben, o bé a la tutorització de les pràctiques al llarg del període esmenat. No és, doncs, quelcom que pugua generalitzar-se.

D'altra banda, i tenint en compte la importància del coneixement d'idiomes per a l'exercici dels llocs de treball en una Administració Pública moderna i que, com la valenciana, troba en el propi territori una molt alta presència de població estrangera, es considera també convenient introduir en les oposicions per a determinats Cossos i Escales –els membres dels quals tinguen presumiblement major contacte amb la població esmentada– l'exigència del coneixement de llengües

estrangeres i, en particular, de l'anglès. Cabria articular aqueixa exigència en tals casos a través d'una prova específica dins del procés selectiu, amb caràcter obligatori i eliminatori, amb diferents nivells, però a través d'exercicis que garantisquen la possessió dels coneixements oralment i per escrit. En els altres supòsits, el coneixement d'idiomes estrangers ha de valorar-se com a mèrit.

#### 4. Òrgans de selecció

Hem de subratllar la importància que té garantir que la composició d'aquests òrgans es determine amb plena transparència i amb criteris que permeten avalar la qualificació tècnica i professional de tots els seus membres, als efectes previstos en la LOGFPV (art. 57).

A l'efecte se'ns ha consultat en particular si és possible alguna fórmula que permeta la participació de les organitzacions sindicals en les comissions de selecció de personal funcionari. Segons el nostre parer no és possible ni oportú articular solucions en aqueix sentit.

Encara que el text de l'EBEP no va contemplar en l'article 60 l'expressa exclusió de les organitzacions sindicals, com proposava l'Informe de la Comissió per al seu Estudi i Preparació, la previsió explícita que la pertinença a aquests òrgans «serà sempre a títol individual, no podent ostentar-se aquesta en representació o per compte de ningú», que reproduïx l'article 57.6 de la LOGFPV, exclou implícitament aqueixa possibilitat. Es tracta d'evitar així que el procés selectiu pugua quedar contaminat per la defensa en aquell d'interessos de tipus grupal o corporatiu –per exemple, dels candidats que ja presten servei en l'Administració–, defensa que és la funció pròpia dels sindicats. Així, d'altra banda, ho reconeixen les recents lleis autonòmiques, inclòs el Projecte de Llei d'ocupació pública basc, que exclou en tot cas dels òrgans de selecció esmentats el personal que actue en representació o per compte dels sindicats, d'associacions de funcionaris o de col·legis professionals (art. 87.2).

Cert és que en la Llei 4/2011, d'ocupació pública de Castella-la Manxa, igual que en la Llei 13/2015, de la Funció pública d'Extremadura, s'introdueix la particularitat que les organitzacions sindicals que formen part de les meses de negociació corresponents rebran informació sobre el desenvolupament dels processos selectius (articles 49.6 i 97.6, respectivament), o que inclús l'última de les Lleis esmentades preveu la possibilitat que aquelles organitzacions participen com a «observadors» en totes les fases i actes que integren els processos esmentats, a excepció d'aquells en què es delibere, decidisca i materialitze el contingut de les proves, abans de la seua realització. Però ni tan sols aquesta última previsió

de la legislació extremenya, al marge d'altres apreciacions degudes al complicat abast exacte del seu sentit, es jutja convenient a fi de garantir en tot moment el funcionament normal de les comissions de selecció i garantir al màxim la seua imparcialitat. Sí, en canvi, ens pareix encertat que es done puntual informació a les organitzacions sindicals, perquè en tot cas tenen reconeguda la legitimació per a impugnar les resolucions dels òrgans de selecció (art. 31.6 TREBEP).

No sols això, sinó que aquesta Comissió considera que les «formes de col·laboració» de les organitzacions sindicals que poden establir-se en el marc dels convenis col·lectius per a la selecció de personal (art. 61.7 TREBEP), siguen quines siguen, han de respectar els principis de mèrit i capacitat i, molt en particular, la transparència dels processos i la professionalitat de les comissions de selecció. Aquestes precisions haurien de portar-se al text de la Llei.

De la mateixa manera considerem necessari que els òrgans o comissions de gestió i seguiment de les borses de personal interí tinguen una composició tècnica. En tot cas els criteris de formació d'aquelles borses i d'incorporació de personal interí han de ser, com ja hem apuntat, totalment transparents, basats en criteris objectius i generals, excloent singularitats o variants «a la carta» i que exigisquen sempre superar alguna prova de coneixement o capacitat, ja en el procés selectiu del que derive la borsa o a través d'una prova ad hoc. Si, com s'ha dit, no escau que les organitzacions sindicals tinguen representants en els òrgans de selecció, no s'entén que els hi tinguen en aquells que gestionen les borses de personal interí o temporal, ja que aquest és avui el procediment més habitual en la pràctica per a accedir a l'ocupació pública. Les organitzacions esmentades, no obstant això, han de rebre puntual informació sobre la gestió de les borses i dels criteris objectius pels quals han de regir-se.

### **5. Organització dels processos selectius: la funció de l'IVAP**

D'especial transcendència ens sembla també que es professionalitze al màxim la pròpia organització dels processos de selecció del personal, una vegada que pels òrgans polítics competents s'ha acordat la convocatòria d'algun d'ells per al Cos, especialitat o places que corresponga. En aquest sentitensem que ha de jugar un paper essencial, almenys pel que fa als funcionaris de l'Administració General de la Generalitat –perquè els docents i estatutaris se sotmeten a regles específiques- l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP).

L'existència d'òrgans especialitzats de caràcter permanent a què s'atribueixen diverses funcions primordials en matèria de selecció de personal no compta amb tradició jurídica a Espanya, excepte puntuals excepcions. No obstant això, és en

l'actualitat una realitat en l'Administració General de l'Estat, perquè a l'INAP o a altres Escoles especialitzades correspon l'organització de part dels processos de selecció de personal, i en algunes comunitats autònomes, en particular i des de fa temps, la del País Basc.

Fora de les nostres fronteres, possiblement el model de l'Oficina Europea de Selecció de Personal (EPSO), responsable de l'organització i resolució de les convocatòries de selecció de personal de les institucions de la UE, a petició d'aquestes, resulte el més apropiat, com destacara l'Informe sobre l'EBEP, que prenent-lo com a referència, advocava per la configuració d'òrgans estables, dotats d'un alt nivell d'independència funcional, dedicats a l'organització dels processos selectius.

Tant el TREBEP (art. 61.4) com la LOGFPV (art. 57.7), contempen les habilitacions indispensables perquè l'Administració puga procedir-ne a la creació. Pareix arribat el moment d'adoptar aquesta iniciativa, que s'entén perfectament adequada a una Administració com la de la Generalitat Valenciana per les seues dimensions i complexitat. Més que crear per a aqueix fi un òrgan especialitzat amb independència funcional o un nou ens amb personalitat jurídica, proposem atribuir a l'IVAP aqueix paper fonamental, en assignar-li la condició d'organisme permanent responsable de la selecció del personal al servei de l'Administració General de la Comunitat Autònoma valenciana i dels seus organismes autònoms, d'acord amb les directrius i criteris establits per la Conselleria competent en la matèria.

Aqueixa funció ha de comportar, entre altres coses, la de triar els membres de cada òrgan de selecció d'acord amb criteris objectius i de professionalitat i idoneïtat, més els de paritat de gènere que les lleis assenyalen, i pot estendre's a la resolució de les reclamacions que es presenten contra les decisions d'aqueixos òrgans de selecció en la via administrativa.

Les competències adés esmentades podrien complementar-se amb la possibilitat que l'IVAP assumisca també la gestió dels processos selectius d'altres Administracions Públiques valencianes o d'entitats del sector públic, mitjançant convenis, o bé la col·laboració amb unes i altres en les tasques de selecció.

L'oportunitat d'impulsar aquesta transcendent fórmula organitzativa implica, com és lògic, dotar l'IVAP dels mitjans i recursos personals i materials adequats. D'altra banda, la regulació de detall de l'exercici d'aqueixes funcions ha de remetre's al reglament.

### **6. Pèrdua de la condició de funcionari**

En aquesta matèria, com en altres, la regulació bàsica del TREBEP i altres lleis complementàries, com les de Seguretat Social, és prou exhaustiva, per la qual

cosa poc hi pot afegir i menys canviar la legislació valenciana. No obstant això, des de l'aprovació de la LOGFPV valenciana s'han produït alguns canvis en aquella legislació bàsica, a la qual la norma valenciana ha d'adaptar-se. En alguns casos cap inclús introduir-hi matisos.

Es proposa eliminar la previsió relativa a la jubilació parcial, en tant el 67.1.d) de l'EBEP que preveia aquesta situació, junt amb els articles 67.2 i 4, van quedar derogats pel Reial Decret Llei 20/2012, de 13 de juliol. Això, tret que es preferisca matisar que la jubilació parcial escaurà en el cas i en els termes que prevegeu la legislació de l'Estat.

Pel que fa a la possible pròrroga de l'edat de jubilació fins com a màxim els 70 anys d'edat, l'article 63.5 de la LOGFPV únicament contempla que la decisió haurà de fonamentar-se en criteris relacionats amb la conducta o rendiment de l'interessat –entre els quals cabria afegir, per cert, els resultats de l'avaluació de l'exercici–, o bé amb les seues condicions psicofísiques i aptituds personals per al servei. Es considera convenient incloure a més raons objectives de tipus organitzatiu o funcional, que es reflectisquen en els plans d'ocupació o altres instruments o directrius d'ordenació del personal.

Respecte d'això convé, potser, diferenciar en la Llei els dos supòsits que emanen de la legislació de l'Estat d'acord amb la jurisprudència (STS de 19 de setembre de 2011, recurs 454/2009, per exemple). D'una banda, els casos en què el funcionari que arriba a l'edat de jubilació forçosa amb certs anys de servei no haja completat els anys que es requereixen com a mínim per a causar dret a pensió [art. 28.2.a) TR de la Llei de Classes Passives de l'Estat i art. 26.3 de l'Estatut marc del Personal Estatutari dels Serveis de Salut], casos en què la prolongació de l'edat de jubilació és un dret del funcionari, sempre que es complisquen les condicions legals.

Al contrari, la possibilitat de prorrogar l'edat de jubilació fins als 70 anys a sol·licitud del funcionari, prevista en aquell precepte del TREBEP, és més que un dret una facultat condicionada a l'exercici de les potestats organitzatives de l'Administració, en funció de les necessitats del servei (STS de 24 de setembre de 2012, recurs 5620/2011, entre altres). Això sí, en exercici d'aqueixa potestat discrecional, l'Administració competent ha de resoldre de forma motivada tant l'acceptació com la denegació de la prolongació, sense que baste una invocació genèrica de tal potestat, segons té establert la jurisprudència del Tribunal Suprem. Inclús en el cas concret del personal estatutari, l'Administració sanitària només pot condicionar la concessió de la pròrroga a les necessitats organitzatives del servei reflectides en els seus plans d'ordenació dels recursos humans, i sempre que existisquen tals plans com exigeix l'article 26 de l'Estatut marc.

## XI. DRETS I DEURES DELS EMPLEATS PÚBLICS

L'estatut de drets, obligacions i deures dels empleats públics és una part central del règim jurídic de la funció pública. Sense perjuí d'alguns punts concrets, l'actual regulació continguda en la LOGFPV mereix una valoració general positiva, a més de ser prou completa. Aqueixa regulació reitera en gran manera el ja disposat en la legislació bàsica de l'Estat, encara que ha d'actualitzar-se per a arregar les novetats introduïdes en els últims anys, que es plasmen ara en el TREBEP de 2015. A part d'aqueixa actualització, no són moltes les aportacions que podem proposar per a la modificació del text de la LOGFPV, ja que la pròpia legislació bàsica és extensa i detallada, particularment en alguns extrems. Segueix així l'estela de la legislació de funció pública d'altres països d'estructura descentralitzada, com Alemanya o Itàlia, tendent de configurar un estàndard homogeni de drets i deures per als empleats de totes les Administracions Públiques, a fi de garantir la igualtat i evitar greuges comparatius.

Tampoc no ens sembla oportú suggerir nous enunciats de drets mancats de concreció o de naturalesa merament programàtica, perquè entenem que les normes legals sobre aquesta matèria han de ser efectives en la pràctica. Per consegüent, ens limitem a formular tot seguit algunes reflexions sobre aspectes molt concrets, que podrien ser preses en consideració en aprovar el nou text legal i les seues disposicions de desplegament. Un poc més avant ens centrem, en canvi, en la proposta d'introduir algunes garanties necessàries o noves per al compliment de la Llei.

### 1. Sobre alguns drets dels empleats públics

#### a) Mesures en matèria de conciliació de la vida personal, familiar i laboral

La vigent LOGFPV és sensible al problema de la conciliació de l'activitat professional amb la vida laboral, com es dedueix del reconeixement exprés del dret a la conciliació (article 66.k), la regulació dels permisos per a exàmens prenatals i preparació al part, per lactància, interrupció de l'embaràs [art. 69, a), c) i d)], la previsió d'un règim especial de permisos per conciliació (article 69.3), o l'excedència voluntària per agrupació familiar (article 128). No obstant això, remet

la concreció d'aqueixos drets a disposicions de desplegament, a diferència de la legislació bàsica de l'Estat, que és més precisa avui dia.

En tot cas, la LOPGFV haver de ser revisada per a arregar les novetats sobrevingudes que resulten del TREBEP de 2015, com són les establides en els seus articles 48 i 49 en matèria de permisos i en la Disposició Addicional setzena, que preveu un permís retribuït per a les funcionàries en estat de gestació. Segons la nostra opinió, la Llei valenciana pot sense més remetre's a la legislació estatal esmentada, que en qualsevol cas és aplicable com a normativa bàsica. En aquells supòsits en què la legislació bàsica permetia simplement ampliar alguns permisos –per exemple, per assumptes propis o el mencionat per a les funcionàries en període de gestació– la Llei autonòmica podria arregar expressament aqueixos drets amb la major amplitud possible, tal com és regla comuna a la majoria de les Administracions.

#### **b) El dret a l'orientació professional dels empleats públics**

Han d'establir-se també algunes mesures i la corresponent unitat administrativa per a orientar professionalment els empleats públics en el decurs de la seua carrera. Amb l'auxili de personal especialitzat en la gestió dels recursos humans, l'empleat públic tindria dret així a rebre orientació o consell sobre quines són les habilitats i coneixements en què té major potencial, quins cursos o trajectòria formativa li pot convindre més a mitjà i llarg termini, quin tipus de llocs de treball s'acoba millor a les seues qualitats professionals, i un altre tipus de qüestions semblants o semblants que puguen plantejar-se en el curs de la seua carrera professional.

Amb finalitat semblant podria prendre's en consideració la conveniència d'elaborar un protocol d'actuacions que s'ha de seguir, quan es produeix l'ingrés d'un nou empleat públic o inclús un canvi de destinació o la provisió d'un nou lloc. Es tractaria d'unes senzilles regles d'acollida i d'orientació sobre qüestions quotidianes, amb la finalitat que una vegada incorporat al seu nou lloc de treball, l'interessat pugua desenvolupar com més prompte millor i en plenitud les funcions que li corresponen.

#### **c) Teletreball**

Malgrat que l'actual text de la LOGFPV s'ocupa ja del teletreball, el contingut de la Disposició Addicional Deu d'aqueixa llei no pareix el d'un autèntic precepte normatiu, sinó més aïna l'expressió d'un programa o un vaporós desig de futur. Convé per això adoptar mesures específiques per a donar contingut real i efectiu

al dret dels empleats públics al teletreball. Almenys podria indicar-se en alguna Disposició un termini o calendari per a posar en marxa algunes experiències pilot, de les quals es puguen traure conclusions que càpia extrapolar al conjunt de l'ocupació pública.

En altres aspectes relatius al temps de treball, com jornada o vacances, la Llei ha d'observar la legislació bàsica; com la norma estatal és canviant, el millor és remetre-s'hi directament, sense perjuí del desplegament reglamentari en l'àmbit que correspon a la Generalitat.

#### **d) El dret a rebre distincions honorífiques i premis**

Com ja s'ha anticipat en formular el diagnòstic de l'actual statu quo, una mesura que es creu convenient i oportú adoptar és el necessari reconeixement públic dels empleats que exerceixen la seua activitat amb major compromís, dedicació o zel, al servei de la ciutadania. Aquesta és una millora concreta en matèria de drets, perquè a més d'introduir estímuls que puguen contribuir a la millora de la qualitat del servei, ens pareix d'estricta justícia. No sembla adequada l'actual situació, en la qual només s'estableixen distincions en favor del personal de les policies locals (Decret 124/2013, de 20 de setembre), o dels qui pertanyen a la unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana (Decret 78/2014, de 30 de maig). A l'efecte, convindria completar el llistat de l'actual article 66 de la LOGFPV per a incloure el dret a rebre reconeixements o distincions de caràcter honorífic, que poden incloure premis en metàl·lic, en favor dels funcionaris que destaquen o contraguen mèrits extraordinaris en la seua labor professional.

Òbviament, el règim de tals distincions es pot i s'ha de desenvolupar mitjançant un reglament, sense que siga convenient anar en la Llei més enllà de la inclusió d'aqueix dret. En el desplegament reglamentari seria convenient distingir la rellevància d'unes i altres distincions (però sense crear massa categories), identificar sumàriament el tipus de mèrits o qualitats que es premia i establir els requisits generals exigits per a obtindre una distinció. Fóra prudent incloure, a més, alguna regla sobre l'eventual revocació de les distincions en cas d'existir algun demèrit sobrevingut que justifique prou aqueixa mesura. Hauria d'establir-se el procediment que s'ha de seguir i identificar-se una única autoritat o òrgan competent per al seu atorgament respecte a l'ocupació pública de la Generalitat Valenciana. La línia que s'ha de seguir en elaborar el reglament podria ser semblant al que resulta del Decret 66/2014, de 12 de juny, que regula les distincions per mèrits al servei públic dels empleats públics de la Comunitat de Madrid.

En tot cas, els premis o distincions als empleats públics de la Generalitat podrien entregar-se el 9 d'octubre i donar-los la divulgació pública que corresponga.

## 2. Algunes precisions sobre deures i obligacions dels empleats públics

També en matèria de deures i obligacions la legislació bàsica és prou expressiva, sobretot des que l'EBEP va introduir el codi de conducta general dels empleats públics (art. 52 a 54), que la LOGFPV reproduïx en bona part, encara que no amb total fidelitat a la lletra d'aquell.

Al nostre entendre no cal incloure nous deures i obligacions. No obstant això, com hem assenyalat des d'un principi, sí que és necessari reforçar el component ètic de la funció pública i aqueix ha de ser un dels punts forts de la futura reforma. L'aparent paradoxa entre les dues afirmacions no és tal, ja que el que ens preocupa és l'efectivitat de les normes que estableixen aquells drets i obligacions i, per tant, les garanties del seu compliment. En aquest aspecte queden coses per millorar i a això es dirigeixen fonamentalment les nostres propostes.

### a) Els deures i la Inspecció de Serveis

En efecte, en compte d'elaborar noves normes o millorar les vigents sobre l'omenat codi de conducta, el més indicat és focalitzar l'atenció en el degut compliment dels que ja estan vigents. Per a això ha d'atorgar-se un major protagonisme a les funcions d'inspecció. Si important és inspeccionar els ingressos públics, no menys rellevant és l'adequat control de les despeses. Doncs bé, atès que l'ocupació pública comporta més del 30% de la despesa de la Generalitat Valenciana, és de la màxima importància qualificar i potenciar el corresponent Servei d'Inspecció.

En aqueix context, i d'acord amb les dades de què disposem, l'actual Inspecció de Serveis de la Generalitat està manifestament infradotada, perquè consta només de 6 inspectors per a controlar l'actuació de més de 15.000 empleats, deixant a part ara les inspeccions dels serveis educatius i sanitaris. Es tracta d'una xifra francament inacceptable, com també ho és que alguns dels actuals inspectors ocupen els seus llocs en virtut d'una simple adscripció provisional, la qual cosa els resta la garantia d'estabilitat, que és especialment necessària en l'exercici de tals funcions.

Resulta també molt cridaner que la LOGFPV no mencione aqueixos serveis d'inspecció en regular l'organització administrativa en matèria de funció pública. No obstant l'actual regulació continguda en el vigent Decret 68/2014, de 9 de maig, que regula l'exercici de la competència i les funcions d'Inspecció General dels serveis de l'Administració de la Generalitat, en el text de la Llei valenciana de funció pública hauria d'incloure's una regulació dels aspectes essencials d'aqueixa matèria.

No es tracta únicament de mencionar l'òrgan citat dins de l'estructura de l'Administració de la Generalitat amb competències en matèria de funció pública, sinó també i sobretot, d'incorporar les regles que corresponguen en el Títol sobre el règim disciplinari. En tot cas, en seu parlamentària haurien d'establir-se les línies generals de la seua organització i algunes regles bàsiques sobre l'exercici de les seues funcions. Entre altres coses, pareix convenient subratllar en la Llei que els inspectors de Serveis gaudeixen de la qualitat d'autoritat pública; també que tots els departaments, autoritats, funcionaris i la resta d'empleats públics estan obligats a col·laborar en les seues tasques, sense altres límits que els que deriven de l'ordenament general i dels drets fonamentals. Resulta igualment aconsellable ordenar que la Inspecció presente anualment una memòria d'activitats, que incloga una anàlisi de problemes de funcionament de l'Administració de la Generalitat, formule recomanacions de millora dels serveis, i que a més realitze una valoració retrospectiva del grau de seguiment i eficàcia de les recomanacions prèviament formulades en anteriors memòries.

Dins del web institucional de la Generalitat, podria ser convenient crear un lloc específic per a la Inspecció de Serveis. Es tractaria amb això no sols de publicar les memòries anuals i altres informes, si és el cas, sinó també de divulgar dades o informacions generals –no nominatives, òbviament– sobre el grau de compliment d'alguns deures, com per exemple el d'assistència al treball o debit horari dels empleats públics. Així mateix, hauria de crear-se en aqueix lloc una bústia virtual per a canalitzar les denúncies que puguen presentar els empleats públics o altres persones en relació amb suposades irregularitats que hagen conegut en ocasió del funcionament dels serveis públics.

D'altra banda, i des del punt de vista orgànic, convé que el Servei d'Inspecció es vincule a la Conselleria competent en matèria de funció pública i que, per tant, s'hi integre.

D'una altra part, una qüestió de cabdal importància per a aconseguir un control efectiu del compliment dels deures dels empleats públics, és reduir la Inspecció de Serveis a aqueixa única tasca, assignant a altres estructures administratives –o, a falta d'això, a unitats separen d'aquella– les competències relatives a la modernització del sector públic i les referides a l'anàlisi, avaluació i diagnòstic de les mesures orientades a millorar la qualitat dels serveis i la resta de funcions que se li assignen en l'article 4 del mencionat Decret 68/2014. Si a l'actual escassa dotació de recursos humans, s'uneix aqueixa dispersió funcional de la Inspecció de Serveis, no és impertinent dubtar de l'efectivitat real dels controls que puguen realitzar respecte al compliment pels empleats públics dels seus deures professionals.

En fi, i ja al marge de la regulació legal de la qüestió, és fonamental incrementar de manera notable la dotació del personal inspector i enfortir-ne la professionalització i les garanties d'independència d'actuació. En aquest sentit ha de fer-se una assossegada reflexió sobre el règim de provisió de llocs de treball d'aqueixos inspectors, que en cap cas no haurien de cobrir-se per lliure designació, ni tan sols els llocs de direcció. El més indicat segons el nostre parer, seria proveir aqueixos llocs per concurs específic, després d'haver superat un curs de qualificació professional d'especialització en la matèria, com els que en l'àmbit estatal desenvolupa l'Institut d'Estudis Fiscals o l'Institut Nacional d'Administració Pública (vegeu respecte d'això el Reial Decret 799/2005, d'1 de juliol).

### **b) Algunes mesures relacionades amb l'absentisme**

D'altra banda, resulta indicat afegir una consideració sobre la problemàtica de l'absentisme. Tampoc en aquest cas les actuacions a promoure per a combatre aquesta xacra no són de caràcter legal, sinó de control efectiu.

No obstant això, potser convé deixar més clar en la lletra de la Llei que la deducció proporcional de retribucions als empleats públics que no complisquen adequadament el seu «dèbit horari» (actual article 83 de la LOGFPV) no és només una mesura que pot adoptar-se en el curs d'un procediment sancionador. Una cosa és aclarir que aqueix acte administratiu desfavorable no té naturalesa sancionadora, precisió que conté ja la Llei i és encertada, i una altra de molt distinta pressuposar un vincle necessari entre la deducció de retribucions i el procediment sancionador. Al contrari, la deducció escau també en casos en què la inassistència és lícita, per diversos motius, siga l'exercici del dret de vaga o el gaudi de permisos o llicències no retribuïts o en situacions de baixa no formalitzada o en altres en què, per diferents raons, no es justifica l'incompliment del deure d'assistència, però no escau la incoació de procediment disciplinari o la sanció. En tots aquests casos ha d'aplicar-se la mesura de deducció de manera sistemàtica, sense perjudic dels drets dels interessats i les reclamacions fonamentades que puguen formular respecte d'això.

D'altra banda, és necessari a aquests efectes de control d'assistència al treball, aprofitar de forma integral les possibilitats de les modernes eines tecnològiques. Quan es detecte l'absència d'un empleat que no ha registrat la seua arribada al treball, el propi sistema informàtic hauria d'enviar-li un missatge de constància i recordatori del seu deure de justificar-la per aqueixos mateixos mitjans informàtics (sense perjudic de la possibilitat posterior d'adjuntar els documents justificatius, cas d'haver-ne). En paral·lel, tant en la Inspecció de Serveis com en la Sotssecre-

taria de cada Conselleria, s'hauria de rebre també una alerta o avís informàtic de l'incompliment de l'obligació d'assistència.

Finalment, en la memòria anual de la Inspecció de Serveis s'hauria de concretar tota la informació i les dades estadístiques sobre l'evolució de l'absentisme, i sobre l'efectiva aplicació de la mesura de deducció de retribucions. Per a elaborar la memòria s'hauria d'exigir també la col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals que col·laboren amb la Generalitat, per exemple, introduint expressament en una disposició addicional de la Llei de funció pública, l'obligació d'aquestes de remetre a l'Administració memòries trimestrals i anuals sobre nombre de baixes laborals cursades per aqueixes entitats i sobre el tipus de malalties o accidents que els van motivar.

### **c) Les obligacions en matèria de formació continuada**

La formació i qualificació dels empleats públics al llarg de tota la seua carrera professional es considera per la legislació vigent al mateix temps com un dret i un deure. Sens dubte, a l'empleat públic se li ha de reconèixer el dret a exigir prestacions formatives en el marc de les disponibilitats existents, per a així donar sentit a la qualificació d'aqueixa situació subjectiva com un autèntic dret. Però exigint sempre com a contrapartida un aprofitament mínim que vaja més enllà de la simple assistència als cursos, perquè només així es pot donar efectivitat al deure que avui contempla de manera taxativa l'article 88.7 de la LOGFPV.

No obstant el juí favorable que mereix aqueixa obligació, la seua efectivitat és més que discutible. Això es deu a la pràctica no insòlita ni infreqüent de limitar-se a assistir passivament a les sessions formatives que s'imparteixen als empleats públics, sent així que l'interès primordial d'alguns és l'obtenció del document acreditatiu d'aqueixa assistència. D'aquesta manera es devaluen les accions de formació, la qual cosa és incompatible amb la qualitat dels serveis públics i l'eficàcia i eficiència en la realització de la despesa pública. Hauria d'eradicar-se aqueix hàbit viciat, qualsevol que en siga l'abast, introduint en tots els cursos un control o verificació, tan sols senzill, sobre el grau d'aprofitament dels participants. De la mateixa manera que la simple antiguitat hauria de tindre un pes específic molt marginal en l'evolució de la carrera professional, per tal com implica «estar» en el lloc de treball, el simple fet d'assistir a les actuacions formatives tampoc no hauria de ponderar-se com un mèrit en concursos i altres mitjans de provisió, per tal com implica només «estar» present en la corresponent aula. Sobre això ens remetem al següent apartat d'aquest Informe.



