



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 9 de diciembre de 2003, ha examinado el expediente relativo al *ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de noviembre de 2003 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2003, iniciándose el cómputo del plazo para su evacuación, tal como dispone el artículo 53 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

1.- El anteproyecto.

El anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León consta de una exposición de motivos, ciento once artículos distribuidos en cinco títulos, doce disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, cinco disposiciones finales y una disposición derogatoria.



El texto remitido, al que se acompaña un índice sistemático de su contenido, se inicia con una exposición de motivos que se divide en ocho apartados, precedida de una breve introducción donde se avanza el marco jurídico básico en el que se inscribe la presente propuesta legislativa, se citan los antecedentes normativos y se mencionan de forma muy sucinta las razones que justifican su elaboración.

Los apartados de la exposición de motivos resumen el contenido del articulado poniendo el acento en aquellas cuestiones que denotan su carácter innovador o los propósitos que pretende alcanzar. La norma se presenta, pues, con voluntad de servir de régimen común para todos los colectivos integrantes de la función pública de Castilla y León, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan afectar al personal docente, investigador y sanitario. Se incorporan nuevos aspectos a los principios que tradicionalmente han venido informando la actuación del personal al servicio de la Administración, alcanzando un peso específico propio los valores éticos que aluden a la integridad y transparencia.

El aspecto organizativo se ve reforzado con la creación de la Comisión Regional de la Función Pública, que constituye un nuevo esfuerzo en el objetivo de lograr mayor coordinación entre las políticas de personal de las Administraciones autonómica y local. La planificación de los recursos humanos gira en torno a diversos instrumentos como la oferta de empleo público, los planes de empleo, las relaciones de puestos de trabajo y las plantillas, donde se introducen novedades dirigidas a mejorar la especialización y evaluación de los empleados públicos y de la actividad administrativa. Con este mismo propósito, se prevé que se articulen las actividades formativas y los distintos sistemas de evaluación de los puestos directivos y unidades administrativas.

Se observa un esfuerzo por la sistematización de los distintos colectivos de personal con la definición y clasificación de los cuerpos, escalas y especialidades, se regulan los procesos selectivos para el acceso al empleo público, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, los sistemas de provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa, modificándose lo referente al ejercicio del derecho de preferencia para los funcionarios cesados que se encontrasen en adscripción provisional.

En atención a la creciente importancia de la conciliación de la vida laboral y familiar se introducen modificaciones notorias en el régimen de disfrute de licencias y permisos. Las situaciones administrativas, el régimen retributivo y de Seguridad Social, el régimen disciplinario y la representación y participación en



la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos son otros aspectos a los que el anteproyecto dictaminado presta una especial atención.

Por todo ello, cabe anticipar que el anteproyecto merece, en general, un juicio favorable, en la medida en que puede constituir un instrumento eficaz para adaptar la ordenación de la función pública en Castilla y León a la realidad y necesidades actuales y, por ello mismo, a la mejora del funcionamiento de la Administración y de la prestación de servicios a los ciudadanos.

La parte dispositiva del anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León regula, según su plan sistemático, las siguientes materias:

Título I.- *Objeto, ámbito de aplicación y principios.*

Capítulo I.- *Objeto y ámbito de aplicación.*

Capítulo II.- *Principios rectores.*

Título II.- *Órganos superiores en materia de Función Pública.*

Título III.- *Planificación y organización de la Función Pública.*

Capítulo I.- *Clases de personal.*

Capítulo II.- *Planificación y programación.*

Capítulo III.- *Organización.*

Título IV.- *Del régimen estatutario de los funcionarios públicos.*

Capítulo I.- *Cuerpos y escalas.*

Capítulo II.- *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.*

Capítulo III.- *Selección y provisión.*

Sección I.- *Selección.*

Sección II.- *Provisión.*

Capítulo IV.- *Derechos y deberes.*

Sección I.- *Derechos y deberes.*

Sección II.- *Carrera administrativa.*

Sección III.- *Formación.*

Sección IV.- *Incompatibilidades y responsabilidades.*

Capítulo V.- *Régimen retributivo y de Seguridad Social.*

Capítulo VI.- *Régimen disciplinario.*

Capítulo VII.- *Situaciones administrativas.*



Título V.- Representación de los funcionarios y su participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

Capítulo I.- Principios generales.

Capítulo II.- Sistemas de representación.

Capítulo III.- Negociación colectiva en la Administración de Castilla y León.

Capítulo IV.- Solución extrajudicial de conflictos colectivos.

Título VI.- Régimen estatutario de los funcionarios de la Administración local en el ámbito de la Comunidad autónoma de Castilla y León.

Disposiciones adicionales:

Primera.- Acceso al empleo público de personas con discapacidad y necesitados de reinserción social.

Segunda.- Integración de los funcionarios transferidos.

Tercera.- Equivalencia de titulaciones.

Cuarta.- Promoción interna al Grupo C.

Quinta.- Excepciones a la permanencia voluntaria en la situación de servicio activo.

Sexta.- Procesos de laboralización (sic).

Séptima.- Procesos de funcionarización (sic).

Octava.- Procesos de estatutarización (sic).

Novena.- Deducción de haberes en caso de huelga.

Décima.- Acumulación del crédito horario de los representantes sindicales.

Úndecima.- Personal funcionario nombrado para el desempeño de puestos comprendidos en el artículo 2, apartados 1, 2 y 3ª) de la Ley de Incompatibilidades de los miembros de Castilla y León (sic).

Disposiciones transitorias:

Primera.- Escala de Guardería "a extinguir".

Segunda.- Personal interino.

Tercera.- Integración en los nuevos cuerpos y escalas.

Cuarta.- Integración de los cuerpos y escalas sanitarias.

Disposiciones finales:

Primera.- Cuerpos y escalas sanitarias.



Segunda.- *Regulación del procedimiento para la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo.*

Tercera.- *Reglamento del Consejo de la Función Pública.*

Cuarta.- *Indemnizaciones por razón del servicio.*

Quinta.- *Entrada en vigor.*

Disposición Derogatoria Única. *(sin título)*

2.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de Ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes documentos y actuaciones:

- *Documento 1:* borrador del anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León entregado el 31 de julio de 2003 a los Secretarios Generales de las diferentes Consejerías y a las organizaciones sindicales con presencia en la Mesa General de Negociación (UGT, CCOO, CEMSATSE, CSI-CSIF, USCAL).

- *Documentos 2 a 10:* alegaciones formuladas al anteproyecto por las Secretarías Generales de las Consejerías de Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, Medio Ambiente, y Cultura y Turismo.

- *Documentos 11 a 14:* alegaciones presentadas al anteproyecto de Ley por la Federación de Servicios Públicos de UGT, CC.OO, CEMSATSE y CSI-CSIF.

- *Documento 15:* certificado de 4 de septiembre de 2003, de la Secretaría de la Mesa General de Negociación. En él consta que con esa fecha el anteproyecto fue objeto de negociación en el Pleno de la citada Mesa.

- *Documento 16:* borrador del anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León, que incorpora determinadas alegaciones de las formuladas, tanto por las Consejerías como por las Centrales Sindicales antes citadas. Este segundo borrador recoge, según se señala en la Memoria incorporada a este expediente como documento 25, el trabajo desarrollado por la Mesa Técnica constituida en el seno de la Mesa General de Negociación en su sesión celebrada el 4 de septiembre de 2003.



- *Documento 17:* certificado de 24 de octubre de 2003, de la Secretaría de la Mesa General de Negociación. En él consta que con esa fecha el anteproyecto fue objeto de negociación en el Pleno de la citada Mesa.

- *Documento 18:* informe emitido, en sentido favorable, por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con fecha 5 de noviembre de 2003.

- *Documentos 19 a 21:* alegaciones presentadas por CSI-CSIF, FSP-UGT y CEMSATSE al anteproyecto e incorporadas como anexo al acta de la sesión de la Mesa General de Negociación celebrada el 24 de octubre de 2003.

- *Documento 22:* certificado de 5 de noviembre de 2003, expedido por el Secretario de la Comisión de Personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, haciendo constar el informe favorable del Pleno al anteproyecto.

- *Documento 23:* certificado de 5 de noviembre de 2003 expedido por el Secretario del Consejo de la Función Pública, donde consta que, en esa misma fecha, el anteproyecto fue objeto de negociación en el Pleno.

- *Documento 24:* informe de 14 de noviembre de 2003, de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León. El informe citado insiste en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que afecta a la materia sobre la que versa el anteproyecto, en cuanto estima que determinados contenidos del mismo podrían vulnerarlo. Se hacen precisiones en cuanto al régimen de funcionamiento, de sesiones y organización de las mesas de negociación, y otras de carácter técnico que sugieren uniformar la redacción en determinados aspectos o mejoras en la calidad de redacción del texto que podrían alterar su sentido. Por último, hace una llamada de atención sobre la incorporación al del anteproyecto de Ley, de algunas modificaciones de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en lo sucesivo LMRFP), que se contienen en el proyecto de Ley (estatal) de medidas fiscales, administrativas y del orden social "*para 2003*" (presumiblemente se trata de una errata y debería referirse a 2004), que han de quedar supeditadas a su aprobación definitiva por el legislador.

