

Asunto: Informe sobre el anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible.

La Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación ha remitido para su informe el anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible.

Examinado el contenido del referido proyecto normativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (En adelante Ley 10/2010), a tenor del cual se han de informar los anteproyectos de ley que afecten a las estructuras orgánicas y de personal de las consellerias, el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1) del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell; por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, se emite el siguiente:

INFORME

I. NATURALEZA Y EL CARÁCTER DEL INFORME

Previamente a proceder al análisis del contenido sustantivo del proyecto normativo, se considera necesario realizar dos precisiones relacionadas con la habilitación competencial que la Ley 10/2010, de 9 de julio, atribuye al órgano competente para la emisión del informe que ahora se emite.

En primer lugar, tal como establece la propia dicción del artículo 9 de la referida Ley 10/2010, de 9 de julio, el informe tiene carácter preceptivo y vinculante.

En segundo lugar, el ámbito material del mencionado informe, queda circunscrito a la estructura orgánica, métodos de trabajo y personal que se incluyen en el proyecto normativo objeto del informe, quedando al margen del mismo cuestiones y aspectos, tanto de carácter estrictamente jurídico, como presupuestario o de cualquier otra índole reservados normativamente a otros órganos o unidades de la Generalitat Valenciana.



II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Recursos humanos (artículo 18)

a) Situación administrativa del personal funcionario de carrera que participe en programas de cooperación internacional

El proyecto remitido establece en el apartado 4 del artículo 18 que el personal empleado público que participe en proyectos impulsados por la Generalitat, de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo financiados con fondos públicos de la Generalitat, o en proyectos de Organismos Internacionales o de otras Administraciones Públicas, en calidad de personal voluntario o cooperante, en el caso de que el periodo de participación sea superior a seis meses, pasará a la situación de servicios especiales.

Así mismo, se hace referencia en el apartado 6 del citado artículo a que los costes de personal derivados de dichas situaciones deberán ser asumidos por la conselleria a la que pertenezca dicho personal, y podrán computarse como ayudas oficiales al desarrollo de la Generalitat definidas por organismos internacionales.

Respecto del personal funcionario de carrera, debemos tener en cuenta la siguiente normativa en materia de función pública que regula la situación en la que será declarado el personal que participe en ese tipo de proyectos:

El artículo 87.1.b) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que el personal funcionario de carrera será declarado en situación de servicios especiales cuando sean autorizados para realizar una misión por periodo determinado superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.

En el mismo artículo se concreta que la declaración de esta situación procederá en todo caso, en los supuestos que se determinen en el Estatuto y en las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del mismo.

En virtud de lo anterior, el artículo 124.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, establece que el personal funcionario de carrera incluido en su ámbito de aplicación será declarado en la situación de servicios especiales cuando obtenga la autorización de su administración para realizar una misión por un período superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional y la retribución del mismo corra a cargo de estos organismos o programas. Si la misión fuera iniciativa de su administración y la retribución a su cargo, su situación seguirá siendo la de servicio activo.

La citada normativa en materia de función pública contiene una enumeración cerrada de los supuestos que determinan la declaración del personal funcionario de carrera en la situación administrativa de servicios especiales, así como de los requisitos que deben darse para su concesión, sin que prevea la posibilidad de su modificación por leyes sectoriales que regulen una materia distinta.



Así pues, se observa contradicción entre el anteproyecto remitido y la Ley 10/2010 en cuanto a la regulación de la situación en la que será declarado el personal funcionario que participe en los proyectos de cooperación. Esta diferencia consiste en que la Ley 10/2010 tiene en cuenta, además de la duración de la misión, el dato de quién corre a cargo de las retribuciones del personal cooperante para determinar si pasa a la situación de servicios especiales o permanece en servicio activo, mientras que el texto del anteproyecto declara en todo caso en la situación de servicios especiales al personal que participe en estos proyectos de cooperación de duración superior a seis meses.

Esta contradicción normativa en la regulación del mismo supuesto de hecho deberá ser resuelta teniendo en cuenta el principio de especialidad, que conduce a aplicar prioritariamente la normativa específica en esta materia, que resulta ser en este ámbito la citada normativa de función pública. Por tanto, la regulación en el anteproyecto de la situación en la que será declarado el personal funcionario de carrera que participe en proyectos de cooperación deberá ajustarse a lo establecido en la normativa básica estatal y en la Ley 10/2010, bien reproduciendo o remitiéndose a lo previsto en la misma.

b) Permiso retribuido para el personal funcionario que participe en programas de cooperación internacional.

En cuanto a la regulación que contiene el anteproyecto de un permiso retribuido para participar en programas de cooperación internacional de duración mínima de un mes y máxima de tres meses, deben señalarse las siguientes cuestiones: .

El artículo 70 de la Ley 10/2010 contempla la licencia que tendrá derecho a disfrutar el personal funcionario por participar en programas acreditados de cooperación internacional, si bien remite a una regulación reglamentaria la determinación de los términos y condiciones que deben darse para su concesión, sin que hasta el momento se haya producido dicho desarrollo.