### 3. Especial referència al dret a la protecció dels empleats públics que denuncien irregularitats

La consideració que és necessari reforçar els valors ètics en la prestació dels serveis públics i, molt particularment, les mesures de garantia corresponents, ens porten a analitzar i formular una proposta sobre una mesura que pot ser rellevant, com és el règim de protecció dels empleats públics que formulen alertes o denúncies sobre pràctiques corruptes, o qualsevol altre tipus d'irregularitat de què tinguen coneixement amb ocasió o com a conseqüència de l'exercici del seu treball professional. L'experiència pràctica ens ensenya que alguns empleats que tenen informació, més o menys com cal o indiciària, sobre tals irregularitats només la revelen, si de cas, quan ja ha esclatat un escàndol o hi ha una investigació en marxa, particularment judicial. Però no abans i de vegades mai, segurament per temor de les conseqüències que la seua denúncia poguera tindre sobre la seua carrera o situació en l'Administració. Estimular tals denúncies, quan són fonamentades, requereix establir garanties apropiades per als denunciants. Sent aquesta qüestió nova en el nostre ordenament, hem considerat necessari dedicar-li una atenció especial en aquest Informe.

#### a) El context normatiu de la protecció als denunciants

En el Dret espanyol no hi ha una regulació general sobre la protecció que es dispensa als qui alerten o denuncien l'existència d'irregularitats en l'exercici de les funcions que corresponen als alts càrrecs o altres empleats de l'Administració. Sí que hi ha una regla digna de ser mencionada sobre el sistema d'alerta per a la detecció primerenca de conflictes d'interès, establida en l'article 12 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat. Però es tracta d'una qüestió distinta.

A pesar del que de vegades s'afirma en els mitjans de comunicació, tampoc no està molt estesa en el món l'existència de normes específiques que protegissen els qui denuncien irregularitats, i menys encara en el sector públic. Una d'elles és l'article 33 de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, de 31 d'octubre de 2003. També compten amb alguna regulació en el nostre entorn europeu el Regne Unit, el Ducat de Luxemburg i França, i hi ha una Recomanació del Consell d'Europa. Fora del continent europeu, la regulació més coneguda és la dels Estats Units de Nord-amèrica.

En realitat, aqueix tipus de mesures de protecció es troba més en la normativa aplicable a certes empreses del sector privat, com les d'intermediació en els mercats de valors [vegeu l'article 70.ter.1.b) de la Llei del Mercat de Valors 24/1988], on es preveuen canals de comunicació o línies ètiques (whistleblowing hotlines),

per a impedir la comissió d'irregularitats i inclusivament un departament independent responsable de la funció de compliment normatiu (compliance officer).

En els últims temps i en els Estats del nostre entorn s'ha volgut potenciar la col·laboració dels empleats públics en la supervisió o vigilància del compliment de les normes pels propis agents públics, superant els prejuïus que han existit i existeixen contra aqueix tipus de col·laboració cívica. Parlem de persones que, actuant de bona fe i en benefici de la legalitat i l'interès públic, denuncien certes autoritats o funcionaris per considerar que han comés infraccions greus i manifestament contràries a l'ètica del servei.

Doncs bé, tenint en compte l'increment de casos de corrupció i d'irregularitats esdevingut a Espanya en els últims anys (i de manera molt significativa en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana), creiem adequat que la legislació d'aquesta s'ocupe de la qüestió, la qual cosa podria fer-se incloent alguns preceptes en la pròpia Llei de funció pública, llevat que s'estime més apropiat alguna altra llei especial. A l'efecte, es formulen a continuació algunes reflexions i suggeriments.

Convé aclarir en tot cas que el que ací es planteja és un simple règim de protecció dels denunciants i no la introducció d'una modalitat d'acció pública oberta a tots els empleats públics per a combatre la corrupció i les irregularitats administratives, ja que sobre aquest tipus de mesura, que comporta certs riscos, la Comunitat Autònoma valenciana no té competències.

Recordem, d'altra banda, que qui formula una denúncia es limita a informar sobre uns fets que reputa irregulars o il·lícits, la qual cosa pot donar lloc a les comprovacions, perquisicions o esbrinaments que resulten pertinents, a fi d'instruir, si escau, un procediment sancionador o penal (arts. 55.1 i 62.1 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú). En sentit tècnic jurídic i conforme a l'article 4 de la dita Llei 39/2015 (i a l'article 31 de la vigent Llei 30/1992), els denunciants no serien persones «interessades» en la tramitació del procediment que si és el cas s'incoara, si hi haguera fonament adequat i suficient, per la qual cosa ni tindrien participació en la tramitació de l'expedient, ni serien destinataris de la notificació de l'acte resolutori, ni tampoc tindrien legitimació per a impugnar-lo.

#### b) L'ocultació de la identitat de qui formula una denúncia o alerta

A la vista del Dret comparat, és clar que la garantia mínima és protegir la identitat de la persona que realitza una denúncia o alerta d'una irregularitat, tant per a evitar que la seua actuació es divulgue públicament com per a oferir-li la confiança que no patirà cap tipus de represàlies per part de l'Administració o dels seus superiors. Encara que amb caràcter general els empleats públics han d'actuar de manera reservada i amb sigil, seria convenient i oportú incloure en la norma

una referència expressa que reforce el compliment d'aqueixos deures generals, com ja ocorre en la normativa de dopatge esportiu (article 28.3 de la Llei Orgànica 7/2006, de 21 de novembre, de protecció de la salut i de lluita contra el dopatge en l'esport). En conseqüència, és important assegurar la màxima reserva respecte a l'existència d'una denúncia i sobre la identitat de la persona que la formula.

Ara bé, resulta necessari advertir que, igual que en altres normes sectorials com les d'inspecció de treball, la legislació estatal de procediment administratiu comú estableix que el denunciant ha d'identificar-se (article 62.2 de l'esmentada llei 39/2015), de manera que les denúncies no poden ser anònimes. Per tant, l'autoritat o òrgan que reba la denúncia o alerta ha de guardar secret sobre la identitat del denunciant, és a dir, garantir el més estricte anonimat ad extra. Aquest reforçament del deure de secret professional està protegit, per cert, per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (Sentència del Tribunal de Justícia de 7 de novembre de 1985, Stanley George Adams).

Qüestió distinta és si l'Administració ha de realitzar o no cap tipus de comprovació quan se li fan arribar de forma anònimes dades, documents de qualsevol tipus o proves d'una altra naturalesa que demostren a priori la comissió d'infraccions greus. No es pot descartar que ocasionalment l'Administració pugui iniciar d'ofici per aqueix motiu les seues pròpies investigacions. Però convé ser prudent a aqueix respecte i no organitzar cap espècie de bústia de les denúncies, com la que funcionava al seu dia al Palau dels Dux de Venècia.

En garantia de l'anonimat ad extra, subjau el compromís que no es conservaran arxius informàtics que continguin l'adreça d'internet, domiciliària o telefònica d'on prové la denúncia. Aqueixa opacitat, potser, pot afectar els drets del denunciat i presumpte infractor a defendre's, però només si la denúncia intenta utilitzar-se com a prova testifical, i en aquest cas resulta impossible mantindre l'ocultació d'identitat i ha de comptar-se amb el consentiment del denunciant per a revelar-la. Per descomptat, també és necessari tutelar el dret del denunciat a l'honor i la imatge personal enfront de denúncies difamatòries o realitzades de mala fe, per a la qual cosa és necessari que l'Administració realitze les comprovacions necessàries que permeten donar aparences de veracitat als fets denunciats. Alguns d'aquests problemes són analitzats per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades en el seu Informe de 28 de maig de 2007, número 128/2007. En tot cas, la simple recepció d'una denúncia que no aporta cap indici probatori no obliga l'Administració a realitzar necessàriament i imperativament una informació reservada prèvia a tramitar un procediment d'inspecció.

### c) La protecció del denunciador contra eventuais represàlies

Al marge de l'anterior, té extraordinària importància blindar el denunciador en la mesura que siga possible enfront del risc d'eventuals represàlies. Dins de les competències de la Generalitat Valenciana, cabria establir una norma de protecció que excloga el risc que s'exercisca contra el denunciador la potestat disciplinària. Però no sols això, sinó que com estableix la legislació francesa més recent (Lleis de 13 de febrer de 2011, 16 d'abril de 2013 i 20 d'abril de 2016), s'ha de prohibir qualsevol mesura de discriminació fonamentada directament o indirecta en aqueix motiu durant tot el desenvolupament de la seua relació d'ocupació pública. N'hi ha prou a pensar en la imposició de mesures desfavorables en matèria de permisos i de gaudi de vacances, o les referides a trasllats, distribució de la càrrega de treball, així com qualsevol altra que comporte una injustificada restricció o reducció de drets que s'impose com a represàlia.

Encara que la simple tipificació d'una norma prohibitiva poguera parèixer prou per a garantir la protecció enfront de represàlies, l'efectivitat pràctica d'aqueixa prohibició es reforça si, a més, s'estableix que seran invàlids els actes administratius o les mesures que vulneren aqueixa prohibició (com ocorre a França, tal com s'acaba d'indicar). Tenint en compte que la tipificació dels vicis de nul·litat és una matèria que està reservada a la llei, estatal o autonòmica [article 62.1.g) de la Llei 30/1992 i article 47.1.g) de la Llei 39/2015], aqueixa qualificació hauria de ser expressament inclosa en la norma que modifique la LOGFPV.

D'altra banda, seria de gran utilitat introduir expressament en la Llei una regla que invertira la càrrega de la prova, partint de la presumpció que les mesures desfavorables adoptades contra el denunciador són de caràcter repressiu. Es tracta d'alliberar el denunciador de la càrrega de demostrar que una concreta mesura perjudicial és una autèntica i vertadera represàlia, per a la qual cosa ha de ser l'Administració la que aporte els indicis i arguments que permeten concloure, amb prou fonament objectiu, que la mesura desfavorable no està causalment vinculada amb el fet de la formalització de la denúncia, sinó que es deu únicament i exclusiva a autèntiques necessitats del servei, o a la comissió d'una infracció sancionable per qui al seu dia va formular una denúncia. Aqueixa mateixa orientació d'invertir la càrrega de la prova, també s'ha establert recentment en la normativa francesa (Llei de 20 d'abril de 2016, relativa a la deontologia i als drets i les obligacions dels funcionaris).

En definitiva, es tracta d'incorporar una directriu semblant, o semblant a l'establida en l'article 96 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la Jurisdicció Social, que estableix la inversió de la càrrega de la prova en casos de discriminació contrària a la igualtat, o en relació als accidents de treball. En relació als



contractats laborals de les administracions valencianes, convindria introduir en la Llei autonòmica una referència expressa al fet que les mesures de represàlia es reputen com a discriminatòries i, per tant, cobertes pel mencionat precepte de la Llei 36/2011. En aqueix context, la Comunitat Autònoma no crea la regla processal d'invertir la càrrega de la prova (perquè s'estableix ja en la legislació estatal), i es limita a modular el seu àmbit d'aplicació, per a estendre-ho a una qüestió relativa al seu personal lligat amb l'Administració autonòmica per un vincle de naturalesa laboral.

En relació als funcionaris públics, aqueixa regla sobre la inversió de la càrrega probatòria únicament podria ser aplicable en l'àmbit administratiu, perquè no pareix o almenys és dubtós que la Generalitat Valenciana tinga competència per a introduir ex novo aqueixa regla per als processos judicials de l'ordre contenciós administratiu. Però, potser, podrà reflectir-se en el futur també en la legislació estatal o ser deduïda per la jurisprudència, com a vegades succeeix. A aqueix respecte, convé recordar ací que l'article 149.1.6 de la Constitució, atribueix a l'Estat competència en matèria de legislació processal, «sense perjuí de les necessàries especialitats que en aquest orde es deriven de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes». Tenint en compte que aqueix precepte no admet les especialitats processals que s'estimen convenientes o oportunes (perquè sempre han de ser «necessàries»), i a la vista de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la matèria (sentències 83/2014, 201/2013, 92/2013, 21/2012, 135/2006, 243/2004 i 47/2004, entre altres), no hi ha plena certesa per a afirmar que la Comunitat Valenciana tinga competència per a introduir ex novo aqueixa especialitat processal en l'ordre contenciós administratiu.

El simple fet que normativament s'exclouen les sancions o altres mesures contra el denunciant, no basta per a excloure que es dicten contra ell actes desfavorables. Al denunciant no li quedaria més remei que impugnar aqueixos actes i pretendre'n la invalidació. Encara que aqueixos actes foren declarats contraris a Dret, aqueixa invalidació seria en un cert sentit pírrica o platònica, perquè algunes conseqüències haurien consumat ja els seus efectes i només cabria compensar el denunciant represaliat mitjançant una reparació econòmica. Doncs bé, per al cas que es consumara alguna acció de represàlia que es declarara posteriorment il·lícita per acte administratiu o sentència judicial, cabria potser compensar el denunciant represaliat mitjançant una reparació econòmica. La Llei valenciana de funció pública podria no sols al·ludir a aquesta possibilitat, sinó a més recordar l'obligació d'exercir l'acció de tornada contra l'autoritat o funcionari que haguera pres represàlies. A l'efecte haurà d'aplicar-se, no obstant això, la legislació sobre responsabilitat patrimonial, que és competència de l'Estat.

#### **d) La prevenció de les denúncies falses o de mala fe**

D'un altre costat, elementals raons de prudència aconsellen previndre el risc d'un eventual abús del dret a formular denúncies contra autoritats o funcionaris que realitzen actuacions suposadament irregulars. D'acord amb una visió ponderada dels distints béns jurídicament protegits, també hauria d'acordar-se algun tipus de protecció als qui poden ser víctimes de denúncies difamatòries. Hi cap, per exemple, incloure en la tipificació de les infraccions sancionables en matèria de funció pública la de les denúncies realitzades fraudulentament o de mala fe, per a desprestigiar sense fonament una autoritat o empleat públic.

#### **e) L'eventual introducció de mesures positives que fomenten les denúncies i alertes; especial consideració del règim de clemència**

Al marge de la protecció que s'atorga a la persona que formula una alerta o denúncia, té algun sentit plantejar-se l'eventual conveniència o utilitat d'introduir a més mesures positives que estimulen o fomenten aqueix tipus de col·laboració en la lluita contra les irregularitats administratives i la corrupció.

En el cas dels empleats públics, no cal adoptar mesures d'estímul o compensació econòmica respecte d'això, com succeeix en alguna legislació estrangera sobre mercats de valors (per exemple, en la «Wall Street Reform and Consumer Protection Act» de 5 de gener de 2010). En canvi, sí que cal afavorir les denúncies d'empleats públics peneditos d'haver participat en una irregularitat durant l'exercici de la seua activitat professional. És a dir, es tractaria d'atribuir al denunciant l'avantatge que estableixen ja algunes normes del nostre Dret positiu i que es bateja com «clemència», que comporta una indulgència total o parcial de les irregularitats que haguera comés, figura que té el seu origen en el sector de defensa de la competència, i que ara s'ha inclòs amb efectes generals en l'article 64.2 de l'esmentada Llei 39/2015, del Procediment administratiu comú, al text del qual ens remetem.

Per a reforçar la seguretat jurídica i fitar els límits d'aqueixa fórmula de clemència o condonació de responsabilitats als empleats públics que denunciïn irregularitats, en redactar la Llei autonòmica resulta prudent inspirar-se en els matisos i les cauteles establits en els articles 65 i 66 de la Llei 15/2007, de Defensa de la competència, i en l'article 52 del seu Reglament (aprovat per Reial Decret 261/2008, de 22 de febrer). En aqueix sentit, perquè cabera adoptar una mesura de clemència total, haurien de concórrer els requisits següents:

- a) que l'empleat públic interessat, sol·licite expressament la mesura de clemència;

- b) que el sol·licitant de la clemència siga el primer a denunciar els fets i aportar-ne elements de prova;
- c) que el sol·licitant de la mesura de clemència no haja participat en la destrucció de proves; i,
- d) que en el moment de formular la denúncia, el sol·licitant de la mesura de clemència haja posat fi a la seua participació en els fets irregulars o contraris a Dret;
- e) que l'empleat públic que sol·licita la clemència no haja adoptat mesures per a obligar altres empleats públics a participar en la irregularitat que es denuncia; i
- f) que el sol·licitant col·labore amb l'Administració en l'esclariment dels fets de manera plena, continuada i diligent.

Encara que és probable que aquesta mesura tinga menor eficàcia en un ambient corporatiu o laboral, la Llei valenciana de funció pública podria incloure aquestes previsions.

#### f) L'òrgan competent per a gestionar les denúncies

Encara que caben diverses opcions, per raons d'eficiència i economia en la realització de la despesa pública no és aconsellable crear un nou òrgan per a gestionar les denúncies o alertes que formulen els empleats públics sobre les irregularitats que coneguen en l'exercici de les seues funcions. Pot bastar d'atribuir aqueixa labor a la Inspecció de Serveis, sempre que, com més amunt hem exposat, s'acorde reforçar aquest òrgan en les seues funcions i, sobretot, en els seus mitjans personals.

Un dels inconvenients que pot merèixer aqueixa opció és la limitació de l'àmbit subjectiu d'actuació de la Inspecció. Encara que és clar que té competència per a supervisar el compliment de la legalitat per part dels empleats públics, no és igual d'evident que també li corresponga la fiscalització de l'activitat de les autoritats públiques i els alts càrrecs de l'Administració, als qui podrien referir-se els fets irregulars continguts en la denúncia. Davant aqueixa situació es pot pensar en dues alternatives: a) atribuir expressament a la Inspecció de Serveis la competència per a fiscalitzar les autoritats i alts càrrecs adés esmentats, a tals efectes; o b) limitar la tasca de la Inspecció a realitzar la informació reservada que precedeix el procediment d'investigació dels fets denunciats, atribuint la competència per a incoar i instruir aqueix procediment a un altre òrgan distint, com l'encarregat de dilucidar els conflictes d'interès, llevat que escaiga presentar denúncia davant la Jurisdicció Penal.

## XII. FORMACIÓ

### 1. Un canvi de rumb necessari

Sol ser lloc comú que els governs, i els qui en el seu si es responsabilitzen de la política de funció pública, apel·len a les virtuts de la formació dels empleats públics com una de les palanques essencials de modernització i canvi en les Administracions Públiques, i destaquen la necessitat de potenciar-la. Però això contrasta sovint en la pràctica amb una escassa preocupació per innovar el propi model formatiu i amb la reiteració d'esquemes i fórmules rutinàries i en gran manera periclitades, que no produeixen els efectes pretesos ni generen un eficaç retorn de la inversió pública que, en major o menor grau, es dedica aquests fins.

Açò ha succeït, per descomptat, a la Comunitat Valenciana durant prou de temps, com es dedueix d'algunes de les anàlisis que hem exposat en pàgines anteriors. En primer lloc, hi ha hagut un retrocés sostingut dels recursos destinats a aquest fi. Mentre que en 2010 la formació gestionada per l'IVAP va tindre un pressupost de 1.668.000 euros, en 2016 la quantitat pressupostada és de 1.202.800 euros, si s'exclouen altres 887.780 euros destinats a l'Administració Local i finançats per l'INAP. Aquesta quantitat, que no obstant ha experimentat un augment respecte a 2015, significa entorn de 75 euros per empleat. Sense comptar amb els mitjans formatius propis del personal d'educació i sanitat, la xifra suposa només un 2,2 per mil de la despesa de personal de la Generalitat, percentatge molt allunyat del percentatge de la massa salarial que s'estima que destinen a formació les grans organitzacions, que se situa entorn de l'1%. Encara que l'any 2016 s'adverteix un positiu canvi de tendència, difícilment pot aconseguir-se una progressió adequada amb un volum tan escàs de recursos.

No obstant això, el problema no és només pressupostari. Ja s'ha dit que ha faltat una política coherent de formació i, quant a aqueixa carència, ha predominat un model d'oferta àmplia i heterogènia de cursos, sense directa connexió molts d'ells amb les necessitats reals de l'Administració o els requeriments dels llocs de treball, sinó més aïna destinats a proporcionar al personal l'oportunitat d'acreditar mèrits avaluable en els processos de consolidació o de provisió de llocs, i ara també per a la carrera horitzontal. Cursos i activitats generalment de curta durada i en els quals no s'exigeix normalment cap tipus de control o verificació de l'aprofitament.

Per descomptat, la formació és un dret del personal empleat públic i així ho concep el TREBEP en el seu art. 14.g): «dret a la formació contínua i a l'actualització permanent dels seus coneixements i capacitats professionals, preferentment en horari laboral». També és una matèria de negociació obligatòria, conforme a l'article 37.1.f). Però això no significa que la política de formació haja de condicionar-se a l'interès individual dels funcionaris o a les demandes de les organitzacions sindicals que participen en les meses de negociació.

Per això la Comissió de preparació de l'EBEP recomanava no sols que es fera referència a la necessitat que les Administracions Públiques es dotaren dels recursos necessaris per a la formació i perfeccionament, sinó que la seua gestió es caracteritzara pel rigor, en forma eficaç criteris de programació, gestió i avaluació. I, des del punt de vista de l'empleat públic, el TREBEP concep la formació no sols com un dret, tenint en compte les expectatives legítimes de desenvolupament professional, sinó també com un deure (art. 54.8), vinculat a la contínua millora del servei i adaptada a un entorn canviant. Deure que cal planificar, organitzar i avaluar, màximament quan la relació de servei es caracteritza jurídicament per la inamovibilitat funcional i dóna lloc normalment a una dedicació vitalícia al servei públic.

En virtut d'això, la política de formació dels empleats públics de la Generalitat ha de revisar-se des d'un plantejament estratègic. Això suposa, en primer lloc, abandonar el format de «catàleg o menú» de cursos, típic de tants centres públics de formació, per a centrar-se en les necessitats formatives del personal relacionades amb l'exercici dels llocs de treball. Per a la qual cosa cal detectar amb rigor les necessitats, aprovar una programació adequada a elles i fer-ne després l'estudi de l'impacte, és a dir, de com es transfereix la formació impartida a l'exercici dels llocs de treball.

D'altra banda, la formació lligada a l'exercici dels llocs i associada amb el desenvolupament professional no és l'única a reorientar. És imprescindible que la Generalitat contemple uns altres dos aspectes en la política de formació del personal al seu servei. En primer lloc, la formació «d'entrada» en el servei públic, lligada a la selecció, que ha de jugar un paper rellevant, com hem assenyalat en l'apartat anterior, sobretot en l'accés a alguns Cossos i Escales dels Grups superiors. En segon lloc, cal fer una difusió com cal de les innovacions i línies de millora existents sobre la gestió dels serveis i proveir-ne un coneixement transformador, mitjançant noves investigacions. Des d'aquest últim punt de vista, té particular importància la formació del personal directiu, destinada a crear «valor públic» en un àmbit tan rellevant. I, com és natural, també la tenen els estudi i les investigacions aplicades.

Revisar la política de formació ha de suposar, alhora, repensar el marc institucional responsable de la seua organització. Per a això és imprescindible acordar un punt d'inflexió en la trajectòria seguida per l'IVAP, caracteritzada per la seua progressiva decadència en els últims vint anys, a la qual ja ens hem referit en l'apartat V.

Una reforma legislativa general de la funció pública autonòmica pot ser una bona ocasió, una vegada contrastada la ineficàcia del model vigent, per donar un gir substantiu al marc organitzatiu de la formació, als seus enfocaments i, en definitiu, al model institucional que la sustenta.

## 2. Algunes propostes legislatives

La LOGFPV arplega ja en els seus articles 93 a 95, dins del Títol dedicat als drets i deures dels empleats públics, la regulació de la formació. Al seu torn, l'important Decret 186/2014, de 7 de novembre, del Consell, pel qual es regula el sistema de carrera professional, completa aqueixa regulació als efectes que contempla.

Pel que a la LOGFPV, la definició de la formació com a dret en l'article 93 està ben articulada. Per la seua banda, l'article 94 incideix en la formació com un deure de l'empleat públic, un enfocament encertat que, per cert, ha sigut imitat per altres lleis autonòmiques. La Llei es refereix també, en els articles 93 i 95, a l'obligació de l'Administració de programar la formació, als plans de formació i a la funció de planificar, organitzar i executar els cursos de selecció i promoció del personal, que atribueix a l'IVAP. A aquest es dedica l'article 95, atribuint-li a més la funció de participar en la formació i perfeccionament del personal d'altres Administracions Públiques –cal pensar sobretot en les entitats locals, encara que no se citen expressament– i la de realitzar estudis i investigacions relacionats amb l'Administració i la gestió pública, així com amb la formació i perfeccionament del personal.

De fet, la regulació de la LOGFPV va suposar en el seu moment una innovació en aquesta matèria i és substancialment correcta. Els problemes detectats no deriven en aquest cas de la legislació, sinó de com s'ha aplicat aquesta; en alguns extrems, cabria millor dir de com no s'ha aplicat. Allò decisiu no és tant en aquest cas modificar la Llei sinó canviar radicalment la forma en què s'ha dut a terme la política de formació, amb independència d'aquella o desconeixent les seues orientacions. No obstant això, poden introduir-se en el text legal alguns retocs de detall.

Cal fer major èmfasi en la formació no sols com a dret de l'empleat públic sinó com a element d'interès públic. En aquest sentit es recomana precisar que, a més de planificar-se en funció de les necessitats del servei, han d'avaluar-se periòdicament les accions formatives i el seu impacte en la millora dels serveis. I això no sols mitjançant la memòria anual que elabora l'IVAP, centrada en la mera recopilació de dades. També pot establir-se que la planificació de les accions esmentades ha d'observar un adequat equilibri territorial.

Des del punt de vista de la formació com a deure, recomanem que s'incloga una garantia elemental del seu compliment, indicant que l'acreditació dels cursos i accions de formació requerirà una prèvia avaluació de l'aprofitament pels interessats, tal com hem assenyalat en l'apartat anterior.

Es recomana també que la regulació de l'IVAP es mantinga en la Llei de funció pública, però amb algunes innovacions.

Ja hem dit també que ens pareix necessari ampliar les competències de l'IVAP perquè assumisca la funció d'organització, supervisió i avaluació de la selecció del personal al servei de la Generalitat.

Pel que a les funcions de formació, hauria de reconèixer-se a l'IVAP un paper coordinador dels restants centres de formació existents, tant per als diferents sectors de l'ocupació pública de la Generalitat (sanitat, educació, justícia, universitats) com per a altres nivells de govern (Ajuntaments, Diputacions, federacions de municipis) en inclús del sector públic empresarial (IVACE, EIGE, CulturArts, Turisme) i del personal de les institucions estatutàries. També s'hauria de contemplar de manera específica l'atribució a l'IVAP de la política de formació de directius.

Un disseny de centre com el plantejat requereix segurament dotar-lo per llei de personalitat jurídica pròpia. El seu director o directora hauria de ser nomenat entre persones idònies, és a dir, amb coneixements i experiència en la matèria, i hauria de ser assistit per un consell rector, en el qual pot preveure's alguna participació dels agents socials, de les Universitats i de la societat civil. La Llei pot regular també les bases del seu règim jurídic, inclosa l'obligació de transparència i la rendició de comptes.

En definitiva, proposem una mena de «refundació institucional» de l'IVAP, conceptuat com a òrgan gestor de les polítiques de selecció i formació de la funció pública, no sols per al personal de l'Administració del Consell, sinó per a la valenciana en la seua totalitat.

## XIII. PROVISIÓ DE LLOCS I MOBILITAT

### 1. Un règim legal rígid i inaplicat

El règim de provisió de llocs de treball de la LOGFPV segueix, com no podia ser menys, l'establert en el TREBEP, encara que amb algunes peculiaritats significatives, que estan pensades en clau de garantia de les opcions individuals dels funcionaris més que de les necessitats objectives del servei. Amb tot i com s'ha exposat des de l'inici d'aquest Informe, és un règim que s'ha desvirtuat en la pràctica, inclús sense infringir la lletra de la Llei, ja que el que segons aquesta hauria de ser la regla general –el concurs com a forma de provisió– fa temps que no s'utilitza com a tal, mentre que el que hauria de ser excepcional –lliure designació, comissió de serveis, adscripció provisional– s'ha convertit en ordinari en la pràctica. Convé per això fer un replantejament de la qüestió, introduint algunes normes de garantia i també algunes altres de flexibilitat, a fi de regularitzar el funcionament de l'Administració valenciana en aquest aspecte tan important del règim de la funció pública.