- *Documento 25:* memoria del anteproyecto de Ley elaborada por la Dirección General de la Función Pública con fecha 13 de noviembre de 2003. En ella se describe el marco normativo y competencial actual dentro del que se inscribe la presente iniciativa y se mencionan los antecedentes normativos existentes en el propio ordenamiento autonómico. También se recoge la normativa básica estatal y las recientes disposiciones aprobadas en la



Comunidad Autónoma, que ponen de manifiesto la necesidad de realizar un esfuerzo de adaptación del régimen funcional del personal al servicio de la Administración regional a nuevas demandas, inquietudes y necesidades.

En la memoria se menciona también una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias, la valoración económica estimada del coste que puede suponer la entrada en vigor de la normativa propuesta, la argumentación sobre la necesidad y oportunidad de una nueva Ley de función pública, y las principales novedades que incorpora el anteproyecto sobre el que aquí se dictamina.

- *Documento 26:* anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León remitido para su dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A Observaciones generales

1.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificado por la Ley Orgánica 4/1999 de 8 de enero, prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1c) califica, como preceptiva, la consulta a esta institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

2.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes



necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LGACyL). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, se acredita con la documentación enviada, que el anteproyecto ha sido objeto de un intenso proceso de negociación con las representaciones sindicales en el seno de los órganos superiores de la función pública autonómica y otras instancias de negociación, que han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo. En relación con tal trámite de audiencia, constan, en el expediente remitido, los distintos borradores que se han ido sucediendo, sin que exista un informe detallado sobre el tratamiento dado a las diversas alegaciones, el cual habría resultado de gran utilidad para conocer las razones, tan escuetamente relacionadas en la exposición de motivos del anteproyecto, que han llevado a la Consejería competente a proponer un nuevo texto regulador de la Función Pública de nuestra Comunidad.



Por otra parte, hubiera sido aconsejable la audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, máxime teniendo en cuenta el Acuerdo Marco para el Personal de la Administración Local de Castilla y León, firmado entre ésta y CSI-CSIF, FSAP-CC.OO. y FSP-UGT el pasado 5 de junio de 2003. Esta indicación se hace a la vista del contenido del anteproyecto en cuanto atañe a la función pública local (título VI) y a la previsión de constitución de órganos como la Comisión Regional de la Función Pública.

Finalmente, se advierte que no aparecen fechados los distintos escritos de alegaciones formulados por las distintas representaciones sindicales, lo que dificulta saber en qué momento preciso han sido realizadas y en relación con cuál de los sucesivos borradores, si bien cabría deducirlo del orden cronológico que se presupone del índice de documentos que abre el expediente, orden que, sin embargo, no se respeta en los documentos 24 y 25.

Por otro lado, las distintas certificaciones expedidas por las Secretarías de los distintos órganos colegiados de la función pública no son expresivas de los acuerdos adoptados en su seno ni de las eventuales intervenciones que hayan existido, por lo que, por esta razón, no aportan mayores datos relevantes a los efectos de valoración jurídica y emisión del presente dictamen.

Consta, igualmente, que el texto del anteproyecto ha sido examinado y analizado por las distintas Consejerías, que han tenido ocasión de efectuar sus observaciones, si bien tampoco existe en este caso documento que permita conocer el tratamiento dado a las diversas alegaciones.

Obra también en el expediente el informe favorable del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, conforme prevé el artículo 39.1g) de la LGACyL, y el artículo 5.1b) de la Orden PAT/1095/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Por último, también consta, incorporado al expediente, el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, tal como exigen la LGACyL, citada más arriba, el artículo 4.2a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de la Asistencia Jurídica de la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5º.Ac) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



Resulta especialmente expresiva la llamada de atención del informe precitado en cuanto advierte de la incorporación al anteproyecto de Ley de algunas modificaciones a la LMRFP, que figuran en el proyecto de Ley estatal de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2004, contenido que debería quedar supeditado, en todo caso, a su aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Se completa finalmente el expediente remitido con un informe en el que se recogen todos aquellos aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la LGACyL: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la normativa propuesta, relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, informe y estudio sobre su necesidad y oportunidad, estudio económico con referencia al coste a que dará lugar y expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso y efectuado consultas preceptivas.

Llama la atención que la memoria haya valorado como nulo el coste económico que comportaría la aprobación del anteproyecto de Ley, si bien precisa que se refiere a los costes directos. Habría sido de gran utilidad que se hubiera efectuado siquiera una estimación de los costes indirectos que, sin duda, tiene, dada la dimensión del colectivo a que afecta.

Como documentación complementaria, no exigible jurídicamente, pero de gran utilidad y muy oportuna, podría haberse incorporado un estudio comparativo del anteproyecto de Ley con otras normativas autonómicas.

Atendiendo a todas las actuaciones descritas, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente sin perjuicio de las observaciones manifestadas, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3.- Marco competencial y normativo.

Analizado en la consideración anterior el procedimiento utilizado para elaborar el anteproyecto de Ley, se aborda a continuación la exposición del marco competencial y normativo en el que se encuadra la materia objeto de dictamen.

Corresponde al Estado, conforme dispone el artículo 149.1.18ª de la Constitución, la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del



régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas. De forma correlativa, y en el ejercicio de sus propias competencias de organización, régimen y funcionamiento, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, respetando las bases dictadas por el legislador estatal, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios y de las Administraciones locales asentadas en el territorio de la Comunidad (artículo 39.3 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero).

En el ámbito estatal, se promulgó la LMRFP, cuyo contenido, en su mayor parte, goza de carácter básico, si bien su exposición de motivos ya destacó su carácter parcial y provisional. Pervive, en el espacio no cubierto por aquella, el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (en lo sucesivo LFCE), que, por su carácter preconstitucional, ha obligado a una inferencia material de lo que es "básico" en su articulado. La LMRFP se ha visto, además, afectada como consecuencia de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de las sucesivas Leyes "*de acompañamiento*" de las de Presupuestos. Junto a ellas, se sitúan otras leyes que, también, se proyectan sobre el régimen de los funcionarios públicos en ámbitos específicos, como son la de incompatibilidades o la relativa a los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Sobre esa base fragmentaria se han ido aprobando las correspondientes leyes autonómicas de la función pública, la mayor parte de las cuales sigue datando de la década de los ochenta.

Como bien expresa el Tribunal Constitucional, la función propia de la legislación básica es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias sino obligación de atenerse, en el ejercicio de éstas, al sentido, amplitud y fines de la materia básica, sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas. Eso sí, su desarrollo habrá de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (STC 99/1987, de 11 de junio).

El anteproyecto de Ley de la Función Pública examinado asume, como derecho fundamental de los ciudadanos, el acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública (artículo 23.2) y respeta los mandatos constitucionales, que reservan para la Ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad,



las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de las incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (artículo 103.3).

Por otra parte, si bien no es necesario que la Ley agote todo el espacio normativo posible, es preciso que *"el llamamiento del legislador a la colaboración reglamentaria lo sea para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación de la materia reservada"*. Así lo manifiesta el Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública (en adelante LEBFP), emitido con fecha 4 de junio de 1998. En ningún caso es posible disponer de la reserva misma, como pone de manifiesto la ya mencionada STC 99/1987, *"a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la Norma constitucional creadora de la reserva"*.

4. Principales novedades del anteproyecto en relación con la normativa en vigor.

Como principales novedades, que incorpora el anteproyecto respecto de la normativa actualmente en vigor, merece la pena destacar las siguientes:

- Se incrementa el número de representantes del personal designados por las organizaciones sindicales en la composición del Consejo de la Función Pública, que pasa de nueve a doce respecto al Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, LOFP).

- Se crea un órgano nuevo, la Comisión Regional de la Función Pública, como órgano superior colegiado de coordinación en materia de función pública entre las Administraciones local y autonómica, con representatividad de ambas y como instrumento necesario de homogeneización del régimen de los funcionarios de ambas Administraciones públicas, según se pone de manifiesto en la exposición de motivos y en el propio articulado.

- Se crea la categoría de *"puestos de trabajo de carácter directivo"* por referencia a aquellos puestos cuyas tareas esenciales se refieran a la



programación, dirección, coordinación y evaluación de la actividad administrativa.

- Se modifica sustancialmente la regulación de la selección de personal interino, previéndose, con carácter general, la utilización de un sistema de bolsa o lista abierta por cada cuerpo, escala o especialidad.

- Se introduce la posibilidad de convocar concursos con segunda fase de adjudicación ("*a resultas*") en los supuestos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

- Se determina la necesidad de expresar, en las convocatorias, el plazo máximo en que se resolverán los concursos, plazo que en ningún caso podrá exceder de ocho meses.

- Se prevé la introducción de un sistema para la evaluación del desempeño de los puestos de trabajo de carácter directivo, de rango igual o superior a jefaturas de servicio, así como, eventualmente, de otras unidades administrativas inferiores que tengan por objeto la prestación de servicios diferenciados.

- Se abre la posibilidad de promoción interna desde puestos de trabajo laboral a cuerpos o escalas funcionariales, en la línea iniciada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificando el artículo 22 de la LMRFP. Esta forma específica de promoción interna aparece también recogida, bajo la denominación de "*promoción cruzada*" en el Acuerdo de Modernización y Mejora de la Administración Autónoma de Castilla y León (BOCyL del 18 de febrero de 2003).