La Ley 10/2010 habilita expresamente al reglamento para que desarrolle los términos y condiciones necesarios para el disfrute de la licencia por participación en programas de cooperación internacional, por lo que, si se regula en el anteproyecto un permiso por esta misma causa se estaría congelando el rango normativo, lo que supone, por aplicación del principio de jerarquía normativa, la inaccesibilidad de la materia legalizada para su regulación reglamentaria, en la medida que las leyes solo se pueden modificar o derogar por otras leyes. Por ello, se considera conveniente que el anteproyecto no regule los requisitos que deben darse para conceder esta licencia sino que se remita al reglamento de desarrollo de esta materia.

De otra parte, debe recordarse la diferencia que existe entre el régimen de disfrute de los permisos y licencias que se reconocen al personal funcionario de carrera. Los primeros solo deben ser comunicados previamente al órgano o unidad correspondiente, mientras que los segundos requieren autorización previa para su disfrute. Así pues, teniendo en cuenta que la Ley 10/2010 lo que concede es una licencia por participar en programas de cooperación internacional, así como el hecho de que la concesión del permiso que se regula en el anteproyecto está condicionado a que las necesidades organizativas lo permitan, se considera que debe sustituirse el término "permiso" por el de "licencia".



En consecuencia, el reglamento de desarrollo previsto en la Ley 10/2010 determinará la duración y demás condiciones necesarias para la concesión de la licencia para participar en programas de cooperación internacional, debiendo prever qué ocurre con el personal que participa en una misión internacional en el caso que no tenga derecho a ser declarado en servicios especiales o a la concesión de la citada licencia.

c) Regulación de la situación del personal laboral fijo que participe en programas de cooperación internacional.

Respecto del personal laboral incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 10/2010, se debe tener en cuenta la siguiente normativa que regula esta materia:

El artículo 137 de la Ley 10/2010, establece que las situaciones en las que puede ser declarado el personal laboral se regirán por el Estatuto de los Trabajadores y por el convenio colectivo que le sea aplicable.

El artículo 10 del II Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración Autonómica, establece que quedarán automáticamente en situación de excedencia forzosa, con derecho a reserva de puesto de trabajo, aquellos trabajadores que sean autorizados por la Generalitat para realizar una misión por un periodo superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional y su retribución corra a cargo de estos organismos.

El artículo 45 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores contempla la excedencia forzosa como una de las causas de suspensión del contrato de trabajo con derecho a reserva de puesto de trabajo.

De otra parte, el artículo 72 de la Ley 10/2010 hace extensible al personal laboral la regulación de las licencias previstas en la ley para el personal funcionario de carrera, por lo que tendrá derecho a disfrutar de la licencia por participación en programas acreditados de cooperación internacional, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

En consecuencia, la regulación en el anteproyecto de la situación en la que será declarado el personal laboral fijo que participe en proyectos de cooperación deberá ajustarse a lo establecido en la citada normativa, dando por reproducidos los argumentos esgrimidos en relación con el personal funcionario.

d) Materias objeto de negociación

Por último, debe señalarse que la regulación de materias que afecten a situaciones administrativas y permisos o licencias del personal empleado público deberán ser objeto de negociación con las organizaciones sindicales en los foros correspondientes previstos en la Ley 10/2010, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 154 de la citada Ley.



2. Acciones formativas en materia de cooperación

El anteproyecto remitido establece en su artículo 18 que la conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo organizará acciones formativas dirigidas al personal que participe en los proyectos de cooperación, que se enmarcarán necesariamente dentro de los planes de formación de la Generalitat.

En este sentido, el artículo 95 de la Ley 10/2010 atribuye la competencia para la coordinación, programación y ejecución de la formación a la dirección general que tenga atribuidas las competencias en materia de función pública. En concreto, corresponde al Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP) *organizar, coordinar y homologar las actividades incluidas en los planes de formación del personal empleado público, así como gestionar las ayudas destinadas a la financiación de planes de formación para el empleo promovidas por las entidades locales de la Comunitat Valenciana (...) en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.*

En consecuencia, no es posible atribuir a la conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo la organización de acciones formativas que se incluyan en los planes de formación del personal empleado público, dado que esta función se le asigna a dicho instituto. En materia de formación, las funciones de esa conselleria deberán reducirse a la colaboración y propuesta al IVAP respecto de las actividades que en esas materias se considere conveniente incluir en los planes de formación del personal empleado público.

3. Personal cooperante profesional

Las personas cooperantes, según el anteproyecto, estarán ligadas a la persona o entidad promotora por: “una relación funcional o de personal al servicio de las administraciones públicas”.

El apartado 3 establece que sus derechos, obligaciones, incompatibilidades, formación....., serán los establecidos en el Estatuto del Cooperante

El borrador deberá incluir la precisión de que esos derechos, obligaciones, etc, son desde el punto de vista de “persona cooperante”, y no como personal funcionario o laboral al servicio de las administraciones públicas, ya que será el régimen jurídico de aplicación al citado personal el que determine sus derechos, obligaciones, incompatibilidades, etc como personal de la Administración.

III. CONCLUSIONES

No existe inconveniente jurídico para la tramitación y aprobación del anteproyecto de ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible, siempre que se tengan en cuenta las observaciones efectuadas en el presente informe.

Valencia, 8 de julio de 2016

La consellera de Justicia, Administración Pública,
Reformas Democráticas y Libertades Públicas


Gabriela Bravo Sanestanis