Per a començar, és clar que la mobilitat pot ser voluntària o forçosa, com reconeix l'article 97 de la LOGFPV. Aquesta última, que ha de fonamentar-se en les necessitats del servei, pareix contemplar-se no obstant això en la Llei esmentada amb gran desconfiança, la qual cosa porta a extremar les garanties fins al punt que pot resultar de difícil aplicació en la pràctica. Quant al règim de concursos, es vincula en gran manera a la fragmentació dels llocs en funció dels Cossos i Escales. Tot això introdueix un factor d'enorme rigidesa en la gestió del sistema de provisió. No és estrany per això que el model no s'haja aplicat i que, en canvi, s'hagen utilitzat profusament aquelles «vàlvules de fuita». Però la conseqüència resultant és un sistema opac i aleatori de provisió de llocs, caracteritzat per una altíssima discrecionalitat, que no té en compte de manera explícita i suficient els principis fonamentals que, segons el TREBEP (art. 78.1), han de regir-lo: igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

Dit açò, hem d'analitzar les diferents peces del sistema i exposar les nostres recomanacions respecte d'això.

## 2. Sobre els concursos

Res a objectar per la nostra part per tal que el concurs es considere com el sistema normal de provisió de llocs. No obstant això, la regulació sobre els concursos actualment continguda en la LOGFPV deixa prou a desitjar, per diverses raons.

Abans de res, és necessari al nostre entendre desvincular la provisió de llocs de la pertinença a un Cos o Escala determinada. Això no significa que no puga reservar-se certs llocs de treball en exclusiva a funcionaris d'algun Cos o Escala, però això ha de ser l'excepció. Els llocs, com a regla general, han d'estar oberts a tots els qui reunisquen els requisits i competències per a exercir-los que es contemplen en les relacions de llocs de treball, conforme al principi jurisprudencial de «llibertat amb idoneïtat». Sobren per tant en la Llei totes aquelles referències que uneixen llocs i Cossos, que haurien de suprimir-se.

D'un altre costat, la regulació actual, que hauria de començar per diferenciar de manera expressa els dos tipus de concursos, el general i l'específic, no té la claredat que resulta precisa per a aconseguir la seguretat jurídica. Respecte d'això formulem les observacions que segueixen.

### a) Els mèrits que es poden al·legar en el concurs general i la seua ponderació

Un dels aspectes sobre els quals reflexionar, a l'efecte de introduir certs canvis en la normativa legal, és el de la identificació dels mèrits que es valoren en un concurs.

Per a començar, qüestionem que siga un encert haver-hi assenyalat com el primer de tots els «mèrits» l'antiguitat [article 100.2.a) de la LOGFPV]. És, almenys, discutible que el simple transcurs del temps dega o puga ser ponderat com un autèntic mèrit atribuïble a l'empleat públic. Sembla més raonable considerar que el mèrit radica en el nombre d'anys de treball que hagen sigut favorablement avaluats i en el bagatge professional derivat del seu exercici. Per això, pareix necessari canviar el concepte «d'antiguitat» pel «d'experiència professional en el servei».

D'un altre costat, l'article 100.2.h) de la LOGFPV estableix que, en els termes que es disposen reglamentàriament, es podran valorar com a mèrit les «activitats científiques, docents, d'investigació i publicacions». Segons el parer d'aquesta Comissió, aqueix precepte legal hauria d'afegir la necessària vinculació directa entre aqueixes activitats i publicacions, amb el perfil de les tasques que s'atribueixen al lloc de treball que surt a concurs.

Quelcom de semblant cal dir del mèrit tipificat en l'article 100.2.g) de la LOGFPV, açò és, la formació. El mèrit esmentat ha de cenyir-se únicament a la forma-

ció que siga afí o que estiga directament lligada amb les tasques i funcions que s'assignen al lloc de treball. D'altra banda, als efectes de ponderar la formació obtinguda mitjançant la participació en cursos, jornades o seminaris, la norma legal podria precisar que només hauria de valorar-se com a autèntic mèrit l'acreditació de l'aprofitament i no la simple realització d'aqueixes activitats o, per dir-ho d'una altra manera, el «col·leccionisme de diplomes» que tan sols hi demostren la participació formal –i ni tan sols la presència continuada–. La simple assistència als cursos de formació és un deure de l'empleat públic (article 94 de la LOGFPV); doncs bé, el respecte d'aqueixa norma allibera l'empleat de responsabilitats disciplinàries (articles 142.1.m) i 143.1.e) de la LOGFPV), però el simple compliment del deure no és un mèrit o una qualitat digna de valoració positiva en realitzar un concurs per a la provisió de llocs de treball.

A l'hora de ponderar el pes específic dels uns i els altres cursos, potser també podria considerar-se la conveniència o oportunitat d'atorgar major valoració a certes activitats formatives oficials, com les organitzades o supervisades per l'IVAP.

La mateixa lògica d'exigir una connexió o adequació entre un mèrit i el perfil del lloc de treball en el mateix text de la Llei, hauria de traslladar-se a tots els altres. Inclús al coneixement d'idiomes dels Estats membres de la Unió Europea [article 100.2.d) de la LOGFPV], o el nivell de coneixements de valencià [article 100.2.c) d'aqueixa mateixa Llei]. Pareix raonable que aquests mèrits es posen en relació amb el perfil lingüístic dels llocs de treball, que pot ser i normalment serà diferent.

D'una altra part, encara que l'article 100.2 de la LOGFPV inclou com a mèrit l'avaluació de l'exercici en destinacions anteriors, ho fa com un mèrit més, quan segons el parer d'aquesta Comissió hauria de ser el més rellevant, òbviament des del moment que l'avaluació esmentada s'implante de manera efectiva. Però almenys la Llei hauria d'indicar que el mèrit esmentat ha de ser preferent entre els que s'inclouen en el barem i que la puntuació corresponent a aquell serà la que es tinga en compte en cas d'empat. Inclús es podria garantir en la pròpia Llei un percentatge mínim en el barem referit a la valoració positiva de l'exercici en els llocs de treball previs.

En fi, un mèrit que fins ara no sol ponderar-se en els concursos i que, a pesar del seu oblit, és molt valuós per a la recta satisfacció dels interessos generals en la gestió dels recursos humans, és la participació en les comissions designades per a realitzar les proves de selecció i ingrés en l'ocupació pública i, encara que en menor grau, també en les comissions responsables de valorar els aspirants en els concursos per a la provisió de llocs de treball. Donada l'escassa predisposició de no pocs funcionaris a prendre part en aquest tipus de tasques, pareix convenient premiar-les com a mèrit valorable.

D'altra banda, la vigent Llei no diu res sobre la ponderació relativa dels mèrits a incloure en el barem per la convocatòria del concurs, ja que es limita a exigir que la convocatòria incloga un barem [article 101.1.c)], i possibilitar que el barem fixe una puntuació mínima global per a l'adjudicació del lloc de treball [article 101.1.e)]. En l'actualitat els límits objectius al pes específic que el barem pot atribuir a cada un d'aqueixos mèrits s'estableixen en una norma de desplegament, l'article 20.3 del Reglament de selecció, provisió de llocs de treball i carrera administrativa del personal, aprovat per Decret 33/1999, de 9 de març. Convé, no obstant això, que en seu parlamentària es fixe un límit màxim a la ponderació de cada mèrit –entre un 30 i un 40%, per exemple–, ja que és una garantia bàsica de raonabilitat i proporcionalitat.

Finalment, ha de reconsiderar-se, a la llum de les circumstàncies, si el termini mínim d'exercici d'un lloc de treball per a poder concursar a un altre ha de ser el d'un any, que fixa la LOGFPV (art. 101.3), o el de dos, com és comú en la legislació de l'Estat i d'altres CCAA, encara que admeta excepcions justificades. Segons la nostra opinió convé afavorir una mínima estabilitat en l'exercici de cada lloc, per la qual cosa hauria de canviar-se la norma, alineant-la amb la d'altres lleis o reglaments.

#### **b) L'òrgan que valora els mèrits d'un concurs general**

La LOGFPV estableix que la composició d'aquests òrgans ha d'atindre's a idèntics principis i regles que els establits per als òrgans de selecció. Mostrem la nostra conformitat amb aqueixa norma, a la qual fem extensives les nostres consideracions sobre la composició dels òrgans de selecció, perquè sent en l'un i l'altre cas la seua funció de naturalesa tècnica, no resulta oportú incorporar a la comissions que valoren els mèrits d'un concurs general als que tenen com a únic títol de legitimació la seua pertinença a un sindicat o associació professional, o la seua condició de representant d'aqueix tipus d'organitzacions.

#### **c) El concurs específic**

No sempre la fórmula del concurs ordinari és la més idònia per a assegurar la correcta provisió de llocs de treball basada en el mèrit i la capacitat. I això pel pronunciat formalisme dels barems. Menys encara ho és en un sistema que encara no ha introduït l'avaluació de l'exercici. La mera ponderació quantitativa de mèrits estandarditzats dificulta, quan no impedeix, una vertadera «gestió per competències», que tinga en compte les habilitats i destreses dels candidats i la seua actitud davant del servei, prou contrastada. Aquest tipus de consideracions, que són atendibles, serveixen d'argument i a vegades de simple excusa per a

ampliar de manera immoderada el sistema de lliure designació, que implica en la pràctica un grau màxim de discrecionalitat dels nomenaments. Per això en molts casos, sobretot per a cobrir llocs singularitzats i d'un cert nivell de responsabilitat, és més adequada la fórmula del concurs específic. Com ja s'ha anticipat, aqueixa fórmula té acollida en la LOGFPV (article 100.3), encara que no se li atorga la importància que mereix. En l'actualitat la norma legal esmentada no té desplegament reglamentari en el Decret 33/1999, de 9 de març.

Segons la nostra opinió, és preferible abans que res dedicar preceptes distints i separats a la regulació dels concursos generals i els concursos específics, ressaltant així la rellevància d'aquests últims com a sistema alternatiu ordinari de provisió.

Dit açò, considerem que han d'ampliar-se els supòsits en què escau aplicar tal fórmula, substituint en alguns casos al pur concurs de mèrits i altres –el que és especialment important– a la utilització del sistema de lliure designació. A l'efecte, podria començar identificant-se el tipus de llocs de treball a què pot o ha d'aplicar-se el concurs específic. Considera que aquesta hauria de ser la regla general per a proveir els llocs de treball dels nivells corresponents als Subgrups A1 i A2, llevat que es tracte, potser, de llocs de base i de responsabilitats limitades. I, per descomptat, hauria de ser el sistema normal per a la provisió de les direccions de servei, llevat que excepcional i motivadament s'opte per la lliure designació. Si, com s'ha dit amb antelació (apartat VIII), inclús els llocs directius –inclosos els de subdirecció general i equivalents– haurien de cobrir-se per un sistema que garantisca la publicitat i la concurrència i en funció de l'acreditació prèvia de coneixements i experiència, no té justificació que les direccions de servei es cobrisquen en general per lliure designació.

A continuació, haurien de descriure's de manera suficient els mèrits específics que poden ser objecte de valoració en aqueix tipus de concursos i fitar grosso modo el seu pes específic comparatiu, establint límits percentuals que en constrenyen la ponderació, en termes semblants a què ja hem exposat respecte del concurs ordinari.

En tot cas, convé diferenciar les dues fases del desenvolupament del concurs específic, com fa ja la Llei. Aqueixa norma hauria de descriure succintament les dues fases del desenvolupament del concurs específic, i detallar amb un poc més de precisió el tipus de proves que es poden desenvolupar en la segona fase, en particular, l'eventual exigència d'una memòria, i la realització d'una entrevista (en ambdós casos, sobre els mèrits específics exigits en la convocatòria).

En els casos en què s'exigisca l'entrevista personal, és indispensable indicar que ha de versar sobre els coneixements, experiències i aptituds professionals dels candidats, per especial referència a les funcions del lloc a exercir. En tot cas s'ha



de deixar constància de l'entrevista, en garantia de l'objectivitat i transparència del procediment i dels drets dels interessats, la qual cosa ha de fer-se mitjançant gravació audiovisual, com s'estableix ja en algunes Administracions.

Finalment i per a major garantia cabria introduir en la Llei una regla especial de ponderació dels punts atribuïts per cada un dels membres de la comissió de valoració del concurs, en una línia semblant a la de l'article 45.5 del Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració de l'Estat i de provisió de llocs de treball, aprovat per Reial Decret 364/1995, de 10 de març. Segons aquest precepte, la valoració dels mèrits –òbviament en la part no reglada pel barem– ha d'efectuar-se tenint en compte la mitjana aritmètica de les puntuacions atorgades per cada un dels membres de la comissió, rebutjant la màxima i la mínima concedides, puntuacions i valoració final que han de reflectir-se en acta.

#### **d) L'adequada i suficient motivació dels actes resolutoris dels concursos**

En tot cas, la Llei hauria d'incorporar expressament un precepte que exigisca la suficient i adequada motivació dels actes resolutoris dels concursos, tant els generals com els específics.

En concret, s'hauria d'establir una regulació que evite el risc que les comissions es limiten a exterioritzar una valoració global o conjunta dels mèrits, exigint l'obligatòria justificació individualitzada de la puntuació atribuïda a cada un dels al·legats per cada candidat. Si, com pot ocórrer en els concursos específics, una de les proves fóra una entrevista, cada un dels membres de la comissió corresponent hauria de redactar un informe individualitzat en el qual detall de manera adequada el seu juí, informe que hauria d'incorporar-se a l'expedient.

Convé recordar, que la normativa general sobre procediment administratiu comú no es conforma amb la simple exteriorització dels punts que s'assignen a cada candidat en un procediment selectiu, perquè a més sempre ha quedar constància en l'expedient, «dels fonaments de la resolució que s'adopte» (article 54.2 de la Llei 30/1992, i article 35.2 de la Llei 39/2015). Encara que l'encara vigent Llei 30/1992 no fóra aplicable als empleats públics, ja no ocorre el mateix amb la més recent Llei 39/2015.

### **3. En especial, la lliure designació**

#### **a) Situació actual**

La lliure designació és una fórmula de provisió de llocs de treball que es qualifica «d'ordinària» en l'article 99.1 de la LOGFPV, que la preveu per als següents llocs en l'article 102.2:

- «a) Els llocs de treball amb el rang de subdirecció general o caps de servei.
- b) Els llocs de secretaria d'alts càrrecs.
- c) Els llocs de naturalesa funcional que es creen com a conseqüència d'Acord del Consell i amb les característiques i requisits que s'hi estableixen, pertanyents als grups o subgrups professionals A1, A2, B o C1, adscrits i directament dependents de les sotssecretaries o de les secretaries autonòmiques, amb funcions d'assessorament o coordinació i que tinguen la denominació de coordinador/a assessor/a».

Convé afegir que, segons l'article 102.3, la Conselleria a la qual estiga adscrit el lloc de treball resoldrà les convocatòries corresponents, bé amb la seua adjudicació «a la persona que hi considere més idònia», bé declarant deserta la convocatòria esmentada, «inclús existint personal que reunisca els requisits exigits, si considera que cap persona no resulta idònia per al seu exercici». La discrecionalitat de la decisió es contempla, doncs, com a màxima.

En virtut d'això i d'altres raons ja apuntades, no és gens estrany l'elevat nombre de llocs de l'Administració General de la Generalitat que avui dia estan coberts per lliure designació. Segons dades de què disposem, datades a gener de 2016, d'un total de 16.967 llocs de treball existents, 796 van ser proveïts mitjançant lliure designació. Els llocs són majoritàriament del Subgrup A1 i A2 (643 llocs de treball), i altres dels Subgrups C1 i C2 (140 llocs de treball). Dels 796 llocs de treball proveïts mitjançant lliure designació, 206 estaven oberts a funcionaris d'altres Administracions Públiques i els restants no.

La situació no és la més coincident amb l'aplicació dels principis de mèrit i capacitat en la provisió de llocs. Segurament per això els programes per a les passades eleccions autonòmiques dels partits i coalicions que actualment conformen el Govern de la Generalitat Valenciana apostaven «per la despolitització dels càrrecs de responsabilitat, amb seleccions basades en convocatòries públiques a càrrec de tribunals independents especialitzats» (programa de govern presentat pel PSPV-PSOE, punt 54); o més directament per introduir «canvis normatius urgents per a impedir la consolidació de grau dels nomenaments efectuats mitjançant procediment de lliure designació, quan es tracte de llocs de treball que hagen de passar a ser seleccionats mitjançant concursos» (programa de govern presentat per la coalició Compromís, punt 10).

En efecte, encara que la lliure designació és una fórmula de provisió de llocs de treball reservats als funcionaris de carrera, que no és contrària per si mateix a la igualtat en l'accés als càrrecs públics, a l'objectivitat exigida en la satisfacció dels interessos generals i també al principi de mèrit –i així ho ha afirmat el Tribunal



Constitucional nombroses vegades (per exemple, STC 235/2000, de 5 d'octubre)–, l'abús d'aquesta fórmula i la manera absolutament immotivada amb què es practica constitueix una situació no d'acord amb els principis i drets adés esmentats. No sols això, sinó que tampoc beneficia el funcionament correcte de l'Administració des del punt de vista de l'eficàcia i l'eficiència.

Altrament, la llibertat de nomenament de càrrecs de la funció pública comporta un risc d'arbitrarietat i de favoritisme, la qual cosa al seu torn repercuteix negativament en la moral i en la confiança dels funcionaris i en l'ètica del servei públic. En fi, la llibertat de designació comprèn la llibertat de cessament i aqueixa falta de garantia d'estabilitat en el lloc de treball pot condicionar i debilitar la plena objectivitat del seu exercici, ja que el titular s'arrisca a perdre el seu lloc si no complau els seus superiors jeràrquics.

#### **b) Algunes propostes o suggeriments en matèria de lliure designació**

A la vista d'aqueix context normatiu, programàtic i estadístic i de les seues conseqüències sobre els valors del servei públic i la satisfacció dels interessos generals, cal formular algunes propostes o suggeriments, al seu torn informades pels pronunciaments judicials sobre la matèria. No es tracta de suprimir aqueixa fórmula sense més, ja que en alguns casos pot estar justificat el seu ús i per això es contempla també en el TREBEP. Però és necessari fitar els supòsits en què escau i emmarcar degudament la discrecionalitat que comporta el seu exercici dins dels límits jurídics que permeten evitar el risc d'arbitrarietat.

a) Per a començar, convindria deixar clar en el text de la Llei que es tracta d'un sistema de provisió «excepcional».

A diferència del que estableix la legislació d'altres comunitats autònomes (per exemple, art. 49.1 de la Llei 1/1986, de 10 d'abril, de funció pública de la Comunitat de Madrid i art. 48.2 de la Llei 7/2005, de 24 de maig, de funció pública de Castella i Lleó), la LOGFPV considera la lliure designació com una fórmula «ordinària» de provisió de llocs de treball, junt amb el concurs, encara que aquest es qualifique després de sistema de provisió «normal». Convé eliminar aquesta ambigüitat i qualificar expressa i literalment la lliure designació com una fórmula excepcional, qualificació plenament emparada per la jurisprudència (STS d'11 de març de 2009; recurs de cassació 2332/2005), amb la qual es tracta de destacar des del primer moment la necessitat de fitar-la i reduir la seua aplicació a circumstàncies determinades i referides a llocs de treball singularitzats.

Per tant, no escau aplicar la lliure designació a tota una categoria o classe de llocs de treball com a tal, per exemple, els caps de servei o les secretaries

d'alts càrrecs. Aqueixa via només pot seguir-se de manera excepcional i ha de motivar-se aqueixa decisió de manera individual i de forma separada per a cada lloc de treball. Una cosa és que aquells llocs puguen ser excepcionalment coberts mitjançant lliure designació, quan existisca fonament objectiu, racional i raonable que ho justifique, i una altra és que el normal siga que la provisió d'aqueixos llocs es realitze mitjançant concurs específic.

b) No obstant això, la nova Llei hauria d'indicar quin tipus de llocs poden ser coberts per lliure designació, quan concórreguen tals circumstàncies excepcionals.

Un primer supòsit a què la Llei actual es refereix és el dels llocs de subdirecció general. Per la nostra part, ja hem apuntat que aquests llocs i altres assimilats haurien de configurar-se reservats a personal directiu professional, la qual cosa, conforme a l'article 13 del TREBEP, implica la seua provisió per un procediment amb publicitat i concurrència, basat en el mèrit, capacitat i idoneïtat dels candidats. Ara bé, també es va indicar que això no exclou que existisca un marge de discrecionalitat basat en raons de confiança per a optar entre persones que acrediten objectivament la seua idoneïtat per al lloc. No és, doncs, un procediment típic de lliure designació. Ara bé, fins que no es cree, es regule i es pose en pràctica el règim del personal directiu que proposem, cabria aplicar a aquests llocs la fórmula de la lliure designació, amb els matisos que després assenyalem. Dita la qual cosa, l'anàlisi crítica ha de centrar-se sobretot en els caps de servei i els llocs de secretaria d'alts càrrecs, que en termes estadístics, són una part rellevant de les que es cobreixen per aqueix sistema.

Quant als caps de servei, el simple fet que els corresponguen algunes funcions directives de segon nivell no basta per a justificar que, de manera general, tots han de ser coberts per lliure designació i així es dedueix clarament de la jurisprudència (STS de 12 de març de 2001; recurs de cassació 8255/1996, i STS d'11 de març de 2009, recurs de cassació 2332/2005, entre altres). Ara bé, tampoc pareix raonable imposar que aqueixos llocs es cobrisquen mitjançant concurs ordinari, ja que és necessari comprovar que els candidats posseeixen competències i habilitats d'aqueixa naturalesa, quelcom difícil d'assegurar mitjançant la mera aplicació d'un barem. El més indicat seria cobrir aqueixos llocs mitjançant el concurs específic, a què ja ens hem referit, fórmula aquest que encara està pendent de desplegament reglamentari, com hem comentat. Aquesta hauria de ser la regla, sense excloure que, de manera excepcional i per a algun cap de servei concret i

específic, en funció de les circumstàncies, puga utilitzar-se la lliure designació, motivant la decisió adequadament.

Per exemple, podria seguir-se aquesta fórmula potser quan el cap de servei comporte la titularitat d'un autèntic «òrgan administratiu» que adopte decisions ad extra vinculants per als ciutadans (article 5.1 de la Llei 40/2015); ara bé, això només serà admissible quan s'assumeixca amb la deguda diligència la càrrega d'exterioritzar el fonament objectiu i raonable que justifica fer excepció de la regla general del concurs específic, ja que en tals casos el titular de l'òrgan assumeix una responsabilitat per les seues decisions, que pot repercutir en qui el va nomenar. En canvi, no veiem cap fonament per a cobrir per lliure designació les direccions d'una simple «unitat administrativa», que no adopta decisions vinculants per a tercers.

Respecte als llocs de secretaria d'alts càrrecs, ha de significar-se que la simple invocació d'una relació de confiança no basta per a legitimar que la provisió es realitze mitjançant lliure designació. Així ho ha declarat en alguna ocasió la jurisprudència del Tribunal Suprem (per exemple, la Sentència de 23 d'abril de 2007, per referència a un lloc de secretaria en el Consell Consultiu de Galícia).

- c) La Llei ha d'exigir expressament l'adequada motivació de l'ús excepcional de la lliure designació. Per descomptat, en relació amb un altre tipus de càrrecs, l'ús excepcional del procediment de lliure designació requereix una estricta i rigorosa motivació, perquè ha de presumir-se, tractant-se de llocs de la funció pública professional, que no hi ha raons per a això. Com indica la jurisprudència, per a legitimar en Dret l'ús de la via excepcional de la lliure designació no basta de marcar-ho així en la corresponent relació de llocs de treball, sinó que aquesta ha de motivar-se de manera individual, adequada i suficient per a cada un dels llocs de treball que vaja a cobrir-se mitjançant lliure designació (STS de 30 de març de 2009; recurs de cassació 4186/2005).

Quant als motius que són admissibles o rebutjables a l'hora de justificar el mètode de la lliure designació, no tenen la suficient solidesa els que es limiten a invocar la necessitat d'una relació de confiança amb els superiors jeràrquics (STS de 24 de novembre de 2010; recurs de cassació 5140/2007); no és de rebut l'argument de la conveniència de flexibilitzar o agilitzar el procediment de provisió (STS de 10 d'abril de 1996; recurs 3141/1992); tampoc n'hi ha prou d'afegir que la lliure designació s'aplica estadísticament en relació a un reduït nombre de llocs de treball (STS de

24 de novembre de 2010; recurs de cassació 5140/2007). És igualment insuficient la simple menció o transcripció de les funcions que té encomanades en la relació de llocs de treball (STS d'11 de març de 2009; recurs de cassació 2332/2005).

En canvi, cal exterioritzar de forma adequada les raons que expliquen la inadequació o inconveniència del concurs ordinari o del concurs específic com a via de provisió d'un concret i específic lloc de treball. És més, la seqüència lògica de la motivació seria començar fent un juí negatiu sobre la idoneïtat del sistema ordinari i normal del concurs, per a argumentar posteriorment el juí positiu sobre la conveniència i oportunitat de la lliure designació. Però en qualsevol cas aqueixa obligació de motivació circumstanciada ha d'arreglar-se de forma expressa en la lletra de la Llei.

- d) Hauria de completar-se l'actual règim de convocatòria per a la provisió d'un lloc de treball mitjançant lliure designació. Modificant el contingut de l'article 102.3 de la LOGFPV, hauria de contemplar-se expressament en la Llei que les convocatòries han d'establir, d'una banda, els criteris objectius i raonats d'interès general que es consideren prioritaris per a decidir el nomenament mitjançant lliure designació; i, d'un altre, les raons i circumstàncies per les quals resulte admissible declarar desert el procediment i vacant el lloc de treball que s'anava a cobrir mitjançant lliure designació. Es tractaria així de fitar o limitar el marge de lliure discrecionalitat de qui realitza el nomenament, introduint una programació anticipada dels possibles escenaris en què pot admetre's que la convocatòria resulte frustrada, per quedar desert el procediment selectiu, i vacant el lloc de treball que s'anava a cobrir mitjançant lliure designació.
- e) L'opció a favor del candidat triat, hauria de motivar-se adequada i a bastament. A la vista dels mèrits acreditats pels candidats que aspiren a ocupar el lloc de treball, l'acte administratiu de designació de la persona triada hauria d'incorporar una motivació prou circumstanciada i ad hoc. No n'hi ha prou d'exterioritzar frases abstractes i estereotipades que puguen ser igualment aplicables a qualsevol altre nomenament, ni compleix l'estàndard mínim de suficiència una motivació que es limita a afirmar que el candidat triat compleix satisfactòriament tots els requisits exigits en la convocatòria. Convé recordar ací l'estàndard de motivació que a aqueix respecte aplica en l'actualitat el Tribunal Suprem (Sentència de 30 de setembre de 2009; recurs 28/2006, i altres posteriors), en exigir que s'exterioritze: des d'una

perspectiva objectiva, l'exposició circumstanciada dels mèrits que segons la convocatòria han sigut considerats prioritaris per a triar un candidat sobre els altres aspirants; i, des d'una perspectiva subjectiva, l'exposició detallada dels mèrits individuals concurrents en l'aspirant triat, que justifiquen situar-lo per damunt dels altres candidats, la qual cosa implica exposar almenys de manera succinta i en clau comparativa els mèrits dels altres concursants.

És més, respecte als altres aspirants que no hagueren sigut triats, l'acte administratiu pel qual s'assigna lliurement el lloc de treball, també hauria de justificar com s'han valorat els seus mèrits i exterioritzar les raons que han portat a la conclusió que la seua candidatura no era la més idònia per raó del perfil professional buscat.

La Llei ha d'acollir en el seu articulat, de manera clara encara que breu, aquestes exigències de motivació que avui deriven de la jurisprudència, com a manifestacions dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat en cas d'utilitzar-se excepcionalment la lliure designació.

#### **4. Altres supòsits de provisió de llocs de treball**

Ja s'ha dit en analitzar la situació actual de la funció pública de la Generalitat que un dels problemes existents és l'alt grau de provisionalitat en l'exercici dels llocs de treball. A part d'altres causes exògenes, com la limitació de la taxa de reducció d'efectius, també la vigent LOGFPV ha contribuït i contribueix a això, especialment a través de la regulació de les comissions de servei voluntàries (art. 104) i dels nomenaments provisionals «per millora d'ocupació» (art. 107).