- Se tipifica, como falta grave, el llamado "*acoso moral*" en el ámbito laboral (impropiamente denominado con el anglicismo "*mobbing*"), definido como "*toda conducta abusiva o de violencia psicológica que se realice de forma sistemática sobre una persona en el ámbito laboral, manifestada especialmente a través de reiterados comportamientos, palabras o actitudes que lesionen la dignidad o integridad psíquica del trabajador y que pongan en peligro o degraden sus condiciones de trabajo*" (Sentencia 518/2003, de 22 de abril, de la Sala de lo Social de Burgos del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León).



- Se recoge de forma expresa, en la Ley general de función pública, la regulación en materia de representación de los funcionarios y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, superando la fragmentación de que adolece la normativa básica en este particular.

5. El ámbito de aplicación del anteproyecto.

El artículo 2 del anteproyecto define su ámbito de aplicación, aludiendo de manera específica a determinados tipos de personal.

Tal regulación, en su redacción y estructura actuales, plantea las siguientes cuestiones:

a) En primer lugar, la referencia general del apartado 1 al *"personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de sus Organismos autónomos"*, no se respeta, al menos formalmente, a lo largo del articulado, pues diversos preceptos aluden, sin más precisiones, a los *"funcionarios al servicio de la Administración de Castilla y León"*. Es el supuesto, por ejemplo, de los artículos 74 y 75, sobre retribuciones; del artículo 87, sobre situaciones administrativas; y del artículo 97, sobre representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo. Sería conveniente, cuando menos, unificar la terminología.

b) Por otro lado, esta forma de determinar el ámbito de aplicación plantea la duda de si el anteproyecto será aplicable a los funcionarios que eventualmente presten servicios como tales en los entes públicos de derecho privado contemplados en los artículos 90 y 91 LGACyL. En este sentido, merece la pena destacar que el artículo 90,1 del anteproyecto se refiere específicamente a estos funcionarios. A diferencia del anteproyecto, que alude sólo a los *"organismos autónomos"*, la actual LOFP menciona, en sentido más genérico, a los *"organismos dependientes"* (artículo 2.1).

c) La redacción del anteproyecto resulta un tanto confusa al referirse al personal docente y sanitario. Por de pronto, la denominación de dicho personal no es siquiera uniforme: mientras que en el apartado 2 se utiliza el término *"personal docente"*, en el apartado 3 se alude al *"personal docente e investigador"*; de igual forma, mientras que en el apartado 3 se habla del personal *"sanitario"*, en el apartado 4 se emplea la expresión *"personal"*



estatutario'. Todo ello plantea la duda de si el legislador pretende referirse, en ambos supuestos, a los mismos tipos de personal.

d) Por último, no estaría de más incluir una referencia expresa al régimen jurídico del personal de administración y servicios de las Universidades públicas de Castilla y León, siquiera por referencia a lo previsto en el artículo 73 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Este personal es objeto de una referencia expresa, aunque indirecta, en el artículo 100,3 del anteproyecto.

6. La clasificación del personal al servicio de la Administración.

El anteproyecto mantiene el sistema de clasificación de la LOFP, que diferencia entre personal funcionario, interino, eventual y laboral. Utiliza la expresión *"personal funcionario"*, en vez de *"funcionarios"*, lo cual sustancialmente no cambia el objeto definido. Este modo de clasificar al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se separa del utilizado por la LFCE que, en su artículo 3, establece que los funcionarios pueden ser de carrera o de empleo, dividiendo, a su vez, a éstos en eventuales o interinos.

Ante todo, debe señalarse que la opción del anteproyecto no contraviene la legislación básica. La LMRFP no determina que imperativamente hayan de existir diferentes categorías o clases de funcionarios públicos, ni impone que, en todas las Administraciones Públicas, deba haber al menos dos clases de funcionarios públicos: los de carrera y los de empleo (interinos y eventuales).

Así pues, la clasificación del artículo comentado, que se proyecta en todo el Capítulo I, no vulnera las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, que son competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Diversas Comunidades Autónomas optaron, en su momento, por una clasificación del personal de su Administración similar a la del anteproyecto, sin que conste que las respectivas leyes hayan sufrido tacha de inconstitucionalidad (así entre otras, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, aprobatorio del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de regulación de la Función



Pública de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria; Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia).

Desde luego, no es menos cierto que otras Comunidades Autónomas han seguido el modelo de la Administración del Estado, diferenciando, al menos, entre funcionarios de carrera e interinos (Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha; Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria; Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la Función Pública del Principado de Asturias).

A favor de la opción ejercitada en el anteproyecto podría argumentarse que el legislador autonómico goza de libertad, respetando la normativa básica, para establecer una clasificación que han seguido también otras Comunidades Autónomas. Cabría añadir, que en todo caso, se usa la categoría de personal eventual en la misma forma que el proyecto de LEBFP, no calificándole como funcionario. Podría, así mismo, señalarse que el texto trata de marcar las diferencias entre funcionarios en sentido estricto e interinos, alineándose con el camino marcado por el *Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León*, en el cual se fija como objetivo la reducción de la temporalidad al 5% del total del empleo de carácter permanente. Podría, por último, alegarse que la clasificación del anteproyecto tiene ya una cierta antigüedad en el ámbito de la Administración Autonómica, habiendo adquirido cierto poso en su uso práctico y en su aplicación normativa.

No obstante, en sentido contrario, también es posible argumentar que hay motivos para no apartarse de la clasificación que efectúa la añeja LFCE: en primer lugar, por el peso de los años, en la medida en que su clasificación y definiciones están aquilatadas por la práctica, la jurisprudencia y la doctrina; en segundo, porque tal clasificación favorece la aplicación a los llamados funcionarios interinos del régimen de los de carrera, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición; y en tercero y último, porque el proyecto de LEBFP del año 1999 incluía, con carácter básico, la clasificación de funcionarios de carrera y funcionarios interinos, y que si bien es cierto que no llegó a convertirse en Ley, advierte sobre la circunstancia de que, si en el Estado se vuelve a gestar otro Proyecto semejante, es probable que se recoja con carácter básico dicha clasificación. Si esto fuera así, la clasificación proyectada por el texto comentado plantearía, sin duda, problemas de interpretación, y tal vez de inconstitucionalidad sobrevenida.



7. Las referencias a órganos administrativos.

El anteproyecto contiene múltiples referencias a distintos órganos administrativos. Sin embargo, no guarda la debida coherencia en su identificación, pues mientras que en unas ocasiones se opta por su denominación formal (*Consejería de Presidencia y Administración Territorial*, por ejemplo), en otras, se emplea una referencia genérica (*Consejería competente en materia de función pública*, para el mismo órgano antes mencionado).

Convendría, en este sentido, utilizar un único criterio de identificación con el fin de evitar las posibles confusiones a que pueden dar lugar el hecho de que un mismo órgano administrativo, como sucede en el ejemplo expuesto, sea aludido de diversa forma.

Ambas posibilidades presentan ventajas e inconvenientes: así, la opción por la denominación formal del órgano administrativo permite su perfecta identificación, pero puede quedar desfasada con mayor o menor rapidez como consecuencia de una reestructuración administrativa o incluso, simplemente, de un cambio en su denominación; a la inversa, la opción por la referencia genérica al ámbito competencial parece más perdurable en el tiempo, pero puede inducir en cierta medida a confusión.

8. Los mandatos normativos.

El anteproyecto se encuentra literalmente salpicado de mandatos y habilitaciones normativas, ora referidos a normas con rango de ley (artículo 34.2 y disposición final 1ª), ora a normas reglamentarias (desde el artículo 2.4 a la disposición final 4ª).

En relación a las mismas, cabría apuntar una serie de observaciones de carácter general:

a) Si bien, en principio, es deseable que cualquier habilitación reglamentaria contenida en una Ley sea no sólo precisa en cuanto a la determinación de la materia para la que se otorga sino que, además, contenga una indicación, siquiera mínima, de los criterios y principios que deben seguirse en su ejercicio. En el presente caso, dada la naturaleza de lo regulado, intrínsecamente unida a la potestad de auto-organización de la Administración



autonómica, no estaría de más una cláusula genérica de apoderamiento a favor de la Junta de Castilla y León para desarrollar el anteproyecto en lo que pudiera resultar necesario. Por el contrario, las múltiples y parciales remisiones reglamentarias, que hace el anteproyecto en su redacción actual, pueden hacer surgir la duda de si es posible que el Reglamento entre a regular alguna materia concreta para la que el anteproyecto haya olvidado incluir de forma expresa tal habilitación.

b) Sin perjuicio del carácter relativo que tiene sujetar a un plazo determinado el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como también el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de la Junta de Castilla y León, sería preferible que la fecha final de dicho plazo se determinase, en todos los casos contemplados en el anteproyecto, de manera uniforme. En efecto, exceptuando el supuesto especial previsto en la disposición final tercera (en que corresponde al Consejo de la Función Pública "*elaborar*" su Reglamento de funcionamiento, y a la Junta de Castilla y León "*aprobarlo*"), en los demás casos el "*dies ad quem*" se fija unas veces por referencia a la "*elaboración*" del reglamento (disposición final 4ª), y otras por referencia a su "*aprobación*" (disposición final 2ª). Esta última opción es la que parece más aconsejable, porque proporciona mayor seguridad jurídica (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1990 y 14 de octubre de 1991).

9. Consideraciones de técnica legislativa.

Siendo éste no sólo el primer dictamen que emite el Consejo Consultivo sino, además, el primero referido a un anteproyecto o proyecto de disposición general, resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen una *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1991.

Como tal Acuerdo, las referidas Directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración, sin que, en



ningún caso, su eventual incumplimiento pueda servir de fundamento a una posible impugnación de la disposición afectada. Obviamente, tampoco tienen valor vinculante alguno una vez que el correspondiente anteproyecto de Ley, ya convertido en proyecto, haya llegado a las Cortes de Castilla y León.

Tales Directrices son aplicables también a los proyectos de normas reglamentarias y enuncian, como su propia denominación expresa, una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

Las referidas Directrices han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto de Ley.

B

Observaciones al articulado

Artículo 1. *Objeto.*

En la redacción del apartado primero se hace referencia a las normas de atribución de competencias que posibilitan la regulación de la función pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, mencionando para ello los artículos 32.1.1º y 39.3 del Estatuto de Autonomía. Parece que sería más adecuado que tales normas figurasen en la exposición de motivos y no en la parte dispositiva del anteproyecto, siendo suficiente que en el precepto se dejara constancia de que la referida regulación se dicta en el marco y desarrollo de la legislación básica estatal.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Dentro del ámbito de aplicación de la Ley se contempla expresamente "*el personal estatutario*" (apartado 4). Sería conveniente indicar quiénes tienen tal consideración para evitar los posibles equívocos que pudieran surgir con la lectura de otros preceptos del anteproyecto, como el contenido en el artículo 14, en el que se dice que es personal funcionario quien en virtud de



nombramiento legal, está vinculado a la Administración de la Comunidad de Castilla y León por una relación "*estatutaria*" ...

El llamado personal "*estatutario*" (por contraste en el anteproyecto con el "*personal funcionario*", cuyo régimen jurídico, en realidad, también es de naturaleza estatutaria) hace referencia al personal al servicio de las Instituciones del Sistema Nacional de la Salud incardinado en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, una vez que ésta ha asumido competencias en esta materia.

Se trata de un personal que presenta perfiles singulares y que, por ello, se rige por su normativa específica de la que la legislación funcional general es sólo supletoria. En este sentido, los preceptos relativos al régimen estatutario de los funcionarios públicos contenidos en el anteproyecto le son de aplicación siempre que sean compatibles con la naturaleza jurídica de su relación con la Administración y no contravengan su normativa propia, en los supuestos que se establezcan reglamentariamente.

Pues bien, aun en tales términos de supletoriedad, no se alcanza a entender la razón por la cual se limita la aplicación del anteproyecto en relación a este personal únicamente al "*régimen estatutario de los funcionarios públicos*", recogido en el título IV, excluyendo, al menos aparentemente, otra parte del articulado que igualmente podría serle de aplicación. Un claro ejemplo en este sentido lo sería la regulación del título V sobre representación de los funcionarios y su participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

De manera más concreta, cabe advertir que, en el apartado 5, de igual modo que se alude al precepto constitucional (artículo. 149.1.18^a), debería entonces completarse la referencia con la correspondiente del Estatuto de Autonomía (artículo 39.3).

Artículo 3. *Principios.*

En relación a este precepto tan sólo merece la pena señalar que su contenido no viene constituido, estrictamente hablando, sólo por "*principios*", así calificados en la Constitución ("igualdad", "mérito", "capacidad", "eficacia", "coordinación" ...), sino también por otros términos catalogables como "criterios", también en la terminología constitucional (como sucede con la "eficiencia"), como "derechos" reconocidos a favor de los empleados públicos



(como es el caso del artículo 97 del anteproyecto, al aludir a la participación y negociación para la determinación de las condiciones de trabajo), además de otras referencias constitucionales de carácter más genérico (como es el caso del "*sometimiento pleno a la Ley y al derecho*").

En cualquier caso, merece la pena destacar que los principios aquí enunciados, así como los referidos en otras partes del anteproyecto (artículos 4, 39, 56, 62, 71, 73, 74 y 97) resultan plenamente conformes con los enunciados por el Consejo de Europa en su Recomendación N° R (2000) 6, *sobre régimen jurídico de los funcionarios públicos*.

Artículo 4. *Valores éticos.*

La referencia a los valores éticos sobre los que debe basarse la actividad administrativa, pretende ser una concreción de la idea de servicio público que se desprende directamente de la Constitución.

A pesar de que la actividad de los empleados públicos, debido a su carácter público, se encuentra ampliamente regulada mediante normas jurídicas, tal y como señala Meilán Gil, el Derecho es insuficiente para cubrir toda la actuación de los empleados públicos y para remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones de buena administración, sobre todo en un contexto de creciente complejidad en el que la eficacia debe estar integrada en la legalidad, u ambas deben pender, siempre y en todo caso, de los valores del servicio público.

No obstante, aún reconociendo el avance que supone un reconocimiento expreso de estos valores éticos, nos encontramos con el problema de la coercibilidad de los mismos. Sólo se podrá hablar de auténtica garantía de su observancia en la medida en que el derecho positivo prevea el efecto de su quebranto

Artículo 6. *La Junta de Castilla y León.*

Son varias las observaciones que pueden hacerse al contenido de este artículo:

a) En el apartado 2.h) se atribuye a la Junta de Castilla y León la competencia para aprobar, además de las relaciones de puestos de trabajo y su clasificación (artículo 21) como ya sucede en la LOFP, los "catálogos" de los



puestos de trabajo. Sin embargo, lo cierto es que el anteproyecto no vuelve a hacer referencia alguna a tales "catálogos", que quedan, en consecuencia, siquiera por definir.

b) La mención del *Consejero de Economía y Hacienda* debería ajustarse a su denominación actual ("*de Hacienda*"), tras el Decreto 2/2003, de 3 de julio, de reestructuración de Consejerías.

c) En el apartado 2.r), en el que se atribuye a la Junta de Castilla y León la competencia para aprobar los planes de empleo a iniciativa de la Consejería o Consejerías afectadas y a propuesta de la de Presidencia y Administración Territorial, sería conveniente completar este apartado con la previsión contenida en el artículo 10 en relación con el *Consejero competente en materia de política presupuestaria y gasto público* (o el *Consejero de Hacienda*, si se prefiere), al que entre otras, se le otorga expresamente la atribución de informar los planes de empleo, así como las previsiones y medidas que se deriven de los mismos y que tengan incidencia en el gasto público.

d) Desde el punto de vista gramatical, se advierte que todas las competencias atribuidas se formulan encabezadas por un verbo salvo en el caso de la letra "q)", que lo hace por un sustantivo. Sería aconsejable utilizar un criterio homogéneo en la enumeración.

Artículo 7. *El Consejero competente en materia de Función Pública.*

En el análisis comparativo entre las atribuciones otorgadas al Consejero competente en materia de Función Pública en la LOFP y en el anteproyecto, llama la atención que, en éste último, no se atribuya expresamente a dicho Consejero la competencia para reconocer el tiempo de servicios prestados en la Administración de la Comunidad de Castilla y León a efectos de trienios.

Tal omisión debería subsanarse, salvo que sea deliberada (en el sentido de entenderse que tal competencia, antes expresamente mencionada, queda ahora englobada en la cláusula genérica y residual contenida en la letra "v").

Además, desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada, cabe hacer las siguientes observaciones:



a) El orden de las atribuciones referidas en las letras "e)" y "f)" del apartado 2 debería invertirse, pues lógicamente, la facultad de dictar instrucciones para la formalización de las relaciones de puestos de trabajo es anterior a la facultad de someterlas a la aprobación por parte de la Junta de Castilla y León.

b) En la letra "j)" del apartado 2, sería más correcto emplear dos infinitivos ("*elaborar*" y "*proponer*"), en vez de mezclar un sustantivo y un verbo.

Artículo 8. *Delegación de competencias.*

En este artículo se prevé la posibilidad de que el *Consejero competente en materia de función pública* delegue algunas de sus competencias, en relación con el personal docente y sanitario, en los Consejeros competentes en materia de Educación y Sanidad respectivamente.

La posibilidad de delegación de competencias aparece expresamente reconocida, tanto en el artículo 48 de la LGACyL, como en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ), por lo que, en principio, no parece que fuera necesario contemplar tal previsión en el anteproyecto para llevar a cabo la delegación prevista, siempre que se respeten los límites generales fijados en el artículo 13.2 de la LRJ, referida.

Por el contrario, si el anteproyecto menciona expresamente como delegables sólo determinadas atribuciones, podría llegar a interpretarse que se prohíbe la delegación del resto de atribuciones no mencionadas concretamente, en particular, a la vista de la referencia genérica contemplada en la letra "d)" del artículo 13.2 de la LRJ, citado, que prohíbe la delegación en aquellas materias en que así se determine por norma con rango de Ley. En cualquier caso, de optar por su mantenimiento tal y como está, deberá tenerse en cuenta que, en puridad, la remisión que el apartado 1 realiza no debería ser sin más al artículo 7, sino al artículo 7.2.

Artículo 9. *Comunicación e Información.*

Este precepto impone la obligación de comunicar a la Consejería competente en materia de función pública la adopción de cuantas medidas



puedan llegar a trascender de los ámbitos sanitario y docente adoptadas en el ejercicio de competencias delegadas.