La comissió de serveis és una figura que existeix des d'antic en el nostre ordenament. Però, encara que algunes vegades s'ha desnaturalitzat en la seua aplicació pràctica, sempre s'ha considerat una mesura excepcional, només aplicable en supòsits en què ha de cobrir-se un lloc vacant amb immediatesa per raons imperioses d'urgència i interès públic i no pot fer-se per un altre procediment. No són aquestes les característiques que es dedueixen de la LOGFPV, que no al·ludeix en absolut a la raons d'interès públic que justifiquen aqueix supòsit i pareix configurar la comissió de serveis com una fórmula més de cobertura de vacants, alternativa al nomenament d'interins. Per a evitar abusos i la utilització desviada de la comissió de serveis és necessari que la Llei concrete la seua estricta finalitat.

Quelcom semblant pot dir-se dels nomenaments provisionals «per millora d'ocupació», figura que no existeix en la legislació de l'Estat ni en la d'altres CCAA.

Es tracta d'un supòsit de cobertura interina d'un lloc de nivell superior per qui ja n'és titular d'un altre en la mateixa Administració, en aquest cas sense termini màxim de cobertura i amb reserva del lloc propi. En realitat amb això es contempla una via peculiar, encara que provisional, de promoció interna. Però tampoc en aquest cas no preveu la Llei cap relació de tals nomenaments amb les necessitats objectives del servei. Igual que la regulació de la comissió de serveis de l'article 104, la seua regulació pareix pensada en interès dels funcionaris interessats, és a dir, de persones que ja formen part de l'Administració i tenen un lloc de treball propi.

En aquests termes la Llei afavoreix la provisionalitat, perquè és lògic pensar que, generada una vacant, podrà existir una pressió de personal propi per a cobrir-la per aqueixes vies, sense necessitat de concurs ni convocatòria, acordada la qual cosa pot ja no existir pressa per a adoptar un procediment ordinari de provisió, siga interna o externa. No sols això sinó que d'aqueixa manera es produeixen dues situacions d'interinitat, en el freqüent cas que qui accedeix a un altre lloc en comissió de serveis o per millora d'ocupació deixi, al seu torn, una vacant que és necessari cobrir; cobertura aquesta que només podrà ser provisional o interina, ja que qui deixa la vacant té reserva del lloc.

La Llei hauria de posar fi a aquest cercle viciós de provisionalitats, que afavoreix l'endogàmia i limita la igualtat d'oportunitats. Hauria de precisar-se per a això que tant les comissions de serveis com els nomenaments provisionals per millora de l'ocupació –si és que es decideix mantindre aquests últims–, només poden recordar-se de manera excepcional i per causes raonada d'interès públic, quan no siga possible cobrir les vacants d'una altra manera. En tot cas les vacants així cobertes han de convocar-se a concurs o incloure's en l'oferta d'ocupació pública en l'exercici següent a la seua cobertura provisional, llevat que se'n decidisca l'amortització. En definitiva, es tracta de complir estrictament la lletra (i l'esperit) del TREBEP quan disposa en l'article 81.3 que els llocs de treball podran cobrir-se provisionalment «en cas d'urgent i inajornable necessitat», havent de procedir-se a la seua convocatòria pública «dins del termini que assenyalen les normes que s'apliquen».

#### **5. Assignació temporal de tasques o missions especials**

En les actuals circumstàncies històriques, l'Administració ha d'enfrontar-se a molt diverses situacions i problemes que ben sovint revisten una notable complexitat. Per a optimitzar la gestió dels seus recursos humans, pot requerir-se la col·laboració temporal d'empleats públics per a desenvolupar tasques diferents

de les pròpies del seu lloc de treball. Un exemple seria la constitució d'una comissió mixta en què participen empleats públics que tenen el seu lloc de treball en distintes Conselleries. És a dir, sense que això comporte la provisió d'un nou i distint lloc de treball, en situacions especials hauria de ser possible assignar a un empleat públic tasques que en rigor estricte no li corresponen, però que són adequades i coherents amb el seu perfil professional.

Succeeix que la LOGFPV no estableix una fórmula que preste cobertura normativa a aqueix tipus de situacions. Tenint en compte la diversitat d'escenaris que poden plantejar-se en l'experiència pràctica, cal admetre que no és fàcil detallar o tipificar detalladament en la llei quan pot estar justificada aqueixa assignació temporal de tasques especials. Per això, s'estima escaient redactar un precepte obert a les distintes circumstàncies d'interès general que pogueren reclamar la comanda temporal d'una missió especial, sense que això comporte la creació i provisió d'un nou lloc de treball. Lògicament, les tasques que es poden assignar a un empleat públic en tals casos han de ser adequades i coherents amb el seu perfil professional. La missió pot comportar tant una dedicació exclusiva com parcial, en els termes que es concreten en l'acte administratiu que encomane aqueix tipus de tasques.

Per a evitar l'abús o l'ús desviat d'aqueixa figura, en cas d'introduir-se en la llei, podria considerar-se la conveniència d'establir la duració màxima de l'assignació d'aqueixes tasques singulars o de col·laboració interadministrativa. Podria ser prudent un termini màxim de, per exemple, un any i exigir la deguda motivació de la duració a l'acte administratiu que encomane aqueix tipus de missió especial.

## 6. Supòsits de mobilitat forçosa

Per contrast amb l'oberta regulació de les causes de mobilitat voluntària, la LOGFPV regula de manera molt restrictiva i confusa la mobilitat o trasllat forçós dels funcionaris per raons justificades d'interès públic. De fet només es refereix al supòsit de reassignació d'efectius en ocasió de la supressió de llocs de treball com a conseqüència d'un pla d'ordenació de personal. Però aquest és un supòsit excepcional, que va introduir en el nostre ordenament la llei estatal 22/1993, de 29 de desembre, per a subvindre a les necessitats de reduir l'excés de personal en ocasió de la crisi econòmica de l'època.

Fora d'aqueix supòsit, la legislació vigent, de l'Estat i de les CCAA preveu supòsits més normals de «redistribució d'efectius» entre unes i altres unitats, departaments i organismes, per necessitats del servei o funcionals, sense necessitat d'aprovar un previ pla d'ocupació i mitjançant procediments més senzills, encara

que respectant en tot cas els drets, retribucions i condicions essencials de treball dels interessats. Aquestes mesures de flexibilitat, tan necessàries en l'actualitat, han d'introduir-se sense cap dubte en la llei valenciana, a fi de poder optimitzar els recursos. D'altra banda, es tractaria sempre de mesures subjectes a negociació col·lectiva o, si foren individuals, adoptades amb totes les garanties. Com assenyala l'article 81.2 del TREBEP, que l'empara, només excepcionalment podrien donar lloc a un canvi de residència, i en aquest cas primant la voluntarietat i amb l'oportuna indemnització.

## **XIV. PROMOCIÓ PROFESSIONAL**

### **1. La carrera professional: importància i bases del sistema**

La regulació de la carrera professional és un tema essencial de l'ordenació de qualsevol sistema de funció pública. A través de la carrera es pretenen satisfer les expectatives de desenvolupament professional del funcionari, alhora que reforçar els seus estímuls i el seu compromís amb la seua organització. Per a complir al temps ambdós objectius, que han de repercutir positivament en l'eficax prestació dels serveis, es requereix oferir possibilitats reals de promoció. Però també és necessari que aqueixes possibilitats es vinculen al mèrit i capacitat i a l'esforç o comportament actiu dels empleats i no a factors aleatoris com la confiança dels superiors o el mer transcurs del temps de servei. Mentre que el primer pot donar peu a desigualtats injustificades i generar desmoralització, el segon avala les conductes passives i rutinàries, reduint la motivació de l'empleat públic.

Des de la reforma de la legislació de funcionaris de 1964–1965 i amb major decisió i efectivitat des de la de 1984, la nostra legislació va intentar vincular la carrera dels funcionaris al successiu exercici de llocs de treball, rebutjant així el model tradicional, quasi exclusivament centrat en l'ascens per rigorosa antiguitat en l'escalafó. No obstant això, l'Informe de la Comissió que va preparar en EBEP va constatar la insuficiència del model previst en la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures de Reforma de la Funció Pública, que ho fiava tot a l'ocupació de llocs de treball com a mitjà que el funcionari consolidara un determinat grau personal. El resultat va ser, en aquelles Administracions estatals i autonòmiques que van implantar el sistema de llocs i convocaven amb regularitat concursos de provisió –que no han sigut la majoria, per no parlar de les entitats locals–, una creació en certa manera artificiosa de llocs de treball, desconnectats de les necessitats organitzatives, com un mitjà de canalitzar les expectatives de desenvolupament del personal empleat públic. Per a donar resposta a aquest estat de coses la Comissió esmentada va proposar –i en la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic així es va disposar (art. 16)– un ventall ampli de modalitats de carrera, entre les quals destacava una innovadora modalitat, la «carrera horitzontal», una possibilitat de millora –progressió de grau, categoria, escaló o concepte anàleg– per al funcionari, que no requeria canvi de lloc o destinació. Això sí, tant en l'Informe de la

referida Comissió com en l'EBEP, tal sistema de progrés va estretament associat al «desenvolupament de competències» i al «rendiment» acreditat pel propi funcionari, dos eixos sense els quals no es comprèn l'articulació del model. Aquest esquema, junt amb la definició que per primera vegada s'opera que la «carrera» és entesa com el «conjunt ordenat d'oportunitats d'ascens i expectatives de progrés professional d'acord amb els principis de mèrit i capacitat» (art. 16.2 del TREBEP), és el marc previ de la regulació continguda en la LOGFPV.

En efecte, la carrera es concep com un dret subjectiu, encara que no absolut, de l'empleat públic, però basat en els dos principis o paràmetres de gestió que hem mencionat adés. D'una banda, els «perfiles de competències», a l'efecte dels quals l'article 16.2 de l'EBEP disposa que les Administracions Públiques promouran l'actualització i perfeccionament de la qualificació professional dels funcionaris de carrera. D'una altra, «l'avaluació de l'exercici», fins al punt que aquest últim instrument, mitjançant el qual es mesura i es valora «la conducta professional i el rendiment» dels empleats públics, es conceptua com a requisit obligatori per a instaurar la carrera horitzontal, per a la meritació de les retribucions complementàries associades a les conductes professionals i l'èxit d'objectius (el complement anomenat de productivitat), i inclús per al cessament en els llocs de treball obtinguts per concurs (art. 20.5 TRBEP). Aqueixos dos elements, d'altra banda, pretenen aconseguir una Administració ben ordenada, eficaç i un sistema de funció pública que premie la dedicació, la preparació i la iniciativa, pensant en l'objectiu últim de prestar els millors serveis a la ciutadania.

## 2. Regulació en la legislació valenciana vigent: el sistema desvirtuat

La LOGFPV regula la qüestió en el seu Títol VIII, articles 114 a 121, regulació sobre la qual cal exposar les següents consideracions.

L'article 114 defineix el concepte de «promoció professional» d'una manera anàloga a com ho fa el TREBEP amb la carrera, encara que omet la referència al fet que la promoció es verificarà de mode «ordenat». L'article 115, per la seua banda, inclou de manera anàloga al legislador estatal les modalitats de promoció professional del funcionariat, afegint-hi una cinquena modalitat, que denomina «promoció interna mixta». Aquesta última deriva del disseny corporatiu previst en la pròpia Llei, del qual es dedueix la regla que la carrera només pot tindre lloc a través d'un determinat «itinerari professional», que agrupa a Cossos, Escales i Agrupacions de semblant competència professional (art. 116). Per això, com a excepció, la promoció mixta permet passar d'un itinerari a un altre. En tot cas, el

concepte d'itinerari professional, que pateix de falta de claredat conceptual, no ha tingut aplicació pràctica.

Una consideració detallada requereix la regulació de la «carrera horitzontal» continguda en l'article 117. En primer lloc, la seua definició arplega pràcticament la de l'article 17 del TREBEP, de la qual a primera vista és deutora, però amb algunes diferències. Cal consignar com un aspecte positiu que conceba aquest mecanisme de promoció com un «reconeixement individualitzat» que sanciona el desenvolupament professional assolit pel funcionari. Més discutible és la seua «irreversibilitat» que sanciona, sense contemplar tan sols que poden existir circumstàncies sobrevingudes o eventuais faltes d'adaptació del funcionari als requeriments del servei públic. En tot cas, els aspectes a valorar per a la progressió en la carrera són anàlegs als contemplats pel legislador bàsic: trajectòria i actuació professional, qualitat dels treballs realitzats, coneixements adquirits, el resultat de l'avaluació de l'exercici i «altres mèrits i aptituds que puguen establir-se reglamentàriament.

Ara bé, no sobra assenyalar que l'article 121 de la LOGFPV, referit a l'avaluació de l'exercici, omet significativament la norma de l'article 20.2 del TREBEP, és a dir, que l'aplicació de la carrera horitzontal i de l'anomenat complement de productivitat requereix l'aprovació prèvia de sistemes objectius que permeten avaluar l'exercici. Això últim només és necessari —també significativament— per al cessament del lloc de treball obtingut per concurs.

D'altra banda, la LOGFPV disposa, com el TREBEP, que la pròpia carrera horitzontal consistirà en la progressió mitjançant un «sistema de graus», sense necessitat de canviar de lloc de treball. Però, a diferència d'altres legislacions autonòmiques (projecte de Llei d'Aragó, Llei de 2015 de Galícia, Llei de 2015 d'Extremadura), la valenciana no concreta més i remet completament el sistema de graus i els altres aspectes rellevants del sistema al desplegament reglamentari.

Aquest desplegament reglamentari, decisiu en la matèria, ha tingut lloc per Decret 186/2014, de 7 de novembre, del Consell, pel qual es regula el sistema de carrera professional horitzontal i l'avaluació de l'exercici del personal funcionari de carrera de l'Administració de la Generalitat. I és aquesta norma, en absència d'una regulació legal més concreta o mínimament densa, la que hem de considerar en la nostra anàlisi.

En efecte, el Decret 186/2014 va ser el que va concretar els vímets del sistema, definint els «Graus de desenvolupament professional» (GDP, art. 6), els elements a tindre en compte per a la progressió (art. 5) i els requisits necessaris per a això (arts. 9 i següents), l'avaluació de l'exercici (arts. 2.2 i 19 i següents), el procediment administratiu electrònic per a la seua gestió (arts. 34 a 36) i, especialment,



la seua materialització en forma de complement retributiu de caràcter mensual (art. 18) que es merita i percep de manera progressiu, des de l'1 de gener de 2015 fins al 31 de desembre de 2017 (Disposició transitòria Sisena). En concret, d'acord amb els articles 9 i 10, per a progressar de grau es requereix un «temps de permanència» mínim en cada un dels graus anteriors, a partir del denominat «d'accés», i l'obtenció d'una puntuació mínima en la valoració del desenvolupament professional. Aquesta es determina en funció de diverses dimensions o «àrees de valoració» (arts. 12 a 15), que són les següents: A) compliment d'objectius; B) professionalitat; C) iniciativa; D) coneixements; E) transferència d'aquests, limitada la seua valoració als subgrups A1 i A2 i grup B. Una opció discutible, però sens dubte legítima. Les àrees A, B i C es valoren mitjançant el sistema d'avaluació de l'exercici (EVD d'ara en avant), que es regula en els articles 19 i següents.

Però, amb independència del sistema d'avaluació establert, sobre el qual es tracta a continuació, resulta decisiu que la Disposició transitòria Primera del Decret priva de tota aplicació pràctica a aquest sistema de gestió per als funcionaris que ja estan al servei de la Generalitat. Així, es preveu que: «Per a la incorporació al sistema i superar favorablement l'avaluació de l'exercici del treball realitzat del personal que, a l'entrada en vigor d'aquest decret, tinga la condició de personal funcionari de carrera de l'Administració de la Generalitat i es trobe en situació de servei actiu, serà necessari (...) acreditar el compliment dels següents requisits (...)», detallant a continuació un prolix barem d'antiguitat i mèrits formatius, però obviant completament qualsevol índex de contrast de rendiment del funcionari. La conseqüència és que, qui reunisca els anys de permanència mínima en cada GDP i un tan sols dels altres requisits formatius —que és inimaginable que algú no tinga—, accedeix automàticament al grau corresponent de la carrera i, per tant, merita el complement retributiu corresponent. És a dir, en la pràctica s'ha implantat un succedani de «carrera horitzontal» renunciant per part de l'Administració a l'avaluació prèvia de l'exercici, en contra d'allò que s'ha previst per l'article 20.4 del TREBEP. El que significa senzillament que s'ha premiat la mera antiguitat en el servei amb un nou complement retributiu generalitzat.

Aquesta mateixa deriva es constata en els recents desenvolupaments reglamentaris del sistema: l'Ordre 2/2015, per la qual es desenvolupa el sistema d'EVD, de manera prolixa i excessivament pautaada, i la Resolució de 15 de desembre de 2015 en la qual s'estableix que les àrees objecte de valoració per a 2016 seran només les relacionades amb la formació. En la pràctica es consagra una mena de «doble escala» o tractament desigual. Els qui siguen ja funcionaris de carrera tenen dret al complement retributiu de carrera en virtut de l'antiguitat i acreditant poc més. L'EVD, barrocamment dissenyada, serà —si de cas— objecte d'aplicació futura. Amb

això queda desvirtuada la finalitat amb què l'EBEP va introduir la carrera horitzontal i el seu potencial motivador i de modernització de la gestió de personal.

Aquesta conseqüència és tant més rellevant en la mesura que, com s'ha dit, l'anomenada «carrera vertical», és a dir, la que consisteix en l'accés successiu a llocs de treball sobre la base del mèrit i la capacitat, i mitjançant convocatòries obertes que garantisquen la igualtat, tampoc no funciona, ja que no es convoquen amb una mínima regularitat els concursos de provisió de llocs. El desenvolupament professional en la funció pública valenciana, en la mesura que existeix, obeeix i s'articula per altres vies, caracteritzades per l'opacitat dels criteris de promoció, la discrecionalitat dels nomenaments i la falta de garanties d'estabilitat en l'exercici d'un elevat percentatge de llocs. Res a veure amb els principis essencials del règim de la funció pública que s'estableixen en el TREBEP, de conformitat amb la Constitució, ni amb les recomanacions de reforma de l'ocupació pública aprovades pels organismes internacionals.

En virtut d'això, aquesta Comissió no pot sinó expressar una opinió severament crítica sobre la situació actual i proposar que es reconduïska de manera radical, tant pel que fa a la carrera vertical, generalitzant i aplicant els concursos ordinaris o específics per a la provisió de llocs de treball, com en allò que afecta la carrera horitzontal, vinculant-la efectivament a l'avaluació de l'exercici, que ha de ser implantada en la pràctica.

### 3. Sobre l'avaluació de l'exercici

En qualsevol cas i encara que siga amb efectes pro futur, l'actual regulació de l'avaluació de l'exercici, tal com es concep en l'article 120 de la LOGFPV i en el Decret 186/2014, requereix que exposem algunes reflexions.

La LOGFPV regula l'EVD com una obligació, en línia amb el que disposa el legislador bàsic (art. 20.1 TREBEP). Així, s'indica que les Administracions Públiques «implantaran sistemes que permeten l'avaluació de l'exercici del personal empleat públic al seu servei, mitjançant la valoració de la conducta professional i el mesurament del rendiment o els resultats obtinguts». S'arreglen, doncs, en la Llei valenciana les dues dimensions possibles d'avaluació: els «resultats» a obtindre pel titular del lloc, vessant quantitatiu; i la vessant qualitativa, és a dir la «conducta professional», o el seu mode de consecució. Açò és correcte, però pot completar-se la definició considerant li EVD en la seua perspectiva dinàmica, açò és i com indica el TREBEP, com «el procediment mitjançant el qual es mesura i valora» la conducta i el rendiment.



Com a tal procediment, de naturalesa administrativa, ha de reunir totes les garanties que permeten individualitzar i diferenciar el comportament laboral. Aquest plantejament garantista ha de fonamentar-se en els principis de transparència, objectivitat, imparcialitat i no-discriminació, tal com ja figura en la LOGFPV. Però, ha d'incorporar-s'hi una referència als criteris de fiabilitat dels instruments de mesurament i de rellevància dels continguts, com contempla per exemple el Projecte de Llei d'ocupació pública del País Basc. Doncs bé, tals criteris, perquè no constituïsquen meres proclamacions retòriques i es convertisquen en efectives garanties, pressuposen que el funcionari conega el que se n'espera. El que ens porta novament al fet que, per a implantar aquests sistemes, calen bones descripcions de llocs (monografies professionals) i perfils de competències. És a dir, fa falta capacitat tècnica en matèria d'anàlisi de llocs i gestió de recursos humans en els òrgans autonòmics horitzontals encarregats de la política de funció pública, a més de bones definicions jurídiques.

També és recomanable ampliar les finalitats de l'EVD en el text de la Llei, en línia amb el que disposa el TREBEP. És significatiu que el citat Decret 186/2014, articula el sistema d'avaluació «només als efectes de la seua valoració per a la progressió». Però és recomanable una regulació unitària del sistema d'avaluació de l'exercici, no sols per a fins de progressió —la urgència del moment quan es va aprovar el Decret esmentat—, sinó també per a la provisió i manteniment de llocs, la formació o la percepció de la retribució variable.

D'altra banda i sense entrar en l'anàlisi de detall del Decret 186/2014, que no és objecte del treball d'aquesta Comissió, es pot acceptar com una opció vàlida, encara que segurament millorable, que es definisquen com a àrees objecte d'avaluació el «compliment d'objectius», tal com s'estableix en els articles 21 a 25 del Decret; la «professionalitat», factor de valoració desenvolupat en els articles 27 i 28; i, finalment «la iniciativa», tal com és caracteritzada en l'article 29. Encara que s'hi troba a faltar alguna forma de valoració de la «conducta». En el pla teòric tampoc no mereix retret la definició que la norma efectua dels objectius. Si de cas, podria haver-se afegit el principi clàssic en la gestió pública, que aquests siguen formulats de manera específica, temporalitzada, fàcilment mesurable i abastable, la seua concepció grupal (per equips), o l'encertada incorporació d'objectius col·lectius a més dels individuals. Tampoc no és criticable la instrumentació mitjançant el «document de compromís d'objectius d'equip» (DOCO) o el «document de compromís individual» (DOCI), ni l'obligatorietat de realitzar un informe final. En fi, la mateixa definició de «professionalitat» com a factor subjecte a valoració és acceptable, sempre que permeta mesurar els comportaments professionals rellevants.

Ara bé, es dóna la paradoxa que el mètode descrit en el Decret, estant ben armat teòricament, resulta difícilment abastable en raó de l'actual estat de desenvolupament de la gestió de recursos humans de la Generalitat. Hi manquen encara metodologies fiables d'anàlisi de llocs i es desconeixen els perfils de competències associats a cada un, sent així que la política de formació sobre aquestes matèries és manifestament millorable. En realitat o, millor dit, amb realisme, l'avaluació del personal demanda importants capacitats organitzatives i tècniques que en aquest moment falten i poc s'ha fet fins ara per a posar-les en marxa.

Baste pensar, per posar un exemple il·lustratiu, que a França, el canvi del sistema tradicional de la notation (informe periòdic del cap de servei sobre cada un dels funcionaris a càrrec seu) pel d'avaluació de l'exercici, més objectiu, va entrar en vigor l'any 2012 després d'un període experimental que es va iniciar en 2007 i va finalitzar en 2011. En aqueix lapse es van elaborar «diccionaris de competències» i protocols d'actuació per a la denominada «entrevista professional», que és la clau del sistema, a més d'un programa de formació intensiva dels avaluadors. A Espanya i en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, a part les àrees en què està implantada des de fa temps l'avaluació (Forces Armades, Guàrdia Civil, AEAT, etc.), l'any 2010 es va prendre la decisió d'iniciar una sèrie d'experiències pilot d'avaluació, i en 2011 es van iniciar les sessions formatives en diverses subdireccions generals, basades també sobre la definició prèvia d'objectius i conductes professionals, i en la realització d'entrevistes a principi i fi de l'exercici. L'avaluació del projecte, conclusa en 2013, es va basar en resultats objectius i diversos mecanismes com entrevistes a actors clau i enquestes anònimes al personal empleat públic, permetent redissenar un sistema ja prou madur tècnicament.

Tot aquest treball està per fer en l'Administració valenciana, com en la majoria de les CCAA, per cert, encara que altres han avançat en el camí. És clar segons el nostre parer, d'altra banda, que el millor sistema d'EVD no és el que resulta inatacable en el seu disseny, si és impracticable en la implementació, sinó potser un més senzill conceptualment, però que permeta aprendre a les unitats encarregades de la seua implantació. Per això, l'eix d'una reforma vertaderament modernitzadora passa per introduir de mode realista un sistema inicialment modest, experimental i millorable d'avaluació de l'exercici, que pugui desenvolupar-se mitjançant un treball conjunt amb els propis funcionaris i amb agents socials. No ho és el model implantat, ja per l'Ordre 2/2015, de 2 de desembre, per la qual es diu desenvolupar el sistema d'avaluació de l'exercici, ja que, conforme hi està dissenyada, la carrera horitzontal es basa en «crèdits de formació», que tenen com a únic patró el nombre d'hores i el temps de servei.

Parlem, doncs, d'un problema de gestió, que requereix més que res impuls polític i la procura de capacitats institucionals (organitzatives) i tècniques, quelcom que una reforma legal no pot resoldre per si mateixa. Un projecte l'aplicació real del qual demanda un espai de temps superior al d'una legislatura, la qual cosa requereix no sols lideratge per a la seua aplicació sinó també forjar el desitjable consens polític, amb els agents socials i també, convé no oblidar-ho, comptar amb la complicitat de la pròpia societat valenciana, perquè no es tracta només «d'un problema de funcionaris» sinó de la garantia de millora contínua dels serveis. No obstant això, la Llei pot precisar la regulació d'alguns extrems i encoratjar les Conselleries per a iniciar i avançar en el camí.

Així, si més no, podria precisar-se en la Llei que l'avaluació de l'exercici és comesa dels responsables de les diverses unitats administratives, que hauran de rebre la formació adequada per a això. Es podria inclús establir que l'avaluació requereix almenys una «entrevista de progrés», realitzada pel superior jeràrquic, el resultat de la qual constarà en acta motivada. S'hauria d'establir en la Llei que l'avaluació ha de reiterar-se amb periodicitat, preferentment anual o, com a mínim, bianual.

En fi, convé establir les bases d'un règim de garanties, ja siga en forma de comissions de seguiment general del sistema, a fi d'analitzar el seu funcionament i proposar millores, com de comitès o comissions davant els quals formular reclamacions en cas d'avaluació negativa. En les primeres, les de seguiment, és raonable i útil que participen les organitzacions sindicals, perquè «els mecanismes generals en matèria d'avaluació de l'exercici» són objecte de negociació col·lectiva, conforme a l'article 37.1.d) del TREBEP. En canvi, els òrgans o comissions d'apel·lació o revisió interna de les avaluacions, han de tindre naturalesa eminentment tècnica i estar composts de manera que se'n garantisca la professionalitat i imparcialitat, podent incorporar-hi, si és el cas, avaluadors experts aliens a l'Administració de la Generalitat. No ha d'oblidar-se en aquest sentit que les decisions que resolguen aqueix tipus de reclamacions podran sempre ser impugnades en la via contenciosa administrativa, de manera que precisaran d'una motivació que justifique l'ús correcte de la discrecionalitat tècnica, per a reforçar la seua validesa davant els tribunals (vegeu, per exemple, respecte d'això, la recent sentència del Tribunal Superior de Justícia del Principat d'Astúries de 9 de maig de 2106, recurs núm. 95/2016).

La resta de la regulació ha quedar a disposició del reglament. Potser convindrà, no obstant això, ordenar en alguna Disposició transitòria que es duguen a terme per les Conselleries, davall l'impuls i coordinació de la competent en matèria de funció pública, les experiències pilot necessàries, que es programen les activitats

de formació corresponents i que s'elaboren els protocols, guies o instruccions precisos per a la introducció efectiva de l'EVD.

#### 4. Altres qüestions

En el que afecta les restants modalitats de carrera caben així mateix algunes reflexions; la «carrera vertical» està ben definida en l'article 118 de la LOGFPV, d'acord amb l'article 16.3.a del TREBEP, al marge d'algunes diferències conceptuals sense relleu practique.