Lo cierto es que su tenor literal suscita un doble comentario: por un lado, resulta difícil precisar de antemano cuándo podrá decirse que una medida adoptada en virtud de la delegación conferida trasciende del ámbito sanitario o docente; por otro, surge la duda de si una medida tal no constituirá, en definitiva, una exlimitación sobre las competencias delegadas .

Artículo 11. *El Consejo de la Función Pública.*

En relación a este precepto deben hacerse las siguientes observaciones:

a) El anteproyecto define el Consejo de la Función Pública como órgano superior colegiado de relación con el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, con las funciones de coordinación, consulta, asesoramiento y participación de aquél en la política de función pública.

Esta última expresión no ofrece demasiada claridad, pues en una primera lectura del precepto no se sabe bien si "*de aquél*" se refiere al propio Consejo o al personal. Dando por supuesto que lo que se pretendía era referirse al personal, sería más preciso emplear la fórmula "*participación de dicho personal ...*" o cualquiera otra semejante.

b) En el apartado 2, la denominación correcta del Director General que se cita es "*de Atención al ciudadano y Modernización Administrativa*".

c) Una de las funciones que se asignan al Consejo en el apartado 4.b) consiste en informar las medidas que garanticen los servicios mínimos en los casos de huelga de los empleados públicos que no afecten con carácter general a toda la Administración autonómica.

En sentido contrario, parece que en los supuestos de huelgas de empleados públicos que afecten con carácter general a toda la Administración autonómica (artículo 6.2.s, del anteproyecto) no será necesario el informe previo del Consejo. Lo cierto es que no se encuentra justificación para establecer una diferencia tal en función del ámbito y alcance de la huelga dado que la función del Consejo sería la misma en cualquier caso.



d) El apartado 4.e) recoge, como competencia del Consejo, conocer cualquier otro asunto que "*el Presidente*" someta a su consideración. Aunque parece obvio que se refiere al Presidente del Consejo no estaría de más aclarar este extremo a fin de evitar ambigüedades innecesarias. En este sentido bastaría con sustituir el artículo "*el*" por el pronombre "*su*".

Título III. *Planificación y Organización de la Función Pública.*

El anteproyecto separa las materias reguladas en este título del régimen estatutario en sentido estricto, contenido en el título IV.

Esto parece una mejora respecto al texto de la LOFP, cuyo título IV, "*De la estructura y organización de la Función Pública*", mezcla ambas materias, regulando sucesivamente sobre cuerpos de funcionarios, relaciones de puestos de trabajo y su provisión, planes de empleo y oferta de empleo público, selección de personal, registro general de personal, carrera administrativa, promoción interna y movilidad de los funcionarios. Con la separación que propone el anteproyecto entre el *régimen estatutario* y la *planificación y la organización de la Función Pública* se hace más clara la diferencia entre ambos campos normativos.

Capítulo I. *Clases de Personal.*

Con carácter previo, cabría advertir que el contenido de este capítulo no responde exactamente a la rúbrica del título III, pues no encaja en lo que se entiende por planificación y organización, especialmente si por esta última se considera la ordenación regulada en el capítulo III. Los capítulos siguientes, II y III, sí regulan materias, como los planes de empleo, la plantilla o las relaciones de puestos de trabajo, que sirven para el desarrollo del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, permitiendo su adaptación en el tiempo según las necesidades del servicio público. La clasificación del personal, por el contrario, supone una regulación que no presenta esos caracteres; por el contrario, se trata de una ordenación definitiva de las clases de personal que componen la función pública de la Comunidad Autónoma.

A pesar de lo dicho, cabe pensar que esta ordenación se ha considerado también organización de esa función pública, pero en sentido definitivo, distribuyéndose el personal en cuatro clases con vocación de permanencia. En tal caso, quizá hubiera sido preferible haber colocado el contenido de este



capítulo en la misma ubicación en que lo hace la LOFP, al principio de la Ley y a continuación del objeto y ámbito de la misma, formando un título aparte.

Por otro lado, la LOFP establece, a continuación de los artículos relativos a cada clase de personal, la dependencia orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial del personal funcionario, interino y laboral fijo de la Administración Autonómica, sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Consejería (artículo 8 LOFP). El texto del anteproyecto omite una regulación semejante, en lo que coincide, en general, con las leyes autonómicas de Función Pública.

Parece razonable la decisión del redactor de no fijar de forma definitiva en esta norma la materia de la dependencia orgánica y funcional del personal citado, que puede presentar numerosas excepciones (así, el artículo 13 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, establece la dependencia funcional del personal de los Servicios Jurídicos, cualquiera que sea su ubicación, de la Dirección de los Servicios Jurídicos; o el artículo 132.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, que consagra la independencia funcional del personal que realice el control interno, económico y financiero, respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controla). En todo caso, merece la pena resaltar que el artículo 2 de la LMRFP, que recoge análogo precepto al artículo 8 de la LOFP, cuya ausencia comentamos, fijando la dependencia orgánica del "*Ministerio de la Presidencia*", no es legislación básica.

Artículo 14. *Personal Funcionario.*

La definición que el apartado 1 realiza de dicho personal sigue muy de cerca la del artículo 9.1 del proyecto de LEBFP, sin desviarse en lo sustancial de la del artículo 4.1 de la LOFP, y las tres superan conceptualmente la definición de funcionario de carrera del artículo 4 de la LFCE. Destacan en la definición propuesta las notas centrales del moderno concepto de funcionario público: nombramiento legal, relación estatutaria permanente regulada por el derecho administrativo y desempeño de servicios profesionales retribuidos.

El apartado 2 establece la regla general de que los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León serán desempeñados por funcionarios para, a continuación, señalar los casos exceptuados de tal regla, en los que pueden ser desempeñados por personal laboral. El proyecto de



LEBFP se refiere a estos supuestos en su artículo 11, dedicado al personal laboral, con lo que se consigue agrupar la normativa clave del personal laboral en un solo precepto, evitando la dispersión en dos artículos, que además no son contiguos. No obstante, el sistema del anteproyecto, que sigue el de la LOFP, podría defenderse con el argumento de que colocando estos casos a continuación de la regla citada, se remarca más el carácter general de la misma.

En cualquier caso, este apartado 2 respeta la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias 57/1982 y 99/1987) que impone, interpretando el artículo 103.3 de la Constitución, la reserva de ley en la determinación exacta de qué puestos puedan desempeñarse por personal laboral.

Desde el punto de vista gramatical, en la letra "c)" de este apartado 2, en vez de la expresión *"que no correspondan a Cuerpos o Escalas de funcionarios"* parece que sería más correcta una redacción del estilo *"que no correspondan con los propios de Cuerpos o Escalas de Funcionarios"*.

El apartado 3 regula determinados casos en los que el desempeño de puestos de trabajo queda reservado al personal funcionario. El tono del precepto es que cuando está en juego la objetividad con que la Administración Pública debe servir a los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución y artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), el puesto de trabajo lo desempeñe un funcionario.

Será en la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo donde este criterio muestre su eficacia, reservando al personal funcionario el desempeño de puestos en los que prevalezcan tales caracteres.

En este apartado 3 se emplea la expresión *"puestos de trabajo ... que supongan el ejercicio de una función pública"*. En vez de tal expresión, sería preferible, por su mayor precisión, el giro *"potestad pública"* o *"potestades administrativas"*, heredero de la acrisolada doctrina sobre las potestades de la Administración y su atribución legal. El término *"potestades públicas"* es, a mayor abundamiento, el utilizado por la propia exposición de motivos del anteproyecto al explicar esta reserva. Por otro lado, el proyecto de LEBFP, en su artículo 11.3.e), utiliza la expresión *"potestades administrativas"*, vedando al personal laboral los puestos de trabajo que supongan su ejercicio directo. Además, la expresión *"función pública"* se confunde más fácilmente con su homónima en su sentido de personal de la Administración. Por todo lo



expuesto, se insiste, parece más adecuado en este lugar usar la expresión "*potestades públicas*" o "*potestades administrativas*".

Artículo 15. *Personal interino.*

Este precepto regula este personal tratando de reforzar el sentido limitativo de la regulación anterior (artículo 6 de la LOFP): se exige la justificación expresa, en cada caso concreto, de las razones de necesidad y urgencia que llevan a recurrir a dicho personal, así como de la imposibilidad de cubrir el puesto de trabajo por un funcionario. Además, se añaden dos causas de cese automático.

Respecto al apartado 1, cabe comentar que se aumenta a dos el número de años por los que puede ser nombrado este personal (en la LOFP sólo se contemplaba un año). Este mayor plazo es un lógico contrapeso al nuevo supuesto de cese por el transcurso precisamente, de esos dos años (apartado 4.e).