El mateix pot dir-se de la «promoció interna» adjectivada en el TREBEP en les seues modalitats vertical i horitzontal, que està ben regulada en l'article 119 de la LOGFPV amb caràcter general. Entre els seus punts positius cal reconèixer la possibilitat d'exempció de coneixements ja acreditats.

En canvi, que es fixe en la Llei un percentatge de reserva no inferior al 40% de les vacants que es convoquen per a promoció interna ha de ser objecte de reflexió. Aquesta norma és una altra manifestació de l'orientació corporativa i, en certa manera, endogàmica de la LOGFPV, en el sentit de la prioritat que s'atorga en diferents preceptes als drets i interessos dels que ja formen part de la funció pública valenciana enfront d'eventuals competidors externs, prioritat referendada per l'aplicació pràctica de la Llei, com assenyalem. Al nostre entendre és correcte impulsar la promoció interna, com una modalitat de carrera basada en el mèrit i la capacitat. No obstant això, establir en el text de la Llei un mínim elevat de places reservades a promoció interna pareix massa rígid, ja que no permet tindre en compte les circumstàncies de cada cas. A més envia un «missatge» desmotivador als joves que desitgen incorporar-se a la funció pública valenciana, que poden considerar-ho anímicament com un obstacle (més) per a l'ingrés. Convé, doncs, eliminar aqueixa regla o, a falta d'això, reduir el percentatge mínim de reserva i establir en la Llei que les vacants que no es cobrisquen pel torn de promoció interna s'acumulen a les del torn lliure de les respectives convocatòries.

Es troba a faltar no obstant això la possibilitat de promocionar al Subgrup C1 des del C2 sense necessitat de nova titulació, quelcom contemplat per altres lleis autonòmiques recents en virtut de l'evolució del règim de titulacions.

Respecte a la promoció professional del personal laboral, l'article 120 de la Llei valenciana és semblant a l'article 19.2 del TREBEP, si bé obvia l'apartat 1 d'aqueix precepte de la Llei bàsica estatal, més imperatiu, en reconèixer que «el personal laboral tindrà dret a la promoció professional»; una referència que no resulta sobrerera i que resulta recomanable que siga arreplegada de mode exprés.

## **XV. SITUACIONS ADMINISTRATIVES**

### **1. Consideracions generals**

L'Informe de la Comissió que va estudiar i va preparar l'EBEP (pàgina 128 i ss.) advertia ja que la legislació bàsica estatal anterior regulava amb gran amplitud aquesta matèria, fins al punt d'haver provocat la pràctica uniformitat en la normativa aplicable en les CCAA. L'esmentat Informe considerava, no obstant això, que aqueixa amplitud no era per si mateix criticable, per tal com garantia una substancial igualtat de drets de tots els funcionaris públics, particularment en matèria de protecció social i conciliació de la vida familiar i laboral. És més, i per les mateixes raons d'igualtat, proposava que el mateix règim de situacions administratives poguera aplicar-se també al personal laboral, la qual cosa efectivament permet el TREBEP, si així s'acorda per conveni col·lectiu.

A part de per aqueixes raons d'igualtat, l'esmentada Comissió va considerar que la regulació de certes situacions administratives havia de ser unitària també perquè el seu reconeixement o no per una Administració, la d'origen del funcionari, pot afectar decisions d'altres, i així succeeix en casos de serveis especials o servei en altres administracions públiques.

En conseqüència l'EBEP (avui TREBEP) estableix una regulació prou extensa de les situacions administratives, que té indubtable caràcter bàsic, d'acord amb allò que s'ha establert en el seu Disposició final primera.

Ara bé, això no exclou que les comunitats autònomes puguin adoptar en les seues lleis de funció pública una regulació complementària de la del TREBEP, bé creant (o mantenint, d'acord amb la legislació anterior) situacions diferents de les bàsiques o introduint matisos en la regulació d'aquestes allí on el TREBEP ho permet. Així ho va deixar clar l'exposició de motius de l'EBEP i es recalca en l'article 85.2. La possibilitat esmentada concorre en dos tipus de circumstàncies: a) per raons organitzatives, de reestructuració interna o excés de personal, a fi d'assignar un lloc de treball o incentivar la cessació en el servei actiu; b) quan els funcionaris accedisquen a altres Cossos o Escales o passen a prestar servei en altres ens del sector públic i no els corresponga quedar-se en una de les situacions regulades de bàsiques.

D'acord amb això i tenint en compte els seus precedents, la LOGFPV va establir una regulació que en bona part reitera la de l'EBEP, però que afegeix altres situacions, en concret la voluntària «automàtica» per prestar serveis en el sector públic, la voluntària incentivada, l'excedència forçosa i l'expectativa de destinació.

Encara que les tres últimes situacions esmentades no s'apliquen en la pràctica, perquè estan totalment o parcialment lligades a processos de reassignació d'efectius sobrants, que no tenen lloc, no té res a oposar aquesta Comissió al fet que es mantinguen en la Llei, per si fóra necessari aplicar-les algun dia. De fet, com vam dir a l'inici d'aquest Informe, a penes se sol·licita tampoc l'excedència voluntària per interès particular, i no per això seria possible ni oportú eliminar-la de la lletra de la Llei.

D'un altre costat, encara que aquesta Comissió podria formular algunes observacions crítiques sobre certs aspectes de la legislació bàsica en la matèria i proposar noves mesures de conciliació, l'objecte d'aquest Informe és proposar eventuais modificacions de la legislació valenciana i a això hem de cenyir-nos.

Com a observacions de caràcter general, ens limitem per això a dues, de caràcter formal. D'una banda, entenem que la resolució que reconega a un funcionari una situació diferent de la de servei actiu hauria d'informar l'interessat del règim de reingrés a aquell. També hauria d'informar-lo, a sol·licitud seua, de qualsevol alteració sobrevinguda que poguera condicionar o afectar el seu reingrés, incloent-hi les alteracions en la classificació dels llocs de treball, ja que la jurisprudència actual no permet la impugnació indirecta de les RLT.

Finalment, quant a la sistemàtica de la Llei en el Títol sobre situacions potser resulte preferible arreplegar separatament, per a cada situació, no sols els seus efectes sinó també el règim de reingrés al servei actiu, tal com fa, per exemple, la Llei de Galícia 2/2005, sobre ocupació pública. Aquesta opció pot resultar més confusa i incrementar el nombre de preceptes, però que afegiria claredat en un aspecte normalment sotmès a moltes controvèrsies.

## 2. Sobre les situacions particularment considerades

### a) Situació de serveis especials

Prenent com a referència la Llei 30/1984, de mesures per a la de reforma de la funció pública, es pot apreciar l'enorme desplegament de supòsits que han anat nodrint aquest apartat dels serveis especials, fins a concloure en el propi TREBEP (Disposició Addicional Desena). En la major part dels casos, l'increment de supòsits

no ha sigut fruit d'una reflexió sistemàtica, sinó de les normes pressupostàries o d'acompanyament.

No obstant això i atès que les lleis de funció pública de les comunitats autònomes poden ampliar la llista de supòsits (art. 87.4 TREBEP), convé fer alguna consideració sobre la Llei valenciana. Aquesta afegeix ja un supòsit més, el dels càrrecs electius de les organitzacions sindicals més representatives a nivell provincial, autonòmic o estatal.

La nostra opinió és que cal ser molt prudent a l'hora de contemplar altres casos, perquè la situació de serveis especials entranya la reserva de lloc, la qual cosa significa, d'una banda, que és un cert privilegi per a qui hi accedeix; i, d'un altre, que normalment el lloc reservat haurà de cobrir-se —un altre més— amb caràcter provisional. Tot afegit a aqueixa llista ha d'estar estrictament justificat en raons d'interès públic.

Per la nostra part, l'única cosa que propugnem és la inclusió d'un nou supòsit de serveis especials, per al cas que un funcionari de la Generalitat accedisca a llocs de directiu professional en aquella o els seus organismes autònoms. Però també hem matisat que l'interessat podria quedar en servei actiu, sempre que se li garantisca el retorn a un lloc igual o semblant al que tenia, quan cesse en aquella condició. Del que es tracta és d'oferir una garantia de lloc de treball per a incentivar l'acceptació de llocs directius, que comporten major responsabilitat i, normalment, major dedicació.

### b) Excedència voluntària per interès particular

Aquesta situació es configura com un dret del funcionari, supeditat a una condició reglada, la d'haver prestat serveis efectius durant, almenys, tres anys, quan el TREBEP en fixa un mínim de cinc —reductible per llei autonòmica—; i una condició discrecional, referida a les necessitats del servei, degudament motivades. No se sap ni s'entén molt bé per què la Llei valenciana va reduir el període mínim de serveis per a sol·licitar-la. En realitat, l'interès públic exigiria no haver-ho fet, perquè un termini més llarg permet a l'Administració rescabalar-se mínimament de les despeses de selecció i d'un període inicial de serveis, durant els quals el funcionari rep formació i experiència. Ja expressem aqueixa condició com a necessària per al cas que el funcionari entrant rebera al seu dia una beca o ajuda per a la preparació d'oposicions. Però el requisit pot generalitzar-se.

Es proposa per això l'equiparació de la norma autonòmica a l'estatal.

### **c) Excedència voluntària per agrupació familiar**

Aquesta modalitat d'excedència es caracteritza pels mateixos trets de l'excedència voluntària per interès particular, però sense el requisit d'un termini previ de prestació de serveis. Si se segueix el criteri del TREBEP, per a obtindre-la fa falta el caràcter definitiu o fix del lloc, de funcionari o laboral, exercit pel cònjuge o parella de fet de qui sol·licita l'excedència. Potser aquesta regulació no resulte d'acord amb la normativa europea sobre condicions d'igualtat dels empleats públics no fixos i així ho vol posar de manifest aquesta Comissió. Però el caràcter bàsic de la normativa reproduïda pel legislador autonòmic redueix aquesta discrepància al nivell de mera reflexió.

### **d) Excedència voluntària automàtica per prestar serveis en el sector públic**

En aquest cas la Llei valenciana exclou que puguen acollir-se a la situació els qui siguen interins i tinguen un contracte temporal. És lògic, perquè exerciten una lliure opció per un lloc en el sector públic i no tenen cap tipus de situació consolidada en l'Administració. Però afegeix la Llei que a aquells se'ls declara en excedència voluntària per interès particular, quelcom que no s'entén, ja que aquesta última situació només és aplicable, segons la Llei, al personal funcionari de carrera. O s'aplica l'excedència per interès particular als interins, almenys els de llarga durada —opció que ha de pensar-se detingudament—, o aquella norma no té sentit.

### **e) Excedències voluntàries per atenció de familiars, violència de gènere i per raó de violència terrorista**

L'article 130 de la LOGFPV ha d'actualitzar-se, arreplegant la vigent regulació del TREBEP.

No obstant això, és vàlid constitucionalment i ha de mantindre's que s'amplie la possibilitat d'excedència per atenció de familiars a cura de la parella de fet legalment constituïda, tal com va admetre expressament la STC 39/2014, d'11 de març. Al contrari, aquesta sentència anul·la la previsió de la LOGFPV que el temps en aquesta excedència computa als efectes del règim general de la Seguretat Social, la qual cosa ha d'eliminar-se del text de la Llei (art. 130.4).

### **f) Suspensió de funcions**

Com és sabut, la suspensió, pot ser provisional o ferma. En realitat, l'expressió «ferma» és inadequada, perquè es refereix ací a un acte administratiu «definitiu»,

ja que ferma significa inimpugnable segons la legislació general, la qual cosa no és el cas.

Més interès pràctic té avui dia també considerar que la suspensió provisional no és una altra cosa que una mesura de caràcter cautelar. En conseqüència, la seua adopció ha d'ajustar-se al cànon establert en la legislació de procediment comú, és a dir, pròximament article 56 de la Llei 39/2015, que serà Llei aplicable als procediments sancionadors en matèria de personal —a diferència de l'encara vigent Llei 30/1992—. Això suposa que la mesura només està justificada si s'adopta per a «assegurar l'eficàcia de la resolució que hi poguera recaure». En qualsevol altre cas o amb altres fins no pot ser acordada per l'Administració.

### **g) Reingrés al servei actiu**

Ja s'ha dit que convé regular amb la precisió necessària la tornada al servei situació per situació, ja que l'article 136 de la LOGFPV no conté sinó una clàusula residual, perquè hi ha una regulació específica per als casos de serveis especials (article 124.3), servei en altres Administracions Públiques (article 125.3), les excedències voluntàries per atenció de familiars (article 130.4) i per raó de violència de gènere (article 131.2), i l'excedència forçosa (article 133.3). No obstant això la regulació actual resulta insuficient i, excepte aspectes de procediment, ha de contindre's en la Llei.

Quant al reingrés quan no hi ha reserva de lloc, l'adscripció provisional ha de considerar-se un cas excepcional, que només ha d'admetre's amb la justificació prèvia i amb publicitat, per a evitar tractes de favor.

## **XVI. RÈGIM DISCIPLINARI**

### **1. Consideracions generals**

Les observacions i recomanacions que podem fer sobre el règim disciplinari en aquest Informe no són nombroses. En realitat, des d'un punt de vista normatiu és un règim molt consolidat, tant en la legislació bàsica com en la Llei valenciana.

No obstant això, ha d'adaptar-se a la nova legislació de procediment administratiu (Llei 39/2015, citada), que li és aplicable. Des d'un punt de vista més puntual, hem d'extraure algunes conseqüències del que ja portem exposat en aquest Informe.

Però sobretot i des d'un altre punt de vista, el règim disciplinari ha de ser eficaç, en el sentit de mantindre una proporció equilibrada entre el compliment dels fins públics que competeixen a l'Administració i les garanties pròpies d'un procediment restrictiu de drets. Complits quasi sis anys des de l'aprovació de la LOGFPV, és el moment de valorar si el règim disciplinari que s'hi regula compleix efectivament la seua finalitat.

Ja hem assenyalat, d'altra banda, que un dels eixos de la reforma que proposem ha de ser un reforçament ètic del règim de la funció pública. Però també s'ha dit que, segons el nostre parer, els problemes no estan tant en la lletra de la Llei com en la seua aplicació. Per això hem fet insistència a reforçar les funcions i els mitjans de la Inspecció de Serveis. Ara és moment de reiterar-ho.

Però a més, constatem que el règim disciplinari, en general, pareix actualment obsolet, en particular pel que fa al procediment. En virtut d'aquestes consideracions, cal formular algunes propostes.

### **2. Sobre les infraccions**

Convé en aquesta matèria sintonitzar el més possible el règim general i el que s'aplica en determinats sectors, com l'educatiu o el sanitari. En aquest últim hi ha una legislació específica, establida en els articles 70 a 75 de l'Estatut marc dels Serveis de Salut, però no així en el sector educatiu, en el qual algunes

conductes tipificades poden tindre un sentit propi. Així, per exemple, la falta lleu «d'incorrecció amb les o els ciutadans amb què es relacione en l'exercici de les seues funcions». Tindre en compte l'opinió d'aqueixos sectors és important per a qualsevol reforma legal i per a introduir-hi els matisos escaients.

En segon lloc, per exigències del principi de legalitat, convé aclarir la distinció entre les faltes o infraccions tipificades i els deures i obligacions genèricament formulats per la Llei, ja que només les infraccions poden ser objecte de sanció. No ha de considerar-se, doncs, com a falta l'al·lusió genèrica a l'incompliment de deures, com sembla indicar l'article 138.1 de la LOGFPV, en atribuir responsabilitat per «l'incompliment dels seus deures i obligacions, tipificat com a falta en aquesta llei o en els convenis col·lectius d'aplicació». Encara que la consideració disciplinària de simples obligacions o deures ha calat en la pràctica administrativa, sovint és corregida pels Tribunals.

Dit siga sense perjuí del valor interpretatiu dels principis i regles ètics. Però la tipificació de les infraccions —del TREBEP i la LOGFPV— no és correlativa de tals deures i principis ètics. Tal vegada l'atribució de la responsabilitat de la tramitació dels procediments disciplinaris a un òrgan especialitzat, com la Inspecció, pugua delimitar ambdós aspectes correctament.

D'un altre costat, per coherència amb allò que s'ha exposat en altres apartats d'aquest Informe sobre la lluita contra l'absentisme, la regulació de denunciants i «avisadors» i la necessitat d'evitar la prolongació il·legal de situacions d'interinitat o temporalitat, aconsellem incloure tres tipus de faltes «greus», el que és competència de la Llei autonòmica:

- a) La utilització de permisos, llicències i crèdits horaris per a fins diferents dels que els justifiquen.
- b) Les denúncies falses d'activitats irregulars imputables a autoritats i funcionaris realitzades de mala fe o amb manifesta negligència.
- c) La prolongació indeguda de les situacions d'interinitat dels funcionaris o dels contractes temporals dels empleats públics per acte exprés o per inactivitat del titular de l'òrgan competent, o l'emissió d'informes contraris a Dret que generen aqueixes conseqüències.

No obstant això, alguna d'aquestes conductes —sobretot la primera— pot ser ja sancionada en aplicació de tipus més inespecífics.

### 3. Sobre les sancions

Respecte al catàleg de sancions, s'ha de prendre en consideració que altres comunitats autònomes han inclòs o caracteritzat algunes específiques, a fi d'adaptar-les a les particularitats que presenta el personal interí.

Dit açò, la Comissió ha debatut sobre la idoneïtat d'inclusió de la sanció econòmica, és a dir, la multa que no comporte la suspensió d'ocupació, perquè en determinats casos la interrupció de la prestació del servei per l'infractor pot resultar perjudicial per a la pròpia Administració. Aquesta realitat aconsella examinar aqueixa possibilitat, encara que únicament en determinades circumstàncies i a criteri de l'instructor de l'expedient. Així, només seria possible en atenció a la necessitats objectives del servei i si la continuïtat del sancionat en el seu lloc de treball no resulta directament o indirectament perjudicial per a l'Administració, per al seu funcionament intern i les seues relacions amb la ciutadania. A més, aqueix tipus de sanció hauria de ser acceptada pel sancionat.

Respecte d'això, és oportú tindre en consideració les possibilitats que la nova legislació procedimental comuna ofereix per a acabar anticipadament el procediment, quan la sanció és pecuniària. En concret, l'art. 85 Llei 39/2015, determina que, iniciat un procediment sancionador, si l'infractor reconeix la seua responsabilitat, es podrà resoldre el procediment amb la imposició de la sanció que escaiga, o —si aquesta tinguera únicament caràcter pecuniari, com ara s'està plantejant— el pagament voluntari anterior a la resolució, implicarà l'aplicació de reduccions, almenys, del 20% sobre l'import de la sanció proposada, que podria ser incrementat reglamentàriament.

És necessari, no obstant això, tindre en compte que l'Estatut dels Treballadors (art. 58.3) és contundent en la prohibició d'aquesta fórmula: «No es podran imposar sancions que consistisquen en... o multa d'havers». I també que aquesta no té tradició en la normativa funcionarial. El legislador podrà, doncs, valorar el que convinga, tenint en compte que és possible introduir aqueix tipus de sancions, conforme a l'article 96.1.g) del TREBEP.

### 4. Sobre el procediment disciplinari

Com s'ha dit, la regulació actual del procediment ha quedat desfasada i superada, inclús per la normativa general sancionadora. Es proposa per això un nou esquema procedimental, que pot arreplegar-se en la Llei i que podria ser el que segueix.



a) Amb anterioritat a l'inici del procediment, l'òrgan competent podrà obrir un període d'informació o actuacions prèvies a fi de determinar la conveniència o no d'iniciar el procediment. Les actuacions prèvies determinaran, amb la més precisió possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, i la persona o persones que en pogueren resultar responsables. Les actuacions prèvies seran realitzades pels òrgans que tinguen atribuïdes funcions d'investigació, esbrinament i inspecció en la matèria. Com a regla general no podran demorar-se per més d'un mes o, excepcionalment, de dos si concorren raons d'especial complexitat de l'assumpte, degudament motivades. Aquest termini màxim ha d'evitar que s'incloguen en aqueixes actuacions prèvies algunes que hagen de ser objecte del procediment sancionador, a fi d'evitar la caducitat d'aquest.

b) L'acord d'iniciació s'adoptarà d'ofici per acord de l'òrgan competent i es comunicarà a l'instructor del procediment, amb trasllat de quantes actuacions existisquen respecte d'això. Així mateix es notificarà als interessats, entenent en tot cas per tals els inculpats, però no els mers denunciants, llevat que tinguen interès legítim acreditat en el procediment.

L'acord d'iniciació haurà de contindre almenys la identificació de la persona o persones presumptament responsables, una relació dels fets que motiven la incoació del procediment, la seua possible qualificació i les sancions que pogueren correspondre, sense perjuí del que resulte de la instrucció. Quan en el moment de dictar l'acord d'iniciació no existisquen elements suficients per a la qualificació inicial dels fets que motiven la incoació del procediment, la qualificació podrà realitzar-se mitjançant un plec de càrrecs posterior, que haurà de ser notificat als interessats.

L'acord esmentat ha d'incloure també la identificació dels qui exercisquen la instrucció i secretaria del procediment, amb expressa indicació del règim de la seua recusació, així com la de l'òrgan competent per a la resolució del procediment i norma que li atribuïska tal competència.

L'acord d'iniciació ha d'indicar la possibilitat que el presumpte responsable pugui reconèixer voluntàriament la seua responsabilitat, amb els possibles efectes de reducció de la sanció que determine la Llei autonòmica.

L'acord pot adoptar de manera motivada, si escau, la mesura cautelar de suspensió provisional de l'expedientat, amb expressió de la seua durada i conseqüències.

En fi, també ha d'indicar el dret a formular al·legacions i a l'audiència en el procediment i dels terminis per al seu exercici, advertint que, en cas de no efectuar al·legacions en el termini previst, l'acord d'iniciació podrà ser considerat proposta de resolució, però únicament en aquells supòsits en què el propi acord d'iniciació continga un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.

c) En tot cas s'ha de donar audiència als expedientats i, si és el cas, als altres interessats, per un termini no inferior a deu dies, perquè puguin al·legar i presentar els documents i justificacions que estimen pertinents.

Es podrà prescindir del tràmit d'audiència quan no figuren en el procediment ni siguin tinguts en compte en la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les adduïdes per l'interessat.

d) L'instructor podrà practicar d'ofici quantes proves estime necessàries i haurà de practicar en el termini més breu possible les que proposen els expedientats i, si és el cas, els altres interessats. Només podrà denegar motivadament les proves no pertinents, perquè no tinguen relació amb l'assumpte, es referisquen a fets ja provats o indiscutibles, siguin impossibles de practicar o abusives.

e) Es podrà finalitzar el procediment amb arxivament de les actuacions, sense proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment s'acredite la inexistència dels fets que pogueren constituir la infracció; que aquests no resulten provats o no constituïsquen, de mode manifest, infracció administrativa. Així mateix, si es prova que la persona o persones expedientades estan exemptes de responsabilitat o quan s'aprecie la prescripció de la falta.

f) En els altres casos, conclosa la instrucció del procediment, es formularà la proposta de resolució que haurà de ser notificada als interessats, amb la posada de manifest del procediment i s'indicarà el termini, no superior a quinze dies, en què poden formular al·legacions i presentar els documents i informacions que s'estimen pertinents.

La proposta ha de fixar els fets que es consideren provats, la valoració de les proves practicades, l'exacta qualificació jurídica d'aquells i determinar la persona o persones responsables i la sanció que es proposa, si és el cas.

Quan de la instrucció es concloga la inexistència d'infracció o responsabilitat, la proposta declararà aqueixa circumstància.

- g) El procediment conclourà per resolució, llevat que les persones expedientades reconeguen la responsabilitat que se'ls haja imputat en iniciar-se el procediment o en la proposta de resolució.

La resolució es pronunciarà sobre tots els extrems contesos en la proposta. No podrà acceptar fets diferents dels que hi figuren, encara que sí que modificar la seua valoració jurídica. Però si l'òrgan competent per a resoldre considera que la infracció o la sanció (Sentència del Tribunal Suprem de 21 d'octubre de 2014) tenen més gravetat que la determinada en la proposta de resolució, es notificarà a la persona expedientada perquè formule alegacions respecte d'això en el termini de 10 dies.

- h) El termini màxim per a tramitar el procediment disciplinari hauria de ser el de sis mesos, però podria ampliar-se fins a un màxim de dotze, a proposta raonada de l'instructor, si hi concorren circumstàncies d'especial complexitat.

- i) La resolució serà executiva quan no càpia, n contra, cap recurs ordinari en via administrativa, podent adoptar-s'hi les disposicions cautelars precises per a garantir-ne l'eficàcia fins que no siga executiva, i que podran consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si és el cas s'hagueren adoptat.

Quan la resolució siga executiva, se'n podrà suspendre cautelarment l'execució, si l'interessat manifesta a l'Administració la seua intenció d'interposar recurs contenciós administratiu contra ella.

- j) La Llei ha d'arreglar també la possibilitat de tramitar un procediment abreujat o de tramitació simplificada, de durada no superior a trenta dies, quan es donen les circumstàncies previstes en l'article 96 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú.

També ha d'aplicar-se aqueix procediment abreujat quan s'impute una falta lleu. En tot cas ha de donar-se audiència a l'interessat en aquest procediment.

Tota aquesta regulació, adaptada a les lleis estatals 39 i 40 de 2015, però amb respecte a les seues peculiaritats, pot contindre's en la Llei valenciana de funció pública, i així aconsellem que es faça per a més seguretat jurídica. Alternativament, la Llei esmentada pot remetre's a aquelles altres i a la seua pròpia norma reglamentària de desenvolupament.

D'un altre costat, inherent al procediment disciplinari és la separació de les fases instructora i sancionadora. Quelcom que no sempre és fàcil, sobretot en l'àmbit de les Administracions Locals, donada la falta d'especialització de molts funcionaris en la instrucció d'aquest tipus de procediment. Per a obviar aquesta dificultat, es proposa que, en el si de l'Administració del Consell, la instrucció dels procediments disciplinaris quede encomanada, com a regla general, a la Inspecció de Serveis. Quant a les Administracions Locals, s'ha de preveure que aquestes puguen demanar, amb tal fi, la col·laboració de la pròpia Administració de la Generalitat, que haurà de prestar-la mitjançant funcionaris propis, excepte causa justificada, o de les Diputacions Provincials, que podrien crear òrgans específics d'assistència als municipis, als quals se sol·licitaria la designació de la persona responsable de la instrucció del procediment.

## XVII. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

En virtut de tot allò que s'ha exposat, aquesta Comissió considera que escau introduir una sèrie de canvis en el sistema actual de la funció pública valenciana, amb l'objectiu de dotar de major eficàcia i eficiència el funcionament de les Administracions i ens públics, però també per a reforçar els valors característics del servei públic: la igualtat d'oportunitats en l'accés i la carrera, la transparència, la imparcialitat dels funcionaris, l'ètica pública.

Moltes de les mesures proposades impliquen un esforç organitzatiu i de gestió de personal i precisaran, de ser acceptades, un temps més o menys llarg per a la seua posada en pràctica, com s'ha dit. No obstant han de ser impulsades pel legislador valencià mitjançant les oportunes reformes. En altres casos les modificacions legals que suggerim tindrien un efecte més directe i immediat.

Tenint en compte que tals propostes, desglossades en els distints apartats d'aquest Informe, són nombroses i algunes d'elles de gran importància, pot ser oportú plantejar-se l'elaboració d'un nou text legal que substituïska la LOGFPV. Perquè, encara que aquesta última és relativament recent, incorpora un model essencialment corporatiu de desenvolupament del TREBEP, que ací hem qüestionat. De totes maneres, si no s'estimara convenient replantejar en profunditat el model esmentat, sempre seria possible introduir modificacions parcials en la Llei vigent.

Als efectes que, per la Conselleria competent i en última instància pel Consell de la Generalitat Valenciana, s'adopte la decisió política que corresponga i a manera de resum conclusiu, enunciem a continuació, capítol per capítol, les recomanacions de modificació de la LOGFPV que ens semblen pertinents, donant amb això per complit l'objectiu amb el qual va ser creada aquesta Comissió.

### **Recomanacions sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei valenciana de funció pública**

1. A més de a l'Administració de la Generalitat, la Llei de funció pública valenciana ha d'aplicar-se a les entitats locals, però sense perjudi del que disposa

la legislació bàsica sobre règim local i de l'autonomia de les respectives Corporacions per a establir l'estructura i ordenació del seu personal i dels llocs de treball, així com per a desenvolupar la carrera i promoció professional dels seus funcionaris. A part d'aquesta regla general, han d'afegir-se altres precisions en els aspectes concrets de la Llei amb l'objectiu de generar la major claredat possible sobre la seua aplicació al personal de les entitats locals esmentades.

2. La Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana ha d'establir, alhora, la seua aplicació al personal d'administració i serveis (PAS) de les Universitats públiques valencianes, en tot allò no previst per la seua legislació específica i sense perjuí de les competències que corresponen a les Universitats en virtut de la Llei i dels seus Estatuts per a l'ordenació del seu personal.
3. La Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana ha de declarar expressament la seua aplicació als organismes públics dependents de la Generalitat a què es refereix l'article 2.3.a) de la Llei de la Llei 1/2015, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions de la Generalitat, és a dir: organismes autònoms, entitats públiques empresarials i altres entitats de dret públic diferents de les anteriors, així com als consorcis dependents de o adscrits a la Comunitat Autònoma i a les entitats locals valencianes, a aquestes últimes en els mateixos termes que a les altres entitats locals. La Llei ha de reconèixer als organismes i ens esmentats la competència per a la gestió «ordinària» del seu personal, encara que, si depenen de la Generalitat, reservant a la Conselleria competent en matèria de funció pública o inclús al Consell algunes decisions o controls en aspectes rellevants.
4. Pel que fa als ens de dret privat —societats i fundacions— dependents de la Generalitat o de les entitats locals i Universitats valencianes, la Llei ha de recordar que se'ls apliquen alguns principis i regles sobre codis de conducta i accés a l'ocupació pública, conforme al TREBEP. A més, haurien d'incloure's en la Llei valenciana algunes normes de garantia del compliment d'aqueixos principis i regles generals, com l'obligació que els ens citats compten amb protocols o instruccions internes, que garantisquen la publicitat, objectivitat i igualtat en la selecció del seu personal. Tals instruccions internes haurien de publicar-se obligatòriament en el Portal de transparència de la Generalitat o en la pàgina web de la pròpia entitat o de l'Administració de què depenguen. Així mateix, proposem que s'atribuïssa a la Conselleria competent en matèria de funció pública la facultat d'informe previ i preceptiu d'aqueixos protocols i de les bases de les con-

vocatòries públiques per a la contractació del personal esmentat, quan es tracte d'entitats dependents de la Generalitat.

5. Respecte al personal de les Corts i de les Institucions de la Generalitat (entenent per tals les que es regulen en el Capítol VI del Títol III de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana), la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana ha d'aplicar-se supletòriament, en allò no regulat per la seua legislació específica.
6. Respecte al personal de la Generalitat al servei de l'Administració de Justícia, la Llei ha de limitar-se a indicar que es regeix per la seua legislació específica.
7. Pel que fa al personal docent no universitari i al personal estatutari dels serveis de salut dependents de la Generalitat, ha de recordar-se que es regeixen exclusivament per la seua legislació específica quant a la carrera, retribucions complementàries i mobilitat interadministrativa. Altrament, se'ls aplica la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana, sense perjuí d'altres peculiaritats de la seua legislació pròpia. Cosa distinta és que la Llei establisca mesures que afavorisquen la mobilitat del personal citat en l'àmbit general de la funció pública de la Generalitat, en funció d'una regulació més oberta de la provisió de llocs de treball, que més avant proposem.
8. Finalment, en relació al personal investigador al servei de la Generalitat i al personal laboral, poden mantindre's les referències generals que conté la Llei vigent.

#### **Recomanacions sobre l'organització de la Generalitat Valenciana en matèria de funció pública**

9. Suggestim que s'elimine del text de la Llei la referència a competències específiques del president o presidenta de la Generalitat en matèria de funció pública, donat el caràcter generalista i transversal de les que ara es contemplen en la LOGFPV. En canvi, han de mantindre's les competències del Consell, afegint-ne algunes altres, com l'aprovació de directrius generals sobre l'atribució de competències internes en la matèria i sobre retribucions del personal, carrera i llengua pròpia, l'aprovació dels plans estratègics de personal, aprovació de normes i criteris generals d'avaluació

de l'exercici i col·laboració amb altres Administracions en matèria d'ocupació pública.

10. Proposem que la Llei prevegeu la possibilitat de desconcentrar en les Conselleries sectorials i en les seues sotssecretaries o direccions de personal algunes de les funcions de mera gestió ordinària de personal que avui exerceix la Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques o la que en el futur poguera ser competent en matèria de funció pública, a través de la Direcció General de Funció Pública.
11. Per a reduir l'excessiva estanquitat existent avui entre els quatre sectors diferents de la funció pública valenciana —Administració General, Administració de Justícia, Sanitat i Educació—, la Llei hauria de preveure la creació d'un òrgan col·legiat intern de coordinació dels òrgans responsables en matèria de personal de les Conselleries competents sobre cadascun, que hauria d'ubicar-se orgànicament en la Conselleria que ho siga en matèria de funció pública. A aqueix òrgan o comissió permanent podrien incorporar-se també responsables de la Conselleria d'Hisenda i ocasionalment responsables d'altres Conselleries o ens i inclús del sector públic de la Generalitat, segons les matèries a tractar.
12. És imprescindible definir amb claredat i precisió les competències que han de correspondre en tot cas a la Conselleria competent en matèria de funció pública, a fi de reforçar sobretot les seues funcions transversals d'impuls, direcció i coordinació de la política de personal de la Generalitat. Entre altres coses, convé destacar les competències de planificació de personal, classificació de llocs, disseny i organització del sistema d'avaluació de l'exercici, a part d'altres de gestió de personal —de les quals algunes poden desconcentrar-se, com s'ha dit—, orientació professional i relacions sindicals, més les de coordinació interdepartamental i sectorial.
13. Proposem també que es faça referència expressa en la Llei a la Inspecció de Serveis de la Generalitat, que ha de ser dotada dels recursos necessaris. Així mateix, entenem que la seua actuació ha de formar part important de l'execució de les polítiques de funció pública, per la qual cosa seria coherent traslladar aqueixa unitat a la Conselleria competent en matèria de funció pública, establint un vincle directe amb els altres òrgans directius d'aquella.
14. Entenem que és necessari mantindre el Consell Interdepartamental de Retribucions (CIR) i reflectir-ho així en la Llei, amb les competències que ara té.

15. Al contrari, considerem que ha de suprimir-se el Consell Assessor de la Funció Pública Valenciana, donada la seua pràctica inactivitat.
16. En fi, des del punt de l'organització administrativa relativa a la funció pública, ens pareix necessari destacar en la pròpia Llei el paper de l'IVAP en l'execució dels processos de selecció de personal i en la formació, segons es dirà més tard. En conseqüència, per a potenciar la seua activitat i la seua autonomia funcional, se l'ha de dotar de personalitat jurídica i regular en la pròpia Llei la seua estructura i les seues competències bàsiques, així com els requisits d'idoneïtat, la forma de nomenament del seu director o directora i la composició i forma de designació del seu consell rector.

### **Recomanacions sobre les classes de personal**

17. La Comissió entén que el règim normal i preferent de l'ocupació pública en les Administracions valencianes ha de ser el funcional. No obstant això, ha de cabre la possibilitat de contractar personal en règim laboral en certs casos. A l'efecte, ha de fixar-se en la Llei una primera regla, aplicable a totes les Administracions i entitats públiques, incloses les entitats locals i les Universitats i els seus respectius ens instrumentals, per la qual es reserven a funcionaris públics les funcions establides en l'article 9.2 del TREBEP, indicant en el text de la Llei de funció pública quines són aqueixes funcions que impliquen l'exercici de potestats públiques i la participació en la salvaguarda dels interessos generals.
18. Pel que fa en concret a l'Administració de la Generalitat, la Llei ha de determinar aquells casos en què, per excepció, s'admet la contractació laboral d'empleats públics, que serien els següents:
  - Llocs de treball que satisfacen necessitats de caràcter periòdic i discontinu.
  - Ocupacions de caràcter instrumental corresponents a les àrees de conservació i manteniment d'edificis, equips i instal·lacions, enquestes i arts gràfiques i altres típics «d'oficis».
  - Ocupacions de caràcter singularitzat que no requerisquen una formació acadèmica determinada i que no siguen atribuïbles als Cossos i Escales existents.

- Personal subaltern, exclusivament encarregat de tasques de vigilància, custòdia, transport i reproducció de documents i tasques afins.
  - Docents que no pertanguen al sistema reglat d'educació i que exercisquen tasques auxiliars en centres educatius i personal no docent que exercisca altres tasques auxiliars a temps parcial en els mateixos centres.
  - Ocupacions temporals vinculats exclusivament a l'organització d'esdeveniments i congressos.
  - Professors de religió en centres d'educació primària i secundària.
  - Llocs auxiliars en les oficines i dependències de la Generalitat en l'estranger.
  - Altres llocs de treball quan així s'indique per llei de les Corts.
19. Pel que fa al personal funcionari interí, la Llei valenciana ha d'actualitzar-se per a arregar les normes vigents del TREBEP, que han experimentat algunes modificacions recents. A més, poden completar les normes esmentades amb les precisions següents:
- En el que afecta la selecció d'aquesta classe de personal i per a aquells casos en què es duga a terme mitjançant borses vinculades a l'execució de les ofertes d'ocupació pública, ha d'especificar-se que aquestes només es formaran amb persones que haja aprovat almenys alguna de les proves del procediment selectiu corresponent.
  - Ha de contemplar-se també que puguen existir altres vies d'accés de personal interí, com ara convocatòries específiques que garantisquen els principis de mèrit, igualtat i publicitat, concretant que s'exigirà sempre superar alguna prova de coneixement i no un mer concurs de mèrits ja contrets en el servei.
  - Respecte a les causes de cessament com a funcionari interí, ha de destacar-se en la Llei el cessament automàtic pel transcurs del termini màxim d'interinitat, en aquells supòsits en què estiga establert.
  - Ha de matisar-se la regla segons la qual les vacants ocupades per interins han d'incloure's en l'oferta d'ocupació pública del mateix exercici o del següent, llevat que se'n produïska l'amortització, condicionant-la al fet que ho permeta la legislació pressupostària aplicable.
  - Pel que fa al règim jurídic d'aquesta classe de personal, mantenint l'aplicació de la normativa dels funcionaris de carrera quan resulte adequat a la seua condició, s'ha de precisar que tenen dret igual que

- aquells a alguns tipus d'excedència concrets, com ara l'excedència per atenció de familiars o l'excedència per violència de gènere, però no a l'excedència voluntària per assumptes particulars.
- En el que afecta l'aplicació del sistema de carrera horitzontal al personal interí, encara que hi ha alguna sentència d'instància que el considera escaient, hi ha raons objectives que permeten diferenciar a tals efectes aquest personal del funcionari de carrera, per la qual cosa la Comissió entén que convé demorar la solució legal definitiva fins que existisca jurisprudència ferma del Tribunal Suprem o del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre la qüestió.
  - En atenció a l'elevat percentatge d'aquest col·lectiu, proposem que es contemple com a Disposició transitòria algun procediment de consolidació d'ocupació temporal de llarga durada, és a dir, de transformació d'ocupació precària en permanent, sempre que s'observen els límits establits pel TREBEP i la jurisprudència per a aquesta modalitat excepcional d'accés a la funció pública de carrera. D'una altra part, la convocatòria dels procediments esmentats hauria d'anar precedida d'un pla de recursos humans, que determine els casos en què escau.
  - No obstant això i a fi d'afavorir les expectatives legítimes dels ciutadans i ciutadanes, majoritàriament joves, d'accedir a l'ocupació pública, proposem que en cap cas els procediments de consolidació no haurien de superar el 50 per 100 de les places de les convocatòries d'accés de cada any, sempre que aquelles computen als efectes de la taxa de reposició d'efectius, i que així es contemple en la Llei.
20. Respecte al règim del personal laboral i respectant la legislació de l'Estat, proposem introduir també en la Llei valenciana algunes precisions, en aspectes de la competència del legislador autonòmic. Així:
- Els seus procediments de selecció han de basar-se en els principis de publicitat, igualtat, mèrit i capacitat, i els que es refereixen a la contractació temporal podran dur-se a terme generalment mitjançant la constitució de les borses de treball, encara que no siga aquesta l'única modalitat.
  - Igual que respecte al personal interí, ha de matisar-se la regla segons la qual les vacants ocupades per personal temporal han d'incloure's en l'oferta d'ocupació pública del mateix exercici o del següent, llevat que se'n produïska l'amortització, condicionant-la a la normativa pressupostària.

- Quant al règim del personal laboral indefinit, ha d'insistir-se en la Llei en l'exigència de responsabilitat, si és el cas disciplinària, dels que amb la seua actuació o omissió donen lloc a la conversió d'un contracte laboral en indefinit. També ha d'incloure's l'obligació dels que tenen la facultat d'assessorament legal preceptiu en cada entitat o departament d'informar de l'òrgan competent, amb prou antelació, la situació en què es troba el personal temporal i el termini del seu contracte, a fi d'evitar-e la conversió en indefinit.
- Ha d'establir-se en la Llei que la condició d'indefinit s'aconsegueix per sentència ferma, sense que l'Administració pugua reconèixer-la per si mateixa ni contractar personal amb aqueix caràcter.
- La solució de la situació irregular d'aquest tipus de personal hauria de preveure's en Disposició transitòria, que permeta convocatòries de consolidació d'ocupació, respectant els requisits de la Disposició transitòria 4ª del TREBEP.

21. Respecte al personal eventual considerem convenient aclarir alguns aspectes en el text de la Llei valenciana de funció pública. En concret:

- Han de precisar-se més els conceptes de «funcions de confiança i assessorament especial» que aquest tipus de personal pot exercir, prohibint expressament que exercisca funcions de gestió ordinària o de caràcter tècnic.
- Així mateix, han d'assenyalar-se alguns límits al nomenament d'aquest tipus de personal, remarcant que en l'Administració de la Generalitat només poden disposar-ne els membres del Consell, i en les Universitats públiques només el rector o rectora, prohibint que existisca en els organismes autònoms i entitats públiques de caràcter instrumental. En les Administracions locals ha d'aplicar-se la seua legislació pròpia.

### **Recomanacions sobre els directius públics professionals**

22. Considerem que la Llei valenciana de funció pública ha d'introduir un capítol relativament extens sobre el règim dels directius públics professionals, perquè es tracta d'una de les reformes més rellevants del règim actual de la funció pública i d'un factor estratègic de modernització. Si bé la consolidació d'aquesta figura precisarà de temps i de l'imprescindible

compromís dels càrrecs electes, almenys la Llei ha d'establir les regles que permeten posar en marxa aquesta reforma. Aquesta regulació legal haurà de contemplar una sèrie d'aspectes que referim a continuació.

23. Ha de definir-se com a personal directiu als qui exerceixen els càrrecs o llocs de direcció pública professional configurats en cada Administració. Als efectes de determinar de quins llocs es tracta, la Llei ha de precisar què s'entén per «funcions directives», incloent-hi les que consisteixen en la coordinació d'unitats administratives, l'establiment i l'avaluació dels seus objectius, la direcció de persones o la gestió de recursos amb un alt nivell de responsabilitat, especificant que ha de tractar-se de llocs situats immediatament per davall dels de direcció política o, en el cas dels ens instrumentals, per davall dels màxims òrgans unipersonals o col·legiats de govern o administració de cada organisme o ens.

24. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la Comissió entén que han de ser llocs directius els de subdirecció general i equivalents, com els secretaris generals administratius. Alhora, es recomana que la Llei conferisca aqueix caràcter als llocs de directors generals de la Generalitat, encara que poden establir-se excepcions justificades quant a la naturalesa manifestament política del contingut d'alguns d'ells.

25. L'articulació dels càrrecs de direcció pública professional haurà de concretar-se en una relació de llocs de treball específica i diferenciada o instrument semblant, no subjecte a negociació col·lectiva. També ha de crear-se un Registre propi del personal directiu, en el que s'inscriguen quants exercisquen o hagen exercit càrrecs d'aqueixa naturalesa.

26. La Llei ha d'establir els requisits generals d'accés als càrrecs esmentats. La Comissió proposa que es reserven a funcionaris com a mínim els llocs que impliquen l'exercici de les funcions incloses en l'article 9.2 del TREBEP, i que es tracte sempre de funcionaris del Grup A. En la resta de supòsits, poden ser exercits per personal laboral mitjançant contracte laboral d'alta direcció. Alhora, ha de contemplar-se la possibilitat que tals llocs siguen exercits per personal procedent d'altres Administracions Públiques.



27. La Llei ha d'establir algunes regles essencials sobre la designació d'aquest personal, garantint que s'acredite la seua idoneïtat, és a dir, la seua honorabilitat, formació i experiència. L'acreditació podria demanar-se del Registre de personal directiu a què s'ha fet referència o per altres vies, si és el cas mitjançant la intervenció d'un òrgan tècnic ad hoc. Acreditada la idoneïtat dels candidats en convocatòria pública, la designació pot acordar-se discrecionalment, per raons de confiança.
28. Ha de contemplar-se en la Llei la situació administrativa del funcionari que passa a ocupar un càrrec directiu, que hauria de ser la de serveis especials o bé la de servei actiu amb reserva del lloc de treball anterior o un altre de semblant.
29. La Llei també ha d'establir que el cessament del personal directiu en el seu càrrec pot produir-se per incompliment d'objectius o avaluació negativa, per renúncia del propi directiu o, en fi, per la pèrdua de confiança de qui el va nomenar.
30. Pel que fa al règim jurídic de l'exercici dels càrrecs directius, que no ha de ser objecte de negociació col·lectiva, la Llei ha de contemplar algunes peculiaritats: la seua especial dedicació, incompatible amb qualsevol altra activitat; el seu sotmetiment a un règim de responsabilitat i rendició de comptes per la gestió; el dret a percebre una retribució variable lligada al compliment d'objectius; la seua subjecció al règim d'incompatibilitats previst per als alts càrrecs, sense que això signifiqui que assumeixen necessàriament aquesta condició; el reconeixement al personal directiu d'un marc de relativa autonomia funcional en relació amb les facultats i recursos assignats per a l'exercici del càrrec, dins dels objectius que es fixen i de les instruccions de l'autoritat que el va nomenar, tot això pot concretar-se en un «acord-programa» annex al nomenament.
31. Finalment, ha d'establir-se la supletorietat d'aquesta regulació general respecte de la que pugua establir-se o estar establida per als sectors específics de sanitat i educació.

## Recomanacions sobre l'estructura de la funció pública de la Generalitat

32. Els Cossos i algunes Escales han de mantindre's com a estructura de selecció del personal funcionaris de carrera, però combinant-la amb la més àmplia polivalència dels efectius i la mobilitat funcional que siga compatible amb les seues competències respectives.
33. La Llei ha de diferenciar simplement i planerament entre Cossos Generals i Cossos Especials, abandonant la terminologia de «Sectors», i simplificar l'estructura corporativa en l'Administració General de la Generalitat tal com està prevista en la LOGFPV.
34. Pel que fa als Cossos Generals, la Llei ha d'establir un Cos Superior d'Administració de la Generalitat (A1), un Cos de Gestió de l'Administració de la Generalitat (A2), un Cos Executiu de l'Administració de la Generalitat (C1) i un Cos Auxiliar (C2), encara que també seria possible refondre els dos últims en un sol Cos amb dues Escales. No cal incloure el Cos Tècnic (Grup B). En el Cos Auxiliar, han d'agrupar-se Escales, reconduint les especialitats si és el cas al catàleg o relació de llocs.
35. Resulta necessària també una profunda racionalització de l'embolic actual de Cossos i Escales especials. En concret:
  - Proponem la creació d'un Cos Superior Facultatiu (A1) i d'un Cos Tècnic Facultatiu (A2), contemplant-hi diverses escales per a concretes titulacions i professions regulades, sobretot en l'àmbit de les enginyeries i l'arquitectura, encara que no sols.
  - La nova Llei haurà de mantindre alguns Cossos ja creats amb anterioritat a la LOGFPV amb funcions específiques, com els d'advocats de la Generalitat, interventors i inspectors, i subinspectors de Tributs.
  - Els Cossos i Escales de l'actual Grup B d'Administració Especial poden ser objecte d'una simplificació major.
  - L'elevat nombre de Cossos previstos en el Subgrup C1 d'Administració Especial hauria de ser reduït a tres o com a màxim quatre, per referència a l'àmbit sociosanitari, al tècnic i al de serveis, encara que seria possible diferenciar algunes Escales.

- L'estructura del Subgrup C2 d'Administració Especial i la de les Agrupacions Professionals (APF) requereixen ser profundament redissenyades mitjançant fusió. Respecte de les últimes, ha de valorar-se'n la possible supressió legal, sense perjudi que els seus actuals integrants puguen continuar formant-ne part amb caràcter «a extingir».
36. Operada, si és el cas, la simplificació corporativa que proposem, haurien de desaparèixer els annexos de la LOGFPV, definint els Cossos i Escales subsistents en el text de la norma.
37. Finalment, la qüestió de la integració en els Cossos i Escales de la Generalitat de funcionaris (i el personal laboral) provinents d'altres Administracions Públiques mitjançant un procés de transferència, pot remetre's a una disposició addicional. Recomanacions sobre l'ordenació de l'ocupació pública.

### **Recomanacions sobre l'ordenació de l'ocupació pública**

38. La Comissió proposa actualitzar i modernitzar els instruments de gestió de la funció pública valenciana, a fi de dotar de més flexibilitat el sistema i assegurar una gestió integrada de recursos humans. Per a això entén que han d'incloure's algunes determinacions en la Llei de la funció pública valenciana.
39. Ha de mantindre's la definició actual del lloc de treball continguda en la LOGFPV (art. 32), encara que precisant que el lloc és la unitat mínima de l'estructura administrativa i que les funcions del lloc s'assignen amb l'objectiu de contribuir a l'obtenció de resultats de l'organització.
40. Suggestim que el text legal incorpore una referència al concepte de «perfil de competències professionals» i que el concepte siga tingut en compte per als processos de selecció, formació, mobilitat i carrera professional. Amb aquest fi la definició que es proposa és la següent: el perfil de competències professionals és l'expressió dels coneixements, experiències, destreses,

capacitats i comportaments exigits per a un exercici adequat del lloc de treball.

41. Proposem que la Llei contemple la possibilitat d'establir «agrupacions funcionals» de llocs de treball en determinats àmbits amb l'objectiu de racionalitzar la gestió de recursos humans en matèria de selecció, provisió, formació, mobilitat professional i carrera, i per a afavorir la polivalència funcional. Tals agrupacions funcionals es definiran sobre la base de llocs de treball que atenen a funcions per a l'exercici de les quals es requereix un perfil de competències professionals semblant.
42. En matèria de creació, modificació i supressió de llocs de treball, han de suprimir-se els apartats 3 i 4 de l'article 34 de la LOGFPV.
43. Ens pareix molt necessari modificar la regulació de la classificació de llocs de treball que s'estableix en els articles 35 a 40 de la LOGFPV, de manera que responga millor als interessos de l'organització, degudament objectivats. Per a això la classificació ha de basar-se en l'anàlisi prèvia dels llocs. Proposem per això que s'indique en la Llei que l'Administració aprovarà la classificació de llocs, que és la resolució per la qual, prèvia anàlisi de cada lloc, es determina la seua posició organitzativa, el seu contingut funcional i els requisits per al seu exercici, a més si és el cas d'altres característiques, entre elles les retribucions assignades a aquell.
44. Els requisits d'exercici dels llocs de treball han de contemplar-se de manera flexible, deixant clar que la seua especificació precedeix l'estructura corporativa que pot exercir-lo i no al revés. Per tant, ha de modificar-se la LOGFPV amb la finalitat de generalitzar la regla «d'adscripció indistinta» dels llocs als funcionaris que reunisquen els requisits per a exercir-los, amb independència del Cos o Escala a què pertanguen, encara que preferentment en l'àmbit de cada agrupació funcional de llocs. Tot això amb les degudes excepcions d'assignació exclusiva de determinats llocs als membres d'un Cos o Escala, que hauria d'aprovar en cada cas el Consell.
45. A fi de flexibilitzar la gestió del sistema, es proposa diferenciar entre:  
a) «llocs de treball base» o no singularitzats, que són aquells que tenen atribuïts cometes que corresponen genèricament als dels Cossos o Escales

els membres dels quals estan facultats per a exercir-los; b) «llocs singularitzats», individualitzables de la resta en funció de les especials característiques funcionals o del perfil requerit per al seu exercici; i c) «llocs de direcció», aquells a què, a més d'altres possibles tasques, els correspon la direcció i supervisió d'una unitat composta per altres llocs jeràrquicament dependents.

46. Pel que fa a les relacions de llocs de treball, la Comissió proposa que s'afegisca a la seua definició legal, per a més claredat, que les seues determinacions s'elaboren en funció de les necessitats del servei, que han de ser objectivades i justificades en virtut de l'anàlisi prèvia dels llocs de treball i els perfils de competències professionals, informació tota ella que ha de constar en l'expedient administratiu, en garantia d'objectivitat i transparència.
47. Igualment per raons de transparència, la Llei ha d'ordenar que la relacions de llocs de treball o instruments semblants que expressen les tasques atribuïdes als llocs i els requisits per al seu exercici, han d'exposar-se en la seua electrònica de cada Administració de manera consolidada i actualitzada, garantint un fàcil accés i en format reutilitzable.
48. La Comissió considera imprescindible potenciar la planificació de recursos humans. Per a això proposa perfeccionar la regulació establida per la LOGFPV, diferenciant dos tipus de plans d'ordenació, uns més orientatius i estratègics i altres que habiliten per a l'adopció de mesures més concretes o bé especials. Els primers s'haurien d'elaborar amb la periodicitat plurianual que s'establisca i han de tindre caràcter obligatori per a l'Administració de la Generalitat i, si és el cas, de les entitats locals de major dimensió (Diputacions, Municipis de gran població). Els plans operatius són els que es tradueixen en decisions anuals com l'oferta d'ocupació pública, o bé altres relatius a la formació, la mobilitat, la promoció professional o la gestió del personal no permanent.
49. La Llei ha d'introduir també algunes pautes metodològiques d'elaboració dels plans com, per exemple, que han d'anar precedits de memòries sobre la situació social i demogràfica de la plantilla, sobre el nivell de cobertura de serveis públics i els seus estàndards de qualitat o en fi, sobre les bor-

ses de temporalitat existents, la realització de serveis extraordinaris, els indicadors d'absentisme i rendiment disponibles o el marc financer/presupostari previsible per als pròxims exercicis. L'elaboració dels plans de recursos humans ha d'estar oberta a la participació dels interessats, sense perjuí de la negociació col·lectiva legalment exigible en alguns casos.

50. La Llei ha de contemplar també que els plans puguen incorporar mesures avui no arreplegades clarament en la LOGFPV, com ara criteris vinculants sobre mobilitat forçosa entre àmbits sectorials, o sobre prestació de serveis a temps parcial i foment del teletreball, mesures de reassignació o redistribució d'efectius, autoritzacions de prolongació en el servei actiu i incentius a l'excedència voluntària i la jubilació anticipada.
51. D'una manera més específica i pel que afecta la regulació de les ofertes d'ocupació pública, proposem, en coherència amb l'article 70 del TREBEP, que el seu termini d'execució siga de tres anys.
52. Pel que fa als Registres de Personal, la Comissió proposa que la Llei dispose que siguen gestionats electrònicament.
53. Així mateix, la Llei ha de contemplar mesures que faciliten una vertadera gestió integrada, pública i transparent, de l'ocupació pública de la Comunitat Valenciana. Per a això proposem crear un sistema d'informació agregada que permeta el maneig i intercanvi de dades entre l'Administració General de la Generalitat i els seus sectors educatiu, sanitari i públic empresarial i fundacional, així com amb les entitats que integren l'Administració Local i les universitats públiques valencianes.
54. Proposem, en fi, que la Llei indique que la Generalitat ha de cooperar i col·laborar amb les entitats locals en l'aplicació del règim de l'ocupació pública. Per a això ha de contemplar la participació dels governs locals en el procediment d'elaboració de normes i plans autonòmics sobre ocupació pública que els puguen afectar. En segon lloc, ha de portar-se al text de la Llei la creació del fòrum de diàleg social conjunt de l'Administració autonòmica i de l'Administració local ja previst per Acord entre el Consell i les organitzacions sindicals representatives, firmat al maig de 2016. La Generalitat ha de col·laborar a més tècnicament amb els municipis més

menuts, tot impulsant l'aprovació d'alguns instruments de gestió del personal, com els reglaments de registre de personal, normatives de carrera professional, barems de provisió de llocs, bases reguladores estàndard de les convocatòries de selecció, inventaris de llocs-tipus, etc. Aquestes previsions han de dur-se al text de la Llei, sense perjuí també de la possible col·laboració de l'IVAP en els procediments de selecció i en les tasques de formació, a la qual ens referim en el lloc oportú.