Además de estas novedades, el apartado 1 define al personal interino de forma muy semejante a como lo hace el artículo 6.1 LOFP. Esta definición se opone un tanto con lo previsto en el apartado 2 del artículo 14 precedente, pues éste prescribe, con carácter general, que los puestos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León serán desempeñados por funcionarios. Lo cierto es que, con esta definición, los puestos reservados para funcionarios pueden ser desempeñados no sólo por éstos, sino también por personal interino en determinadas condiciones. Esto sería un argumento más a favor de utilizar el término "*funcionarios interinos*" frente al de "*personal funcionario*" o, en la expresión estatal, "*funcionarios de carrera*", pues la denominación legal quedaría así mejor adaptada a la situación real consistente en que un determinado tipo de personal, que no tiene la consideración de funcionario, sirve plazas reservadas a funcionarios, aunque esa ocupación sea temporal, provisionalidad que, por otra parte, acaba frecuentemente prolongándose más allá del tiempo por el que muchos funcionarios ocupan sus plazas definitivas. Es cierto que contra esto podría argüirse que con la nueva causa de cese automático (apartado 4.e) esa temporalidad no se prolongaría más de dos años, pero aún así éste sería un plazo considerable, durante el cual un "*no funcionario*" ocuparía un puesto reservado a funcionarios, además de que ello no impediría que sucesivamente, por bienios, el puesto siguiera cubriéndose con interinos, "*no funcionarios*", incluso con el mismo interino.



La exigencia de motivación prevista en el apartado 1, que reafirma el apartado 2 en su inciso final, parece razonable si se quiere garantizar que la misma figure en los actos administrativos que deciden la convocatoria de personal interino. De no existir esta previsión legal, es dudoso que tales actos encajaran en los supuestos del artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La previsión del anteproyecto, además de surtir efecto por sí misma, hará que los actos de convocatoria de personal interino entren en el supuesto contemplado en la letra "f)" del apartado 1 de dicho artículo.

El apartado 4 enumera las causas de cese automático del personal interino, incorporando los dos comentados a las previstas en la LOFP.

Según la letra "c)" del apartado 4, es causa de cese del personal interino el hecho de que *"la plaza sea suprimida en la plantilla o en las relaciones de puestos de trabajo"*. La LOFP contempla la misma causa, pero usa la conjunción copulativa: *"cuando la plaza sea suprimida en la plantilla y en las relaciones de puestos de trabajo"*. La redacción del anteproyecto parece más acertada, pues la actualmente en vigor puede dar lugar al hipotético supuesto de que una plaza sea suprimida de la relación de puestos de trabajo, pero no de la plantilla, o viceversa: ¿cesa entonces el interino que la ocupa? Lo cierto es que la redacción propuesta no está exenta tampoco de problemas interpretativos, pues cabe plantearse qué ocurriría si una plaza fuese suprimida en la plantilla, pero no en la relación de puestos de trabajo. Cabe sugerir que se replantee la redacción de esta causa, de modo que no se suscite este problema de interpretación. Es difícil dar una redacción alternativa, pues el anteproyecto usa disyuntivamente los conceptos de *"plaza"* y *"puesto de trabajo"*, que a su vez se entremezclan con los conceptos de *"plantilla"* y *"relación de puestos de trabajo"*, cuya definición no es, a nuestro parecer, suficientemente precisa. Nos remitimos aquí al juicio que nos merecen los artículos 21 y siguientes, que regulan tales figuras.

Es novedad la causa contemplada en la letra "d)", según la cual el personal interino cesará automáticamente cuando desaparezcan las razones de urgente necesidad que motivaron su cobertura. No cabe poner reparo jurídico a esta causa, que se introduce por decisión del redactor del texto, dentro de la amplia libertad del legislador. La causa en sí misma es ciertamente razonable: si en los apartados 1 y 2 se vincula la cobertura de un puesto a la urgente necesidad expresamente justificada, es lógico que desaparecida ésta, cese el interino. No obstante, parece razonable prever que su aplicación práctica



suscitaría numerosos problemas. A diferencia de las restantes causas de cese, que se fundamentan en una circunstancia objetiva y fácilmente constatable, la que ahora se examina presenta un grado notable de indeterminación.

La causa de la letra "e)" también es nueva. Su fundamento debe buscarse en el objetivo de reducción de la temporalidad recogida en el ya citado *Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración Autonómica*. En este sentido, esta causa sería un medio más para reducir el número de interinos. No obstante, lo cierto es que no parece que este motivo de cese garantice el cumplimiento de dicho objetivo, pues parece probable que transcurrido dicho plazo, si persiste la necesidad, volverá a nombrarse a otro interino. Más que la reducción de la temporalidad, con el límite referido simplemente se impide que una misma persona permanezca durante largo tiempo ocupando un mismo puesto como interino, pero no que ese puesto de trabajo sea servido sucesivamente por varias personas, todas ellas en calidad de tal personal. La medida en cuestión, por ello, puede redundar en una merma de la eficacia administrativa (elevada al nivel de principio en el artículo 103.1 de la Constitución, así como en el artículo 3.1 de la LRJ), al no permitir aprovechar la experiencia acumulada por el ejercicio del puesto de trabajo más que por un reducido período de tiempo.

Para finalizar con este apartado 4, merece la pena señalar que se echa en falta en este precepto, y por extensión, en el anteproyecto, una norma que especifique el régimen jurídico del personal interino. En efecto, el anteproyecto omite cualquier referencia semejante a la prevista en artículo 105 de la LFCE o el artículo 10.4 del proyecto de LEBFP, que señala que "*a los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición el régimen general de los funcionarios de carrera*". Una norma similar a las referidas, aplicada a este personal, dejaría cerrado el régimen legal aplicable al mismo, ayudando a colmar lagunas en ausencia de preceptos que a él se refieran expresamente.

En refuerzo de la conclusión anterior debe señalarse que el anteproyecto contiene normas específicas para el personal interino (artículo 43, en materia de selección; artículo 77.1, sobre retribuciones), además de que, en ocasiones, incluye una norma como la propuesta, pero de carácter singular y no general (artículo 56.2, referida a sus derechos; artículo 62.2, referido a sus deberes). En la mayoría de las ocasiones, por el contrario, el anteproyecto establece una regulación refiriéndose al personal funcionario sin establecer norma alguna que aclare en qué medida se aplicará la misma al personal interino (por ejemplo, en



el Capítulo IV, sobre régimen disciplinario; o en la disposición adicional novena, al tratar de la deducción de haberes en caso de huelga).

Una norma general del tipo examinado constituiría una cláusula de cierre del sistema que evitaría lagunas como éstas. El precepto comentado parece el lugar idóneo para su inclusión, que entendemos sumamente necesaria.

Por lo que se refiere al apartado 5, parece que quedaría mejor redactado si en vez de "*sin perjuicio de que pueda incluirse en oferta de puestos a nuevo ingreso*", dijera "*sin perjuicio de que pueda incluirse en la oferta de puestos al personal funcionario de nuevo ingreso*".

Por lo demás, en el apartado 6 parece sobrar la coma, al cortar indebidamente la frase.

Artículo 16. *Personal Eventual.*

La LOFP regula en su artículo 5.2 la competencia para nombrar personal eventual, reservándola al Presidente de la Junta o al titular de la Consejería a quien preste asesoramiento. Sin embargo, el precepto que comentamos omite pronunciarse sobre los órganos competentes para efectuar el nombramiento de este personal, referencia que sí figura en la LGACyL (artículos 7.5 y 26.2). No se advierte la razón de no hacerlo, entendiéndolo, por el contrario, que sería aconsejable aclarar qué autoridades tienen dicha competencia, para evitar dudas en materia tan delicada.

Por otro lado, no está de más recordar que el artículo 45.4 de la citada LGACyL señala que "*la creación de Gabinetes con funciones de apoyo y asesoramiento se realizará mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, dentro de los límites establecidos por la legislación reguladora de la función pública*". El apartado 4 de este precepto reserva a la Junta la determinación del número de puestos de personal eventual, pero no se pronuncia sobre si es posible que los Secretarios Generales, los Directores Generales u otras autoridades de rango análogo pueden disponer también de gabinetes o personal eventual. También prevé dicha Ley de forma expresa los Gabinetes del Presidente y de los Consejeros, pero no para otros titulares de órganos administrativos. Queda así indeterminada esta cuestión, que podría aclararse aquí, estableciendo concretamente qué autoridades pueden tener adscrito personal eventual, tanto en forma de Gabinete como de manera individualizada.



Artículo 17. *Personal Laboral.*

Se recogen en este precepto las notas básicas de esta clase de personal que, combinado con los funcionarios, forma el llamado sistema mixto o de doble empleo público, característico del modelo alemán. El Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto de LEBFP, comentando similar precepto, trae a colación la doctrina del Tribunal Constitucional que consagra la constitucionalidad de la diferencia de trato legislativo entre ambas clases de personal, dado que de la Constitución no se infiere la necesidad de una igualdad de trato (Sentencias 57/ 1982 y 99/1987).

El apartado 1 define al personal laboral y lo clasifica en fijo y temporal. La definición dice así: "*es personal laboral el que en virtud de contrato de esta naturaleza, desempeña puesto de trabajo calificado como tal en las correspondientes relaciones de puestos*". Se sigue casi literalmente la definición que de tal personal ofrece el artículo 7.1 LOFP. La definición debería ser corregida, pues vincula la condición de personal laboral al desempeño de un puesto de trabajo calificado como tal en las relaciones de puestos, y lo cierto es que gran parte de este personal no cumple este requisito, pues es contratado por ejemplo para una obra o servicio determinado con autonomía y sustantividad propia (artículo 15.a, del Estatuto de los Trabajadores), o es contratado por acumulación de tareas (artículo 15.I del mismo Estatuto), supuestos estos en que, en principio, el trabajador no desempeña un puesto de trabajo calificado así en las correspondientes relaciones. A este tipo de contratación eventual se refiere el apartado 3 del mismo artículo que estamos examinando, que permite que puedan realizarse por personal laboral los trabajos de una naturaleza no permanente para la realización de actividades específicas de carácter ocasional o urgente. A ello debe añadirse que el artículo 22.4 del anteproyecto excluye de la necesidad de que los puestos estén detallados en las relaciones precisamente a los supuestos de contratación temporal (trabajos de duración determinada). Puede concluirse, en consecuencia, que la definición dada en el apartado 1 abarca tanto al personal laboral fijo como al temporal, no siendo, por lo expuesto, correcta la misma.