### Recomanacions en matèria de naixement i extinció de la relació de servei

55. Per a garantir al màxim l'aplicació dels principis constitucionals i bàsics que regeixen l'accés a l'ocupació pública, i molt en particular la transparència i la igualtat d'oportunitats, fonamentada en el mèrit i la capacitat dels qui legítimament aspiren a una ocupació pública, considerem que la Llei valenciana de funció pública ha d'insistir en la regla general que l'accés a la funció pública té lloc mitjançant processos de caràcter obert i que el sistema ordinari és el d'oposició. De manera concreta, proposem que la Llei establisca per a això que, almenys, el 50% de les places de l'oferta d'ocupació pública anual, en el conjunt de l'ocupació pública de la Generalitat, es tramite pel procediment d'oposició lliure. Aquesta és la forma més senzilla d'oferir una oportunitat als candidats més joves, que d'una altra manera tindrien moltes menys possibilitats d'incorporar-se a la funció pública, en concurrència amb els que poden al·legar mèrits ja contrets en el servei, com els funcionaris interins i els contractats temporals.
56. En aquesta línia d'afavorir la igualtat d'oportunitats en l'accés, es proposa que la Llei preveja i l'Administració pública valenciana iniciï un programa d'ajudes o beques per a fomentar la preparació d'oposicions, amb la finalitat de permetre la dedicació a aquest objectiu d'aquells candidats que, amb millors currículums acadèmics, puguen no tindre els necessaris recursos econòmics per a destinar uns quants mesos o anys de la seua vida a aqueixa ocupació no retribuïda.
57. La Comissió planteja, com a necessitat molt rellevant, assegurar que els principis constitucionals i legals regisquen també de manera efectiva i plena en la selecció del personal interí i temporal, encara que s'utilitzen

per a això fórmules o proves més simples o àgils. Per a això, la Llei ha d'establir garanties de transparència i objectivitat en la gestió de les borses de treball interí i temporal, exigint que només puguen participar-hi els qui han superat algunes proves d'un procés de selecció previ o una convocatòria ad hoc fonamentada en la verificació de coneixements i atribuït, si és el cas, una valoració proporcionada i no determinant per si sola al temps de serveis prestats. En tot cas, els criteris de gestió de les borses han de ser clars i generals per a tots els casos semblants, i no distints o específics per a cada supòsit.

58. Amb major raó, si és possible, els principis assenyalats, inclòs el de transparència, han de regir en els procediments selectius pels quals s'adquireix la condició de personal laboral fix, la qual cosa suposa excloure el concurs de mèrits com a sistema ordinari de selecció, excepte aquells casos en què estiga estrictament justificat per raons d'urgència o per les característiques singulars del lloc de treball. Així ha d'establir-ho la Llei de funció pública de la Comunitat Valenciana.
59. Especial transcendència ha d'atorgar-se a la regulació de les titulacions exigides per a l'accés als distints Cossos i Escales i, sobretot, per a l'accés als del Subgrup A1. La titulació, en tant que requisit de capacitat, ha de guardar una relació raonable amb les funcions a exercir en l'ocupació que es pretén. Per consegüent, no pot exigir-se una sola titulació específica per a l'exercici de les funcions característiques d'un Cos o Escala pública quan no es justifica per l'índole de tals funcions, en virtut del principi de «llibertat amb idoneïtat», deduït per la jurisprudència. Aquest criteri general, que admet excepcions justificades, hauria d'arreplegar-se en la Llei.
60. D'una altra part i sobre si ha d'exigir-se un títol de postgrau o Màster per a accedir als Cossos i Escales del Subgrup A1, proposem el següent:
- Que l'exigència de Màster oficial, a més del Grau, tinga caràcter excepcional.
  - Que només constituïska requisit d'accés quan es tracte d'un títol de Màster habilitant d'una professió regulada i sempre que les funcions dels Cossos o Escales coincidisca bàsicament amb les pròpies de l'exercici de la professió per a la qual el Màster esmentat habilita.

- Que els Màsters exigibles siguen aquells reconeguts pel Consell d'Universitats com a habilitants per a l'exercici de la concreta professió que es tracte i no altres.
61. Pel que fa a la possibilitat d'exigir o no el coneixement de valencià com a requisit general per a l'accés a la funció pública i no com a simple obligació d'acreditar-lo o aprendre'l per als qui hi hagen accedit ja, tal com estableix la LOGFPV, la Comissió entén que es tracta d'una qüestió més de caràcter polític que tècnic, perquè està estretament lligada als valors, principis i models socials que resulten preferibles per la ciutadania i els seus representants parlamentaris. Sent tant una com una altra opció jurídicament viables, ens limitem a exposar en el nostre Informe certs efectes previsibles de cada una i algunes consideracions derivades de la jurisprudència i de la legislació comparada. Però entenem que hem de remetre'ns, sense més, al que decidisquen els legisladors valencians.
  62. Per a garantir la transparència en els processos selectius, inclosos els del personal laboral, la Llei ha de disposar que l'Administració competent ha d'oferir als aspirants tota la informació relacionada amb les proves, temaris, criteris aplicables i quants aspectes resulten consubstancials als processos esmentats, tot possibilitant la resolució de qualsevol dubte a través dels mitjans d'informació i comunicació idonis, en particular les pàgines web i portals corresponents i la resta de mitjans informàtics.
  63. Pel que fa al sistema de concurs-oposició, s'estima necessari precisar en la pròpia Llei la puntuació màxima a atorgar a la fase de concurs, recomanant que aquella no supere el 35% o el 40% de la puntuació total que pot assolir-se en el conjunt del procés selectiu.
  64. Recomanem la introducció, especialment per a alguns Cossos superiors, d'un període de pràctiques o de prova de caràcter selectiu, que haurien de concretar les bases de les respectives convocatòries, determinant la seua duració màxima i mínima i els seus efectes.
  65. Es considera també convenient que la Llei es referisca a la possibilitat d'introduir en les oposicions una prova de coneixement de llengües estrangeres i, en particular, de l'anglès, ja siga com a requisit o com a mèrit

avaluable, en funció del perfil de les places convocades, sense perjuí que pugua excloure's en determinats casos justificats.

66. D'altra banda, la Comissió entén, d'acord amb la interpretació correcta del TREBEP, d'acord amb els seus antecedents, i tenint en compte la legislació d'altres CCAA, que no és possible ni desitjable la participació de representants de les organitzacions sindicals en les comissions o tribunals de selecció del personal funcionari o laboral, ja que es tracta d'òrgans tècnics de valoració de mèrits i capacitats i no de representació d'interessos.
67. De manera específica en el que afecta la selecció del personal laboral, aquesta Comissió considera que les «formes de col·laboració» de les organitzacions sindicals que poden establir-se en el marc dels convenis col·lectius per a la selecció de personal, siguen quines siguen, han de respectar estrictament els principis de mèrit i capacitat i, molt en particular, l'objectivitat i transparència dels processos.
68. Considerem necessari, per la mateixa raó, que els òrgans o comissions de gestió i seguiment de les borses de personal interí tinguen una composició tècnica i no representativa d'interessos.
69. La Comissió proposa així mateix que, en superior garantia de la professionalització de l'organització dels processos de selecció del personal, ha d'atribuir-se la competència citada a l'IVAP, pel que fa als funcionaris de l'Administració General de la Generalitat, en la línia de les competències atribuïdes avui a l'INAP en l'àmbit estatal i d'acord amb el model de l'EPSO (European Personal Selection Office) de la Unió Europea.
70. Aqueixa funció ha de comportar la de triar els membres de cada òrgan de selecció d'acord amb criteris objectius i professionals, que n'asseguren la idoneïtat i imparcialitat, més els de paritat de gènere que la Llei assenyala. També pot estendre's a la resolució de les reclamacions que es presenten contra les decisions d'aqueixos òrgans de selecció en la via administrativa. Així mateix ha de contemplar-se la possibilitat que l'IVAP assumisca o col·labore en la gestió dels processos selectius d'altres Administracions Públiques valencianes o d'entitats del sector públic, mitjançant els oportuns convenis.

71. En matèria d'extinció de la relació de serveis, el marge que deixa la legislació bàsica i la de Seguretat Social al legislador autonòmic és estret. Es proposa abans de res actualitzar la Llei valenciana, arreplegant les últimes modificacions del TREBEP, que han eliminat la referència a la jubilació parcial dels funcionaris. Això llevat que es preferisca mantindre aqueixa referència, indicant que escaurà en el cas i en els termes que prevegeu la legislació de l'Estat.
72. Pel que fa a la possible pròrroga de l'edat de jubilació fins com a màxim els 70 anys d'edat, la LOGFPV únicament contempla que la decisió haurà de fonamentar-se en criteris relacionats amb la conducta o rendiment de l'interessat. Es considera convenient incloure a més raons objectives de tipus organitzatiu o funcional, que es reflectisquen en els plans d'ocupació o altres instruments o directrius d'ordenació del personal.
73. Caldria contemplar també com a dret del funcionari a la prolongació de l'edat de servei actiu, aquells casos en què el funcionari que arriba a l'edat de jubilació forçosa amb certs anys de servei no haja completat els anys que es requereixen com a mínim per a causar dret a pensió, de conformitat amb la legislació de l'Estat.

#### **Recomanacions relacionades amb els drets dels empleats públics**

74. Si bé la regulació dels drets dels empleats públics és una part central del règim jurídic de la funció pública, en l'actualitat consta de manera prou detallada en la legislació bàsica. Sense perjuí d'alguns aspectes concrets, l'actual regulació continguda en la LOGFPV, que reitera en gran manera el ja disposat en la legislació bàsica de l'Estat esmentada, mereix una valoració general positiva, ja que és prou completa. Aqueixa regulació, no obstant això, ha d'actualitzar-se. Però no ens pareix oportú suggerir nous enunciats de drets que siguen faltats de concreció o tinguen efectes merament programàtics, perquè entenem que les normes legals sobre aquesta matèria han de ser clares i efectives en la pràctica.

75. La LOPGFV ha de ser revisada, en tot cas, per a arreplegar les novetats sobrevingudes que s'han introduït en el TREBEP; així en els seus articles 48 i 49, en matèria de permisos, i en la Disposició Addicional setzena, que preveu un permís retribuït per a les funcionàries en estat de gestació. En aquells supòsits en què la legislació bàsica permetia simplement ampliar alguns permisos —per exemple, per assumptes propis o el mencionat per a les funcionàries en període de gestació— la Llei autonòmica podria arreplegar expressament aqueixos drets amb la major amplitud possible, tal com és regla comuna a la majoria de les Administracions.
76. Proposem també establir el dret del funcionari a l'orientació professional, a l'efecte del qual la corresponent unitat administrativa ha d'adoptar mesures o elaborar protocols per a orientar professionalment els empleats en ocasió del seu ingrés i en el curs de la seua carrera.
77. En matèria de teletreball, la Disposició Addicional deu de la LOGFPV pot millorar-se, fixant un termini per a l'adopció de mesures específiques de desplegament de la llei que donen contingut real i efectiu al corresponent dret, bé és cert que relatiu, dels empleats públics.
78. La Comissió considera, així mateix, adequat concretar en la Llei el dret de les funcionàries i funcionaris públics a rebre distincions honorífiques i premis, en reconeixement públic dels qui exerceixen la seua activitat amb major compromís, dedicació o zel, al servei de la ciutadania. Si bé la regulació de detall d'aquest dret ha de ser reglamentària, la Llei almenys ha d'establir-lo i ordenar-ne al Consell la regulació, fixant-hi si és el cas un termini.

#### **Recomanacions en matèria de deures i obligacions dels empleats públics**

79. La Comissió considera que, si bé no cal incloure nous deures i obligacions en la legislació vigent, és necessari no obstant això reforçar el component ètic de la funció pública i, per tant, l'efectivitat dels que ja estan establits en la Llei. Per a això un aspecte d'especial rellevància en la reforma de la funció pública valenciana ha de ser incrementar les comeses i la dotació de mitjans, i millorar l'estatut jurídic i organitzatiu de la Inspecció de Serveis

de la Generalitat. De manera concreta, proposem que en la Llei s'incloguen les següents referències a la Inspecció, a desenvolupar després per via reglamentària:

- Establir mecanismes directes d'accés a la Inspecció per als ciutadans i ciutadanes, mitjançant una seu electrònica específica o una bústia electrònica per a canalitzar les possibles denúncies.
- Reubicar la dependència orgànica del Servei d'Inspecció, que ha d'integrar-se en la Conselleria competent en matèria de funció pública.
- La Inspecció de Serveis ha de dedicar-se únicament o prioritàriament a la funció de supervisar el funcionament dels serveis i el compliment intern de la legalitat, assignant a altres estructures administratives –o, a falta d'això, a unitats separades d'aquella– les competències relatives a la modernització i qualitat.
- El sistema de provisió de les vacants en el Servei d'Inspecció no pot ser el de lliure designació, per a millor garantia de la seua autonomia funcional. Proposem com més adequat el de concurs específic, després d'haver superat un curs de qualificació professional.

80. La Comissió considera convenient també establir algunes mesures efectives de control i seguiment de l'absentisme. Encara que la major part d'elles han de ser mesures no legislatives, sinó de control –a l'efecte de la qual convé aprofitar de forma integral les possibilitats de les modernes eines tecnològiques–, proposem deixar més clar en la lletra de la Llei que la deducció proporcional de retribucions als empleats públics que no complisquen adequadament el seu deure horari no és només una mesura que pot adoptar-se en el curs d'un procediment sancionador.

### **Especial referència a la protecció dels empleats públics que denuncien irregularitats**

81. Una mesura nova que proposem per a contribuir a dotar de major eficàcia al règim de deures i obligacions d'autoritats i funcionaris i, molt específicament, per a combatre la corrupció en l'àmbit públic, consisteix a establir un règim legal de protecció dels empleats públics que denuncien casos

d'aqueixa naturalesa (whistleblowers en la terminologia anglesa), igual que s'ha fet ja en altres ordenaments.

82. Respecte d'això, la garantia mínima és protegir la identitat de la persona que realitza una denúncia o alerta d'una irregularitat, tant per a evitar que la seua actuació es divulgue públicament com per a oferir-li confiança que no patirà cap tipus de represàlies per part de l'Administració o dels seus superiors. Les regles suggerides són les següents:

- És imprescindible assegurar la màxima reserva respecte a l'existència d'una denúncia i sobre la identitat de la persona que la formula. Per tant, l'autoritat o òrgan que reba la denúncia o alerta ha de guardar secret sobre la identitat del denunciador, és a dir garantir el més estricte anonimat ad extra, obligació aquesta que haurà de reforçar-se en la Llei.
- En garantia de l'anonimat, caldrà establir el compromís que no es conservaran arxius informàtics que continguin l'adreça d'internet, domiciliària o telefònica d'on prové la denúncia.

83. En segon lloc, ha d'arreglar-se en el text de la Llei la garantia que permetia blindar al denunciador enfront del risc d'eventuals represàlies. De manera específica, s'ha de prohibir qualsevol mesura de discriminació fonamentada de manera directa, indirecta o encoberta en aqueix motiu durant tot el desenvolupament de la seua relació d'ocupació pública. A l'efecte, la Llei ha d'establir que seran nuls els actes administratius o les mesures que vulneren aqueixa prohibició, així com introduir expressament en la Llei una regla que invertisca la càrrega de la prova en els procediments administratius, partint de la presumpció que les mesures desfavorables adoptades contra el denunciador són de caràcter repressiu.

84. Com a garantia addicional, proposem que, per al cas que es consumara alguna acció de represàlia que es declarara posteriorment il·lícita per acte administratiu o sentència judicial, cabria compensar el denunciador represaliat mitjançant una reparació econòmica.

85. També hauria d'acordar-se algun tipus de protecció als qui poden ser víctimes de denúncies difamatòries. Respecte d'això proposem incloure entre



els tipus de les infraccions sancionables en matèria de funció pública, la presentació de denúncies realitzades fraudulentament o de mala fe.

86. Al marge de la protecció que s'atorga a la persona que formula una alerta o denúncia, té sentit plantejar-se l'eventual conveniència o utilitat d'introduir a més mesures positives que estimulen o fomenten aqueix tipus de col·laboració en la lluita contra les irregularitats administratives i la corrupció. En aquest sentit ha d'adaptar-se a la legislació valenciana de funció pública el règim de «clemència» als infractors que denuncien les infraccions pròpies i d'altres, establert en la nova legislació del procediment administratiu comú (Llei 39/2015, d'1 d'octubre).

### Recomanacions en matèria de formació

87. Cal fer major èmfasi en la Llei en la formació no sols com a dret de l'empleat públic sinó com un element d'interès públic, destinat a millorar l'eficàcia i eficiència de l'Administració i la modernització dels serveis. En aquest sentit es recomana precisar que, a més de planificar-se la formació del personal en funció de les necessitats del servei, han d'avaluar-se periòdicament les accions formatives i l'impacte en la seua millora.

88. Des del punt de vista de la formació com a deure, recomanem que s'inclouga una garantia elemental del seu compliment, indicant que l'acreditació dels cursos i accions de formació requerirà com a regla general una prèvia avaluació de l'aprofitament pels interessats.

89. Es recomana també que la Llei destaque les funcions de l'IVAP en la matèria, assignant-li inclús un paper coordinador dels restants centres de formació d'empleats públics existents en l'àmbit de la Generalitat, de col·laborador amb altres Administracions i entitats del sector públic amb aquests fins i d'executor de la política de formació de directius. A l'efecte ha de reformar-se la seua naturalesa jurídica i la seua organització, tal com hem proposat més amunt.

### Recomanacions en matèria de provisió de llocs de treball

90. Abans de res és necessari desvincular la provisió de llocs de la pertinença a un Cos o Escala determinada. Els llocs, com a regla general, han d'estar oberts a tots els qui reunisquen els requisits i competències per a exercir-los, que es contemplen en les relacions de llocs de treball, conforme al principi jurisprudencial de «llibertat amb idoneïtat», segons s'ha exposat. Sobren, per tant, en la Llei totes aquelles referències que uneixen llocs i Cossos, que haurien de suprimir-se.

91. Qüestionem la regulació existent en l'actualitat sobre la configuració dels «mèrits» a tindre en compte en els concursos, en especial de l'antiguitat. És com a mínim discutible que el simple transcurs del temps haja o puga ser ponderat com un autèntic «mèrit» atribuïble a l'empleat públic. És necessari canviar en la Llei el concepte «d'antiguitat» pel «d'experiència professional en el servei».

92. La LOGFPV estableix que, en els termes que es dispose reglamentàriament, es podran valorar com a mèrit les «activitats científiques, docents, d'investigació i publicacions». Segons el parer d'aquesta Comissió, la Llei hauria d'afegir la necessària vinculació directa entre aqueixes activitats i publicacions amb el perfil de les tasques que s'atribueixen al lloc de treball convocat a concurs.

93. Quelcom semblant cal dir de la formació. El mèrit esmentat ha de cenyir-se únicament a la formació que siga afí o que estiga directament lligada amb les tasques i funcions que s'assignen al lloc de treball. D'altra banda, als efectes de ponderar la formació obtinguda mitjançant la participació en cursos, jornades o seminaris, la norma legal podria precisar que només hauria de valorar-se com a autèntic mèrit l'acreditació de l'aprofitament i no la simple realització d'aqueixes activitats, segons hem indicat.

94. La mateixa lògica d'exigir una connexió o adequació entre els mèrits a valorar i el perfil del lloc de treball en el mateix text de la Llei, hauria de traslladar-se a tots els altres, inclús al coneixement d'idiomes. Proposem que aquests mèrits es posen en relació amb el perfil lingüístic dels llocs de treball, que pot ser i normalment serà diferent.

95. En relació amb l'avaluació de l'exercici en destinacions anteriors, la LOGFPV ho tracta com un mèrit més, quan segons el parer d'aquesta Comissió hauria de ser el més rellevant, òbviament des del moment que l'avaluació esmentada s'implante de manera efectiva. La Llei hauria d'indicar que el mèrit citat ha de ser preferent entre els que s'incloguen en el barem i que la puntuació corresponent a aquell serà la que es tinga en compte en cas d'empat. Inclús es podria garantir en la pròpia Llei un percentatge mínim en el barem referit a la valoració positiva de l'exercici en els llocs de treball previs.
96. Per a estimular la satisfacció dels interessos generals en la gestió de recursos humans, ha de valorar-se la participació en les comissions designades per a realitzar les proves de selecció i ingrés en l'ocupació pública i, en menor grau, també en les comissions responsables de valorar els aspirants en els concursos per a la provisió de llocs de treball.
97. La LOGFPV no diu res sobre la ponderació relativa dels mèrits a incloure en el barem per les convocatòries dels concursos. Proposem que es fixe un límit màxim legal a la ponderació de cada mèrit —entre un 30% i un 40%, per exemple—, ja que és una garantia bàsica de raonabilitat i proporcionalitat.
98. Ha de reconsiderar-se el termini mínim d'exercici d'un lloc de treball per a poder concursar a un altre, fixat en l'actualitat en un any, quan com és comú en la legislació de l'Estat i d'altres CCAA, sol ser de dos, encara que admeta excepcions justificades. Segons el nostre parer convé afavorir una mínima estabilitat en l'exercici de cada lloc, per la qual cosa hauria de canviar-se la norma.
99. La Comissió proposa mantindre el principi de la LOGFPV, que estableix que la composició dels òrgans de valoració dels concursos ha d'atindre's a idèntics principis i regles que els establits per als òrgans de selecció, perquè sent en l'un i l'altre cas la seua funció de naturalesa tècnica, no resulta oportú incorporar a tals comissions de valoració els qui tenen com a títol de legitimació la seua pertinença a un sindicat o associació professional, o la seua condició de representant d'aqueix tipus d'organitzacions.

100. Com a mecanisme de provisió, proposem potenciar el concurs específic per la seua idoneïtat per a la gestió de recursos humans. Segons el parer d'aquesta Comissió, aquesta hauria de ser la regla general per a proveir els llocs de treball dels nivells corresponents als Subgrups A1 i A2, llevat que es tracte de llocs de base o de responsabilitats limitades. Aquest hauria de ser el sistema normal per a la provisió de les direccions de servei, llevat que excepcionalment i motivadament s'opte per la lliure designació, especificant de manera suficient els mèrits que poden ser objecte de valoració en aqueix tipus de concursos i fitant en termes globals el seu pes comparatiu, mitjançant límits percentuals.
101. En el concurs específic convé diferenciar les dues fases del desenvolupament del concurs específic, com fa ja la Llei. En els casos en què s'exigisca l'entrevista personal, és indispensable indicar que ha de versar sobre els coneixements, experiències i aptituds professionals dels candidats, per especial referència a les funcions del lloc a exercir. En tot cas s'ha de deixar constància de l'entrevista, en garantia de l'objectivitat i transparència del procediment i dels drets dels interessats, la qual cosa ha de fer-se mitjançant gravació audiovisual. Per a major garantia cabria introduir en la Llei una regla especial de ponderació dels punts atribuïts per cada un dels membres de la comissió de valoració.
102. La Llei ha d'incorporar expressament un precepte que exigisca la suficient i adequada motivació dels actes resolutoris dels concursos, tant els generals com els específics. En concret, proposem una regulació que evite el risc que les comissions es limiten a exterioritzar una valoració global o conjunta dels mèrits, exigint l'obligatòria justificació individualitzada de la puntuació atribuïda a cada un dels al·legats per cada candidat.
103. En la seua regulació actual la lliure designació és una fórmula de provisió de llocs de treball que es qualifica com a «ordinària». La situació no és la més coincident amb l'aplicació dels principis de mèrit i capacitat en la provisió de llocs. És precís fitar els supòsits en què escau, i emmarcar degudament la discrecionalitat que comporta el seu exercici dins dels límits jurídics que permeten evitar el risc d'arbitrarietat.
- Per a començar, convindria deixar clar en el text de la Llei que es tracta d'un sistema de provisió «excepcional».

- La nova Llei hauria d'indicar quin tipus de llocs poden coberts per lliure designació quan concórreguen determinades circumstàncies.
- Quant als caps de servei, segons el parer d'aquesta Comissió, el més indicat seria cobrir aqueixos llocs mitjançant el concurs específic. Aquesta hauria de ser la regla, sense excloure que, de manera excepcional i per a algun cap de servei concret, en funció de les circumstàncies, pugui utilitzar-se la lliure designació, motivant-ne la decisió adequadament.
- Respecte als llocs de secretaria d'alts càrrecs, la simple invocació d'una relació de confiança no basta per a legitimar que la provisió es realitze mitjançant lliure designació, per la qual cosa ha d'optar-se per aquesta fórmula o no, de manera motivada, en funció de les circumstàncies.
- En relació amb un altre tipus de càrrecs, l'ús excepcional del procediment de lliure designació requereix una estricta i rigorosa motivació.

104. Per a dotar aquests processos de les degudes garanties d'observança dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, proposem que la Llei exigisca que en les convocatòries dels procediments de lliure designació es determinen:

- Els criteris objectius i raonats d'interès general que es consideren prioritaris per a decidir el nomenament.
- Les raons i circumstàncies per les quals resulte admissible declarar desert el procediment i vacant el lloc de treball que s'anava a cobrir mitjançant aquest sistema.
- Que l'acte administratiu de designació de la persona triada ha d'incorporar una motivació prou circumstanciada i ad hoc, sense emprar frases abstractes i estereotipades.
- Que així mateix la resolució ha de contindre l'exposició circumstanciada dels mèrits que, segons la convocatòria, han sigut considerats prioritaris per a triar un candidat sobre els altres aspirants.
- Igualment i des d'una perspectiva subjectiva, la resolució haurà de referir-se a l'exposició detallada dels mèrits individuals concurrents en l'aspirant triat, que justifiquen situar-li per damunt dels altres candidats, la qual cosa implica exposar, almenys de manera succinta i en clau comparativa, els mèrits d'aquests altres.

105. La Comissió proposa també limitar el recurs excessiu a les fórmules de comissió de serveis i adscripció provisional. Per a evitar una utilització esbiaixada de la comissió de serveis, proposem que la Llei exigisca que les

resolucions que l'atorguen exterioritzen les raons imperioses d'urgència i interès públic que justifiquen la seua ocupació, i per què no pot fer-se la provisió del lloc per un altre procediment ordinari.

106. Quelcom semblant pot dir-se dels nomenaments provisionals «per millora d'ocupació», figura que no existeix en la legislació de l'Estat ni en la d'altres CCAA. En realitat amb això es contempla una via peculiar, encara que provisional, de promoció interna. Tampoc en aquest cas no preveu la Llei vigent cap relació de tals nomenaments amb les necessitats objectives del servei, la qual cosa ha de fer-se en la reforma d'aqueixa legislació, per a no afavorir la provisionalitat.

107. Proposem especificar que, en tot cas, les vacants cobertes per qualsevol mecanisme no definitiu han de convocar-se a concurs o incloure's en l'oferta d'ocupació pública en l'exercici següent a la seua cobertura provisional, llevat que se'n decidisca l'amortització.

108. Igualment s'estima indicat introduir un precepte que permeta a l'Administració acordar la comanda temporal d'una missió especial a un funcionari, sense que això comporte la creació i provisió d'un nou lloc de treball, sempre que s'establisca la durada màxima de l'assignació d'aqueixes tasques singulars o de col·laboració interadministrativa.

109. La LOGFPV regula de manera molt restrictiva i confusa la mobilitat o trasllat forçós dels funcionaris per raons justificades d'interès públic. La legislació vigent de l'Estat i de les CCAA preveu supòsits més normals de «redistribució d'efectius». Aquestes mesures de flexibilitat, tan necessàries en l'actualitat, han d'introduir-se sense cap dubte en la Llei valenciana, a fi de poder optimitzar els recursos. D'altra banda, es tractaria sempre de mesures subjectes a negociació col·lectiva o, si foren individuals, adoptades amb totes les garanties, contemplant si és el cas, l'oportuna indemnització.