Puestos a ofrecer una redacción alternativa deben descartarse obviamente definiciones de Leyes autonómicas de Función Pública que caen en el mismo error. Alguna otra define al personal laboral fijo en un precepto, vinculándolo a la ocupación de puesto de trabajo clasificado como tal, y al personal laboral temporal en otro, sin mención de los puestos de trabajo. (así artículo 14 y 15 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre que aprobó el



texto único de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña).

Sería más sencilla una definición ciertamente que abarque ambas clases de personal laboral, sin perjuicio de especificar luego los rasgos esenciales de cada una. Definiciones así aparecen en la legislación autonómica de función pública (artículo 7.1 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de la Diputación Regional de Cantabria; artículo 8 de la Ley 3/ 1985, de 8 de febrero, de la Función Pública del Principado de Asturias). El propio Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León opta, indirectamente, por esta misma solución al especificar su ámbito de aplicación en el artículo 2.1. También el proyecto de LEBFP escogió esta vía, señalando en su artículo 11.1 que *"es personal laboral, el que en virtud de contrato de esta naturaleza, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas"*. Parece preferible recoger una definición de esta naturaleza, que haría más preciso el precepto comentado manteniendo su concisión.

Después de la definición examinada, el apartado 1 da las notas esenciales de los dos tipos de personal laboral. El laboral fijo lo caracteriza con los rasgos de ajenidad, dependencia, voluntariedad y retribución, que son los clásicos que definen la relación de trabajo conforme al artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores.

Lo cierto es que, si se sustituye la definición del párrafo primero según lo explicado más arriba, sería adecuado introducir aquí la precisión de que al personal laboral fijo sólo podrá desempeñar puestos de trabajo calificados como tales en las relaciones de puestos. Además no sería preciso repetir que el contrato es de naturaleza laboral, pues ya se dice en la definición general. Las señaladas notas de la relación laboral podrían también suprimirse, pues nacen siempre que hay contrato de trabajo.

Al describir al personal temporal en el mismo apartado 1 se exige que el contrato se formalice por escrito. Esta precisión no es baladí, pues la legislación laboral permite en ciertos casos contratación temporal de palabra (artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores; artículo 6.1 del Real Decreto 2270/1998, de 18 de diciembre, de desarrollo del artículo 15 del Estatuto en materia de contratos de duración determinada). Parece, pues, acertada esta exclusión de la contratación verbal por obvios motivos de seguridad jurídica en el ámbito administrativo y de fiscalización y control del gasto.



En el apartado 2, en vez de "*personal, en régimen laboral con carácter fijo*" bastaría decir "*personal laboral fijo*". Por otro lado, después de la palabra "*permanente*" parece conveniente introducir una coma.

El apartado 5 enumera las normas por las que se rige el personal laboral, citándose el Estatuto de los Trabajadores, las disposiciones específicas, los Convenios Colectivos y demás normas aplicables. Su redacción es similar a la del artículo 7.4 LOFP. Lo cierto es que el precepto ganaría en precisión si incluyera una mención a la propia Ley en que se inserta. Además convendría redactarlo de forma que se evite una enumeración en cascada que pueda dar lugar a interpretaciones que vean en ella la determinación de un sistema de fuentes regido por un orden de prelación, lo cual es siempre delicado, pero aún más en el ámbito laboral. Se propone, en consecuencia una redacción del estilo "*el personal laboral se regirá, además de por el Estatuto de los Trabajadores y los Convenios Colectivos correspondientes, por esta Ley y las demás normas que le sean aplicables*".

En cualquier caso, en la redacción actual de este apartado 5 el plural "*les*" debería sustituirse por el singular "*le*", pues se refiere al "*personal laboral*".

Capítulo II. Planificación y Programación.

En este capítulo se regulan los planes de empleo y la oferta de empleo público.

Los primeros presentan un marcado carácter planificador. Con ellos la Administración se proyecta hacia el futuro, tratando de organizar adecuadamente sus medios personales en los años venideros, guardando un adecuado equilibrio entre el desarrollo previsible y las disponibilidades presupuestarias calculadas, en el marco del anteproyecto. Se trataría de llevar a la práctica el principio de eficiencia en la utilización de los recursos recogido en el artículo 3.e).

La oferta de empleo público se presenta como el requisito necesario y previo para la puesta en marcha de los procesos de selección de personal (funcionario y laboral fijo).



A nuestro juicio el epígrafe del capítulo podría simplificarse, dejándolo en "*Planificación*", porque es la palabra más adecuada respecto a los planes de empleo y porque la otra materia de que trata del capítulo – la oferta de empleo público – no responde a lo que propiamente se entiende por programación. Podría decirse que los planes de empleo son también "*programación*", en un sentido amplio de la palabra, que se asemeja a planificación. Pero en tal caso, sobra repetir dos palabras con el mismo significado. Además, dejando sólo la palabra "*planificación*" los encabezamientos de los capítulos II y III, que se titularían respectivamente "*Planificación*" y "*Organización*" quedarían más acordes con la propia rúbrica del Título III del que forman parte ("*Planificación y Organización de la Función Pública*").

Artículo 18. Objeto de la Planificación de Recursos Humanos.

El texto sigue casi literalmente al artículo 13.1 del proyecto de LEBFP de 1999.

Cabe objetar a la redacción del anteproyecto, siguiendo al Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto de Estatuto referido, que no parece correcto utilizar la palabra "*dimensión*" en la forma en que lo hace, y menos juntándola a las palabras "*distribución*" y "*capacitación*". Éstas significan, respectivamente, acción y efecto de "*distribuir*" y "*capacitar*". Dimensión, en cambio, no significa acción y efecto de ningún verbo, pues "*dimensionar*" no es vocablo admitido por la Real Academia. En consecuencia, no parece posible colocar seguidas esas tres palabras, pues sus significados no son equivalentes.

De las acepciones que ofrece el Diccionario de la Real Academia para el término "*dimensión*", el que más se acerca a lo que se quiere expresar en el precepto es el de "*extensión o volumen de una superficie o un cuerpo*", usado en sentido figurado respecto al conjunto de los recursos humanos. Quizá para evitar tales objeciones gramaticales podría sustituirse la expresión "*adecuada dimensión*" por la de "*adecuado volumen*", o "*adecuado número*" (la palabra "número" la define precisamente la Real Academia como cantidad de personas de determinada especie, acoplándose muy bien a lo que se pretende decir con la voz "dimensión", es decir, la cantidad de personal de la Administración de la Comunidad, que al final se resume en una cifra).

Artículo 19. Planes de Empleo.



El texto, al igual que el artículo 30 de la LOFP, sigue casi al pie de la letra los tres primeros apartados del artículo 18 de la LMRFP, que constituyen legislación básica

No obstante, en el apartado 3 parece preferible no suprimir las palabras "*entre ellas*" que figuran tanto en el artículo 18.3 de la LMRFP, de igual contenido, como en el artículo 30.3 LOFP. Con ello quedaría claro que los convenios a que se refiere el texto son los que puedan suscribir la Administración de la Comunidad autónoma, que elabora y aplica un plan de empleo, y otra u otras Administraciones a las que podría ser reasignado, por esta vía, el personal afectado por el plan.

El apartado 4 se refiere a la necesidad de negociar los planes de empleo con las organizaciones sindicales más representativas en su ámbito y en las materias objeto de negociación, conforme a la legislación vigente. Tal legislación en la actualidad estaría constituida por los artículos 32 a 34 de la Ley de 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (preceptos que constituyen legislación básica), en la medida que sujetan a esa negociación materias que coinciden con el contenido de los planes de empleo. Además, la disposición adicional 7ª de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, reforma de la función pública y protección por desempleo, somete expresamente a negociación los planes de empleo en los términos de la Ley 9/1987, citada. Por último, el Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos autónomos dependientes de ésta, somete tales planes, en su artículo 9, a negociación con los representantes legales de los trabajadores, estableciendo normas al respecto que especifican y detallan el contenido del vigente artículo 30 LOFP.

En el apartado 3 la palabra "*Convenio*" habría de ir con minúscula, por referirse a ellos en general, figurando además así escrita en el artículo 18.3 de la LMRFP.

Artículo 20. Oferta de Empleo Público.

El apartado 1 define la oferta de empleo público en idénticos términos a como lo hace el artículo 18.4, párrafo primero, de la LMRFP, precepto que tiene carácter básico. El anteproyecto añade el carácter anual de dicha oferta, lo cual no contradice la norma básica, y se acomoda a la realidad, tanto de la



Administración del Estado como de la Autonómica. Esto es novedoso, pues no se prevé en la LOFP en los preceptos que regulan esta materia (artículos 10.2.j; 11.2.j; 31 y 32).