## Recomanacions en matèria de carrera i promoció professional

110. Encara que la breu regulació que es conté en la LOGFPV sobre la carrera horitzontal del personal funcionari és formalment semblant a la del TREBEP, que l'associa estretament al desenvolupament de les competències i al rendiment acreditat pel propi funcionari, a través de l'avaluació de l'exercici —que ha de ser prèvia a l'aplicació d'aqueix model de carrera, segons la legislació bàsica—, el recent desplegament reglamentari de la Llei valenciana en aquest aspecte ha desvirtuat quasi per complet aqueix model de carrera i els efectes innovadors i d'estímul per al funcionari que hauria de tindre. En la pràctica, l'anomenada carrera horitzontal en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat es basa més que res en la mera antiguitat en el servei i omet l'avaluació de l'exercici professional o exercici del funcionari públic. En realitat, és un simple mecanisme per a elevar les retribucions dels funcionaris, reconeixent un nou complement lligat sobretot a l'antiguitat citada. Així les coses, la Comissió no pot sinó expressar una opinió severament crítica sobre la situació actual i proposar que es reconduïska com més prompte millor de manera radical, tant pel que fa a la carrera vertical, generalitzant i aplicant els concursos ordinaris o específics per a la provisió de llocs de treball, com en allò que afecta la carrera horitzontal, vinculant-la efectivament a l'avaluació de l'exercici.

111. Al nostre entendre, l'eix d'una reforma vertaderament modernitzadora passa per introduir amb urgència i de mode realista un sistema experimental, encara que siga modest i millorable, d'avaluació de l'exercici, que puga desenvolupar-se mitjançant un treball conjunt amb els propis funcionaris i amb els agents socials. Sense perjuí de les recomanables experiències pilot que serà necessari posar en pràctica, proposem que l'avaluació de l'exercici ha de ser implantada en la pràctica, d'acord amb les següents regles, que han de tindre el seu reflex en la Llei:

- La definició que de l'avaluació fa la Llei vigent ha de ser complementada, indicant, com el TREBEP, que és «el procediment mitjançant el qual es mesura i valora» la conducta i el rendiment professional del funcionari públic.
- Com a tal procediment, de naturalesa administrativa, ha de reunir totes les garanties que permeten individualitzar i diferenciar el comportament de cada funcionari. Als principis que arreplega ja la LOGFPV ha

d'incorporar-se una referència als criteris de fiabilitat dels instruments de mesurament i de rellevància dels continguts.

- Proposem una regulació unitària no sols de l'avaluació, sinó també de les seues conseqüències, ja que hauria de produir efecte, com assenyalava el TREBEP, no sols sobre la progressió en la carrera, sinó també per a la provisió i manteniment dels llocs, la formació o la percepció de la retribució variable.
- Hauria de precisar-se en la Llei que l'avaluació de l'exercici és comesa dels responsables de les diverses unitats administratives, que hauran de rebre la formació adequada per a això.
- La instrumentació hauria d'efectuar-se mitjançant un sistema «d'entrevista de progrés», realitzada pel superior jeràrquic, el resultat de la qual ha de constar en acta motivada. S'hauria d'establir en la Llei que l'avaluació ha de reiterar-se amb periodicitat, preferentment anual o, com a mínim, bianual.
- Finalment és convenient establir les bases d'un règim de garanties, ja siga en forma de comissions de seguiment general del sistema, a fi d'analitzar el seu funcionament i proposar millores, com de comitès o comissions davant els quals formular reclamacions en cas d'avaluació negativa.
- En les primeres, les de seguiment, és raonable i útil que participen les organitzacions sindicals, perquè «els mecanismes generals en matèria d'avaluació de l'exercici» són objecte de negociació col·lectiva, conforme a l'article 37.1.d) del TREBEP.
- En canvi, els òrgans o comissions d'apel·lació o revisió interna de les avaluacions han de tindre naturalesa eminentment tècnica i estar compostes de manera que se'n garantisca la professionalitat i imparcialitat, podent incorporar si és el cas avaluadors experts aliens a l'Administració de la Generalitat. No ha d'oblidar-se en aquest sentit que les decisions que resolguen aqueix tipus de reclamacions podran sempre ser impugnades en la via contenciosa administrativa, de manera que precisaran d'una motivació que justifique l'ús correcte de la discrecionalitat tècnica, per a reforçar la seua validesa davant dels tribunals.

112. D'una altra part, considerem excessiu que es fixe en la Llei un percentatge de reserva no inferior al 40% de les vacants que es convoquen per a

promoció interna. Al nostre entendre, és correcte i necessari impulsar la promoció interna, com una modalitat de carrera basada en el mèrit i la capacitat. No obstant això, establir en el text de la Llei un mínim tan elevat de places reservades a promoció interna pareix una opció massa rígida, ja que no permet tindre en compte les circumstàncies de cada cas.

113. Es troba a faltar no obstant això la possibilitat de promocionar al Subgrup C1 des del C2 sense necessitat de nova titulació, quelcom contemplat per altres lleis autonòmiques recents en virtut de l'evolució del règim de titulacions.
114. Respecte a la promoció professional del personal laboral, l'article 120 de la LOGFPV obvia alguns aspectes de Llei bàsica estatal, més imperativa en reconèixer que «el personal laboral tindrà dret a la promoció professional»; una referència aquesta que no resulta sobrera i que ens pareix recomanable que siga arreplegada de mode exprés en la Llei valenciana.

#### **Recomanacions en matèria de situacions administratives**

115. Encara que el TREBEP regula amb gran amplitud aquesta matèria, les comunitats autònomes poden crear situacions noves i introduir matisos i regles complementàries de la regulació esmentada. En conseqüència, comencem per proposar que la resolució que reconega un funcionari una situació diferent de la de servei actiu hauria d'informar l'interessat del règim de reingrés a aquell, i que també hauria d'informar-lo l'Administració, a la seua sol·licitud, de qualsevol alteració sobrevinguda que poguera condicionar o afectar el seu reingrés, incloent-hi les alteracions en la classificació dels llocs de treball.
116. La Comissió considera que convé regular prudentment els supòsits de serveis especials. Per això en aquest apartat l'única cosa que propugnem és la inclusió d'un nou supòsit, per al cas que un funcionari de la Generalitat accedisca a llocs de directiu professional en aquella o els seus organismes autònoms, segons s'ha dit, i tret que s'establisca una modalitat de servei actiu amb reserva de lloc.

117. En la situació d'excedència administrativa per interès particular, proposem equiparar el període mínim per a sol·licitar-la a l'existent en la regulació estatal, passant per això de tres a cinc anys.
118. El contingut de l'actual article 130 de la LOGFPV ha d'actualitzar-se, arreplegant la vigent regulació del TREBEP, pel que fa a les excedències voluntàries per atenció de familiars, violència de gènere o per raó de violència terrorista.
119. Proposem així mateix unificar el règim de la suspensió de funcions amb el de la recent legislació general del procediment administratiu comú (Llei 39/2015, d'1 d'octubre).
120. En matèria de reingrés al servei actiu proposem que, quan no hi haja reserva legal del lloc, l'adscripció provisional ha de considerar-se un cas excepcional, que només ha d'admetre's amb la justificació prèvia i amb publicitat, per a evitar tractes de favor.

#### **Recomanacions en matèria de règim disciplinari**

121. Convé en aquesta matèria harmonitzar el més possible el règim general arreplegat avui en la LOGFPV amb el que s'aplica en altres sectors de la funció pública, particularment el sanitari.
122. Per exigències del principi de legalitat, convé també subratllar en la Llei la distinció entre les faltes o infraccions tipificades i els deures i obligacions genèricament formulats per aquella i pel TREBEP, ja que només les infraccions poden ser objecte de sanció. No ha de perquè considerar-se com a falta l'al·lusió genèrica a l'incompliment d'aqueixos deures.
123. Per coherència amb allò que s'ha exposat en altres apartats d'aquest Informe sobre la lluita contra l'absentisme, la regulació de denunciants i «avisadors» i la necessitat d'evitar la prolongació il·legal de situacions d'interinitat o temporalitat, aconsellem incloure tres tipus més com a falta greu, la qual cosa és competència de la Llei autonòmica:

- La utilització de permisos, llicències i crèdits horaris per a fins diferents dels que els justifiquen.
- Les denúncies falses d'activitats irregulars imputables a autoritats i funcionaris realitzades de mala fe o amb manifesta negligència.
- La prolongació indeguda de les situacions d'interinitat dels funcionaris o dels contractes temporals dels empleats públics per acte exprés, o per inactivitat del titular de l'òrgan competent o l'emissió d'informes contraris a Dret que generen aqueixes conseqüències.

124. La Comissió ha debatut sobre la idoneïtat d'inclusió de la sanció econòmica, és a dir, la multa que no comporte la suspensió d'ocupació, perquè en determinats casos la interrupció de la prestació del servei per l'infractor pot resultar perjudicial per a la pròpia Administració. En qualsevol cas és oportú per a decidir a l'efecte tindre en consideració les possibilitats que la nova legislació procedimental ofereix per a acabar anticipadament el procediment quan la sanció és pecuniària.

125. La comissió constata que la regulació actual del procediment disciplinari ha quedat desfasada. Per això, es proposa un nou esquema procedimental, que pot arregar-se en la Llei, en sintonia amb la nova legislació del procediment administratiu comú (Llei 39/2015, d'1 d'octubre). En virtut d'això, podria incloure's en la Llei valenciana de funció pública, de manera textual o resumida, una regulació com la que segueix:

- Amb anterioritat a l'inici del procediment, l'òrgan competent haurà d'obrir un període d'informació o actuacions prèvies a fi de determinar la conveniència o no d'iniciar el procediment. Les actuacions prèvies determinaran, amb la més precisió possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment i la persona o persones que pogueren resultar responsables.
- L'acord d'iniciació s'adoptarà d'ofici per acord de l'òrgan competent i es comunicarà a l'instructor del procediment, amb trasllat de quantes actuacions existisquen respecte d'això. Així mateix es notificarà als interessats.
- L'acord d'iniciació haurà de contindre almenys la identificació de la persona o persones presumptament responsables, una relació dels fets que motiven la incoació del procediment, la seua possible qualificació

i les sancions que pogueren correspondre, sense perjudi del que resulte de la instrucció.

- L'acord esmentat ha d'incloure també la identificació dels que exercisquen la Instrucció i Secretaria del procediment, amb expressa indicació del règim de la seua recusació, així com la de l'òrgan competent per a la resolució del procediment i norma que li atribuisca tal competència.
- L'acord d'iniciació ha d'indicar la possibilitat que el presumpte responsable pugua reconèixer voluntàriament la seua responsabilitat, amb els possibles efectes de reducció de la sanció que determine la Llei autonòmica.
- L'acord esmentat ha d'adoptar de manera motivada, si escau, la mesura cautelar de suspensió provisional de l'expedientat, amb expressió de la seua durada i conseqüències.
- També ha d'indicar el dret a formular al·legacions i a l'audiència en el procediment i dels terminis per al seu exercici, advertint que, en cas de no efectuar al·legacions en el termini previst, l'acord d'iniciació podrà ser considerat proposta de resolució, però únicament en aquells supòsits en què el propi acord d'iniciació continga un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.
- En tot cas s'ha de donar audiència als expedientats i, si és el cas, als altres interessats, per un termini no inferior a deu dies, perquè puguen al·legar i presentar els documents i justificacions que estimen pertinents, podent-se prescindir del tràmit d'audiència quan no figuren en el procediment ni siguen tinguts en compte en la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les adduïdes per l'interessat.
- L'instructor podrà practicar d'ofici quantes proves estime necessàries i haurà de practicar en el termini més breu possible les que proposen els expedientats i, si és el cas, els altres interessats. Només podrà denegar motivadament les proves no pertinents, perquè no tinguen relació amb l'assumpte, es referisquen a fets ja provats o indiscutibles, siguen impossibles de practicar o abusives.
- Es podrà finalitzar el procediment amb arxivament de les actuacions, sense proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment s'acredite la inexistència dels fets que pogueren constituir la infracció; que aquests no resulten provats o no constituïsquen, de mode manifest, infracció administrativa. Alhora, si es prova que la persona o persones expedientades estan exemptes de responsabilitat o quan s'aprecie la prescripció de la falta.

- En els altres casos, conclosa la instrucció del procediment, es formularà la proposta de resolució que haurà de ser notificada als interessats, amb la posada de manifest del procediment i s'indicarà el termini, no superior a quinze dies, en què poden formular al·legacions i presentar els documents i informacions que s'estimen pertinents.
- La proposta ha de fixar els fets que es consideren provats, la valoració de les proves practicades, l'exacta qualificació jurídica d'aquells i determinar la persona o persones responsables i la sanció que es proposa, si és el cas. Quan de la instrucció es concloga la inexistència d'infracció o responsabilitat, la proposta declararà aqueixa circumstància.
- El procediment conclourà per resolució, llevat que les persones expedientades reconeguen la responsabilitat que se'ls haja imputat en iniciar-se el procediment o en la proposta de resolució.
- El termini màxim per a tramitar el procediment disciplinari hauria de ser el de sis mesos, però podria ampliar-se fins a dotze.
- La resolució haurà de ser serà executiva quan no càpia contra ella cap recurs ordinari en via administrativa, podent adoptar-s'hi les disposicions cautelars precises per a garantir la seua eficàcia fins que no siga executiva, i que podran consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si és el cas s'hagueren adoptat.
- D'un altre costat, inherent al procediment disciplinari és la separació de les fases instructora i sancionadora. Per a obviar la dificultat en la seua posada pràctica es proposa que, en el si de l'Administració del Consell, la instrucció dels procediments disciplinaris quede encomanada, com a regla general, a la Inspecció de Serveis. Quant a les Administracions Locals, s'ha de preveure que aquestes puguen demanar amb tal fi la col·laboració de la pròpia Administració de la Generalitat, que haurà de prestar-la mitjançant funcionaris propis, excepte causa justificada, o de les Diputacions Provincials, que podrien crear òrgans específics d'assistència als municipis, als quals se sol·licitaria la designació de la persona responsable de la instrucció del procediment.

## ANNEX I: ESTADÍSTIQUES DE LA FUNCIO PÚBLICA VALENCIANA

S'arrepleguen a continuació les taules elaborades per la Comissió, que han sigut citades en el document i que constitueixen la descripció quantitativa, en xifres, de la situació de la funció pública de la Generalitat, a gener de 2016.

### *Estructura de la FPV per tipus de vincle jurídic en 2016*

<b>Taula 1: Personal per relació Jurídica</b>		
<i>Relació Jurídica</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Funcionari interí selec. per proc. urgència	4.512	28,67%
Funcionari de carrera	9.258	58,83%
Personal estatutari	5	0,03%
Contracte laboral fix	978	6,21%
Contracte laboral temporal	890	5,66%
Lab. Indef. No fix de plantilla	40	0,25%
Personal eventual	55	0,35%
<b>Total</b>	<b>15.738</b>	<b>100,00%</b>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia



Estructura de la FPV per tipus de grups de titulació en 2016

Taula 2: Efectius per Grup		
Grups	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%
Sense grup	75	0,5%
<b>Total</b>	<b>15.738</b>	<b>100,0%</b>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

Estructura demogràfica de la FPV en 2016

Taula 3: Personal per sexe i edat						
Tram	Home	%	Dona	%	Total	%
1. De 18 a 29 anys	14	0,3%	53	0,5%	67	0,4%
2. De 30 a 41 anys	654	12,3%	1.684	16,1%	2.338	14,9%
3. De 42 a 53 anys	2.344	44,2%	4.755	45,6%	7.099	45,1%
4. A partir de 54 anys	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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

Variables de gènere en la FPV en 2016 (1)

Taula 4: Personal per sexe i relació jurídica							
Relació Jurídica	Home	%	Dona	%	Total	%	Dona/Home (%)
Contracte laboral fix	379	7,2%	599	5,7%	978	6,2%	158
Contracte laboral temporal	263	5,0%	627	6,0%	890	5,7%	238
F. interí selec. per proc. urgència	1.115	21,0%	3.397	32,6%	4.512	28,7%	305
Funcionari de carrera	3.489	65,8%	5.769	55,3%	9.258	58,8%	165
Lab. Indef. No fix de plantilla	13	0,3%	27	0,3%	40	0,3%	208
Personal estatutari	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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

Variables de gènere en la FPV en 2016 (2)

Taula 5: Personal per sexe i grup						
Grup	Home	%	Dona	%	Total	Dona/Home (%)
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
Sense Grup	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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

Estructura corporativa de la FPV en 2016

Taula 6: Distribució dels llocs de treball per Cossos o Escales més importants (superiors a 100 efectius)			
Codi	Cos/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>
	Restants 91 cossos/escales	1.491	16,5

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

El sistema de provisió de llocs en la FPV en 2016 (1): formes de provisió

Taula 7: Llocs per grup i forma de provisió 2016										
Forma de Provisió	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF	Otros	Total	% Total
Concurs	2.085	550	2.132	4.006	457	3.642	2.571	68	15.511	91,4%
Lliure designació	643	11	2	17	123	0	0	0	796	4,7%
Lliure nomenament	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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

El sistema de provisió de llocs en la FPV en 2016 (2): l'adscripció provisional

Taula 8: Total personal en comissió de serveis i adscripció provisional						
Grup	Personal en comissió de serveis		Personal en adscripció provisional		Total comissió de serveis i adscripció 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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

El sistema de provisió de llocs en la FPV en 2016 (3): nivell de cobertura

Taula 9: Llocs en relació a la forma d'ocupació 2016													
Naturalesa	Tipus	A1	A1/A2	A2	C1	C1/C2	C2	APF	Altres	Total	% del total		
Eventual	De Titular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	
	Sense Titular	0	0	0	0	0	0	0	79	79	0,5%	0,5%	
	Amb Ocupant	0	0	0	0	0	0	0	59	59	0,3%	0,3%	
	Sense Ocupant	0	0	0	0	0	0	0	20	20	0,1%	0,1%	
	Sense Titular ni Ocupant	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%	
	De Titular	1.268	221	1.304	2.632	199	2.321	1.327	0	9.272	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%	44,5%	44,5%
	Sense Titular	1.538	340	1.043	1.649	381	1.353	1.244	0	7.548	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%	87,9%	87,9%
Amb Ocupant	2.309	518	1.911	3.864	563	3.318	2.425	0	14.908	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%	11,3%	11,3%	
Sense Ocupant	497	43	436	417	17	356	146	0	1.912	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%	6,6%	6,6%	
Sense Titular ni Ocupant	352	36	248	163	17	189	118	0	1.123	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%	99,1%	99,1%	
Total	2.806	561	2.347	4.281	580	3.674	2.571	0	16.820	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%	0,2%	0,2%	
De Titular	0	0	0	0	0	0	0	35	35	35	0,2%	0,2%	
Sense Titular	0	0	0	0	0	0	0	33	33	33	0,2%	0,2%	
Amb Ocupant	0	0	0	0	0	0	0	61	61	61	0,4%	0,4%	
Sense Ocupant	0	0	0	0	0	0	0	7	7	7	0,0%	0,0%	
Sense Titular ni Ocupant	0	0	0	0	0	0	0	7	7	7	0,0%	0,0%	
Total	0	0	0	0	0	0	0	68	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>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%	100,0%	

El sistema retributiu en la FPV en 2016 (1): nivells de complement de destinació

Taula 10: Freqüència dels nivells de destinació per grups 2016							
Nivell	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%
Acumulat nivells anteriors	99,5%	90,7%	97,4%	97,5%	99,7%	99,3%	98,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

El sistema retributiu en la FPV en 2016 (2): tipologia de complement específic

Taula 11: Llocs per grup i complements específics										
	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%
EO40-EO45	34,3%	66,5%	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%	8,7%
EO30-EO39	15,6%	1,6%	8,0%	7,7%	23,1%	4,7%	0,4%	1,4%	7,5%	7,5%
EO20-EO29	9,7%	0,2%	48,5%	20,7%	76,2%	0,3%	0,0%	9,5%	16,3%	16,3%
EO10-EO19	0,0%	0,0%	37,0%	71,1%	0,7%	45,6%	14,0%	24,5%	35,3%	35,3%
Menys EO10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	49,4%	85,6%	9,5%	23,7%	23,7%
Altres	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>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

La carrera horitzontal en la FPV en 2016: graus reconeguts per Grup

Taula 13: Graus reconeguts							
Grup	GDP I	GDP II	GDP III	GDP IV	GDP Accés	GDP Accés 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>

Font: Direcció General de Funció Pública i elaboració pròpia

El sistema retributiu en la FPV en 2016 (3): posicions retributives concretes

Taula 12: Llocs per retribucions (% sobre total 16,967) classificats per complement de destinació (CD) i específic (EO) 2016									
Nivell	EO46-EO50	EO40-EO45	EO30-EO39	EO20-EO29	EO10-EO19	Menys EO10	Altres	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%	

## ANNEX II: INTEGRANTS DEL GRUP D'EXPERTS

Per Resolució de 3 de març de 2016 de la Consellera de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques (DOCV de 10 de març de 2016).

President

Miguel Sánchez Morónt, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat d'Alcalá d'Henares.

Coordinador

Ferran Puchades Vila, secretari autonòmic de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques.

Vocals:

David Vicente Blanquer Criado, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Jaume I de Castelló.

José Javier Cuenca Cervera, subdirector general de l'Institut Valencià d'Administració Pública (designat Secretari pel President).

Juan José Díez Sánchez, director del Departament d'Estudis Jurídics de l'Estat de la Facultat de Dret de la Universitat d'Alacant.

Manuel López Estornell, responsable del Servei de Coordinació de Presidència de la Generalitat.

Ignacio Sevilla Merino, professor titular de Dret Administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat de València.

José Luis Martínez Morales, designat per la Reial Acadèmia Valenciana de Jurisprudència i Legislació.

## ÍNDEX

I.- INTRODUCCIÓ .....	7
II.- EVOLUCIÓ I SITUACIÓ ACTUAL DE LA FUNCIÓ PÚBLICA VALENCIANA ....	9
1.- Evolució general del règim jurídic de l'ocupació pública a la Comunitat Valenciana.....	9
2.- Algunes dades d'interès. ....	13
A) La funció pública valenciana en perspectiva comparada.....	13
B) Anàlisi quantitativa de la funció pública de la Comunitat Valenciana. ..	16
3.- Aprofundint en el diagnòstic.....	24
III.- ELS EIXOS ESSENCIALS DE LA REFORMA .....	31
IV.- ÀMBIT D'APLICACIÓ DE LA LLEI .....	35
1.- Aplicació a les entitats locals existents en el territori de la Comunitat Valenciana.....	35
2.- Aplicació de la Llei al personal de les universitats públiques valencianes. ....	37
3.- Aplicació de la Llei als organismes públics dependents de la Generalitat.....	38
4.- Referència als ens de Dret privat dependents de la Generalitat o de les entitats locals valencianes.....	39
5.- Règim del personal de les Corts i les altres Institucions de la Generalitat.....	40
6.- Personal funcionari al servei de l'Administració de Justícia .....	41
7.- Aplicació de la Llei de funció pública al personal docent no universitari i al personal estatutari dels serveis de salut dependent de la Generalitat.....	42
8.- Aplicació al personal investigador.....	42



9.- Aplicació de la Llei al personal laboral al servei de les Administracions i ens públics valencians.....	43
V.- L'ORGANITZACIÓ DE LA GENERALITAT VALENCIANA EN MATÈRIA DE FUNCIO PÚBLICA.....	45
1.- Òrgans amb competències executives .....	52
2.- Òrgans col·legiats de coordinació interna.....	53
3.- Òrgans col·legiats d'assessorament i de coordinació entre les Administracions valencianes en matèria de funció pública. ....	53
4.- El paper i l'organització de l'IVAP.....	53
VI.- CLASSES DE PERSONAL.....	55
1.- Reserva exclusiva de funcions a personal funcionari i llocs que poden ser exercits per personal laboral.....	55
2.- Funcionaris interins.....	61
3.- Personal laboral.....	65
4.- Personal eventual.....	66
VII. DIRECTIUS PÚBLICS PROFESSIONALS.....	69
1.- La direcció pública professional com a sistema de llocs .....	70
2.- Funcions directives i llocs de directiu públic professional.....	71
3.- Instruments d'ordenació de la direcció pública professional .....	72
4.- Requisits d'accés .....	73
5.- Designació .....	74
6.- Situació administrativa.....	75
7.- Cessament .....	76
8.- Règim jurídic aplicable .....	76
9.- Normes específiques .....	77
VIII.- ESTRUCTURA DE LA FUNCIO PÚBLICA DE LA GENERALITAT .....	79
1.- Descripció del marc legal i les seues conseqüències.....	80
2.- Propostes de reforma. ....	84

IX. ORDENACIÓ DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA .....	87
1.- L'ordenació de llocs de treball.....	88
2.- Les relacions de llocs de treball.....	92
3.- Planificació de personal .....	93
4.- Registres de personal.....	95
5.- Cooperació amb les entitats locals .....	97
X.- NAIXEMENT I EXTINCIÓ DE LA RELACIÓ DE SERVEI.....	99
1.- Procediments de selecció i igualtat d'oportunitats.....	99
2.- Requisits d'accés a l'ocupació pública.....	102
3.- Sistemes selectius .....	111
4.- Òrgans de selecció.....	113
5.- Organització dels processos selectius: la funció de l'IVAP.....	114
6.- Pèrdua de la condició de funcionari.....	115
XI.- DRETS I DEURES DELS EMPLEATS PÚBLICS.....	117
1.- Sobre alguns drets dels empleats públics.....	117
2.- Algunes precisions sobre deures i obligacions dels empleats públics...	120
3.- Especial referència al dret a la protecció dels empleats públics que denuncien irregularitats .....	124
XII- FORMACIÓ.....	131
1.- Un canvi de rumb necessari .....	131
2.- Algunes propostes legislatives.....	133
XIII.- PROVISIÓ DE LLOCS I MOBILITAT.....	135
1.- Un règim legal rígid i inaplicat.....	135
2. Sobre els concursos. ....	136
3.- En especial, la lliure designació.....	140
4.- Altres supòsits de provisió de llocs de treball. ....	146
5.- Assignació temporal de tasques o missions especials.....	147
6.- Supòsits de mobilitat forçosa .....	148

XIV. PROMOCIÓ PROFESSIONAL.....	151
1.- La carrera professional: importància i bases del sistema.....	151
2.- Regulació en la legislació valenciana vigent: el sistema desvirtuat .....	152
3.- Sobre l'avaluació de l'exercici.....	155
4.- Altres qüestions.....	159
XV. SITUACIONS ADMINISTRATIVES .....	161
1.- Consideracions generals.....	161
2.- Sobre les situacions particularment considerades .....	162
XVI.- RÈGIM DISCIPLINARI .....	167
1.- Consideracions generals.....	167
2.- Sobre les infraccions .....	167
3.- Sobre les sancions .....	169
4.- Sobre el procediment disciplinari .....	169
XVII. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS .....	175
Recomanacions sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei valenciana de funció pública.....	175
Recomanacions sobre l'organització de la Generalitat Valenciana en matèria de funció pública.....	177
Recomanacions sobre les classes de personal. ....	179
Recomanacions sobre els directius públics professionals.....	182
Recomanacions sobre l'estructura de la funció pública de la Generalitat. ..	185
Recomanacions sobre l'ordenació de l'ocupació pública.....	186
Recomanacions en matèria de naixement i extinció de la relació de servei.....	190
Recomanacions relacionades amb els drets dels empleats públics. ....	194
Recomanacions en matèria de deures i obligacions dels empleats públics. ....	195
Especial referència a la protecció dels empleats públics que denuncien irregu- laritats .....	196
Recomanacions en matèria de formació.....	198

Recomanacions en matèria de provisió de llocs de treball. ....	199
Recomanacions en matèria de carrera i promoció professional. ....	204
Recomanacions en matèria de situacions administratives.....	206
Recomanacions en matèria de règim disciplinari. ....	207
ANNEX I: ESTADÍSTIQUES DE LA FUNCIO PÚBLICA VALENCIANA.....	211
ANNEX II: INTEGRANTS DEL GRUP D'EXPERTS.....	223