En este mismo apartado se regula someramente su tramitación y los órganos competentes para elaborar el proyecto de la misma (el Consejero competente en materia de Función Pública), así como para aprobarla (la Junta de Castilla y León), de forma concordante con los arts. 6.2.j) y 7.2.j) del anteproyecto.

El apartado 2 se refiere al contenido de la oferta de empleo público, señalando que en ella se cuantificarán las necesidades de recursos humanos y su distribución por grupos. Entendemos más adecuada la expresión que emplea al respecto la LOFP, cuyo artículo 32 establece que en ella se determinarán al menos las plazas vacantes objeto de oferta así como su distribución por Grupos. La redacción del anteproyecto en este particular parece demasiado indeterminada.

El apartado 3 plantea a este Consejo el problema de su conciliación con el artículo 18.4, párrafo segundo, de la LMRFP, que constituye legislación básica.

El precepto básico referido dispone que *"las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios"*.

Por su parte, el anteproyecto, en este punto, prevé que *"los puestos de trabajo ofertados a los aspirantes seleccionados en las convocatorias derivadas de las necesidades de recursos humanos cuantificadas en la oferta de empleo, requerirán haber sido incluidos en concurso de mérito con carácter previo salvo en aquellos supuestos que reglamentariamente se determinen"*.

Del tenor literal de ambos preceptos, y salvo una eventual interpretación conciliadora que se escapa a este Consejo (interpretación que, en cualquier caso, no coincidiría con la forma en que, en un principio, parece haberse entendido y publicitado la regla enunciada en el anteproyecto), resulta su aparente contradicción.



En efecto, mientras que el precepto básico establece la regla de que las vacantes que pueden ofrecerse a los funcionarios de nuevo ingreso no requieren haber sido ofrecidas previamente a los funcionarios en activo, el anteproyecto viene a prever la necesidad de que las mismas hayan sido incluidas en un concurso de méritos previo.

Las dificultades en la interpretación del precepto básico parecen surgir como consecuencia de su formulación en sentido negativo.

En efecto, si el precepto básico estuviera formulado en sentido positivo ("*precisarán*"), resultaría obvio e indiscutible que una eventual normativa autonómica de desarrollo en sentido negativo ("*no precisarán*") resultaría frontalmente contradictoria con aquélla y, por lo tanto, inconstitucional.

Desde otra perspectiva, si la legislación básica estatal hubiera guardado silencio sobre este particular, el legislador autonómico de desarrollo habría gozado de libertad para elegir entre una u otra posibilidad.

Por el contrario, al haber previsto la normativa básica una regla como la expuesta, formulada en sentido negativo, su interpretación no puede ser otra que la de prohibir que la normativa de desarrollo pueda exigir, con carácter general y de modo expreso, el cumplimiento del requisito negado por aquélla.

No obstante, esta prohibición no va más allá de los estrictos términos referidos. Esto es, la prohibición que resulta de la norma estatal sólo impide incluir de manera explícita una regla como la aludida en la normativa autonómica, pero no impide que, en la práctica, venga a aplicarse en algunos o en la mayoría de los supuestos. Y ello en atención a la fórmula utilizada por el artículo 18.4 de la LMRFP: "*no precisarán*".

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el verbo "precisar", descartadas otras acepciones que no vienen al caso, significa "*obligar, forzar determinadamente y sin excusa a ejecutar algo*", o bien "*ser necesario o imprescindible*". De ahí que cuando la norma básica disponga que "*no precisarán*", la misma debe interpretarse en el sentido de "*no será necesario*".

En consecuencia, si bien no parece posible que el anteproyecto establezca de forma expresa la necesidad de que los puestos de trabajo de nuevo ingreso hayan sido previamente incluidos en un concurso entre los



funcionarios en servicio, lo que no impide la norma básica estatal es optar, si no en todos, sí en algunos o en la mayoría de los casos, por hacerlo en la práctica.

En estos términos, el Consejo considera contrario al artículo 18.4, párrafo segundo de la LMRFP, precepto básico, el texto del artículo 20.3. párrafo primero.

En este mismo sentido, la referencia en anteproyecto a que reglamentariamente se determinarán los supuestos en que no fuera requisito el concurso previo sería también contraria al precepto básico antes transcrito, al ser inseparable de la regla general a la que hace salvedad.

Artículo 21. *Plantilla.*

Los tres primeros apartados del precepto siguen en gran medida al artículo 23.1 y 2 LOFP que, aunque situado bajo la rúbrica "*de las relaciones de puestos de trabajo*", se refiere propiamente a la plantilla de personal.

La inspiración última de la norma se encuentra en el artículo 14 de la LMRFP, cuyos apartados 4 y 5 tienen carácter básico. La legislación autonómica prevé específicamente la materia de las plantillas de personal en sus normas hacendísticas, engarce necesario entre lo presupuestario y las normas de función pública (artículo 102.4.g, de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que contempla el anexo de personal como figura propia del anteproyecto de Ley de Presupuestos).

El apartado 4 introduce como novedad la mención a los principios de racionalidad, eficiencia y economía, a los cuales se refiere expresamente el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, al definir la plantilla de personal tan propia del ámbito legislativo de las corporaciones locales.

El apartado 5 suscita serias dudas interpretativas a este Consejo por los siguientes motivos:

a) En primer lugar, no se alcanza a comprender bien el significado del precepto. Si la plantilla de personal es, según el apartado 1, la relación de plazas dotadas presupuestariamente que corresponden a los grupos y cuerpos, no se entiende cómo puede modificarse la relación numérica de esas plazas sin que varíe la plantilla.



b) Sentado lo anterior, no parece admisible remitir al reglamento la determinación del procedimiento por el que modificará la plantilla, pues ello iría contra lo dispuesto en el artículo 14.4 de la LMRFP, que tiene carácter básico y según el cual *"las Comunidades Autónomas determinarán en sus respectivas Leyes de Presupuestos las plantillas de todo su personal"*.

En consecuencia, este Consejo considera que debe modificarse este apartado, redactándolo con claridad, de forma que no se produzca una contradicción como la expuesta en la letra a), y respetándose, en todo caso, el artículo 14.4 citado, de modo que, por vía reglamentaria, no se puedan producir modificaciones de la plantilla.

Artículo 22. Relaciones de puestos de trabajo.

Este precepto y los siguientes, al igual que el artículo 24 de la LOFP, siguen en gran parte el contenido del artículo 15 de la LMRFP, que regula las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, respetando así mismo el artículo 16 de la misma Ley, que tiene carácter básico y que se refiere expresamente a las relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas y de la Administración local. El apartado 3 de este artículo 22 sigue y respeta así mismo la letra del 26.1 de la LMRFP, que también es legislación básica.

En el apartado 4 se prevé una excepción a la regla general que exige para poder contratarse a personal fijo que el puesto figure detallado en la respectiva relación; ya indicamos en el artículo 17.2 que era conveniente dejar a salvo esta excepción para evitar problemas interpretativos. Igualmente mencionamos este apartado al comentar el artículo 17.1 por ser el caso en que cabe la contratación de personal laboral sin que en las relaciones se detalle puesto alguno, remitiéndonos aquí a lo expuesto entonces-

Debe destacarse que a lo largo del articulado del anteproyecto se utilizan de modos diferentes los términos *"plaza"* y *"puesto de trabajo"*. El informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos alude a esta cuestión, concluyendo que podría haberse incluido un concepto o definición de estos términos. Ciertamente, podría darse una definición de los mismos a los efectos de la aplicación de la propia ley; sería una opción clarificadora, aunque no exenta de obstáculos por no ser fácil fijar estos conceptos y diferenciarlos con exactitud,



máxime cuando en la legislación vigente, estatal y autonómica, se usan con frecuencia como sinónimos.

En todo caso, sí debe recomendarse encarecidamente que se unifique la terminología en el propio anteproyecto, no usando las palabras "*plazas*" y "*puesto de trabajo*" para el mismo supuesto, sobre todo cuando ello puede dar lugar a confusión interpretativa. Así el artículo 15.4.c) que refiere el término "*plaza*" indistintamente a la plantilla y a las relaciones de puestos de trabajo; o los artículos 65.7 y 89.2 que hablan de "*reserva de plaza y destino*"; o el artículo 91, cuyo último párrafo utiliza la expresión "*reserva del puesto de trabajo*".

Artículo 23. Tramitación y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo.

Este precepto sigue en lo fundamental lo previsto en el artículo 24.1, 4 y 5 de la LOFP. Es novedosa la previsión de un desarrollo reglamentario del procedimiento para la tramitación de las relaciones de puestos de trabajo, habilitación reglamentaria para la que la disposición final segunda del propio anteproyecto fija un plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

En el apartado 2, debería suprimirse la exigencia de informe "*favorable*" de las Consejerías competentes en materia de función pública y presupuesto y gasto público, para la modificación de una relación de puestos de trabajo cuando la misma trae causa de una sentencia firme. Puede exigirse informe de dichas Consejerías, pero no supeditar la ejecución de una sentencia firme a que aquél sea favorable, ya que ello no parece compaginarse con la taxativa obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales impuesta por el artículo 118 de la Constitución.

También en el apartado 2, y dado que no es posible descartar totalmente que las relaciones de puestos de trabajo puedan modificarse por decisión judicial manifestada en una resolución con forma distinta de una sentencia, sería preferible utilizar el término genérico de "*resolución judicial*". En cualquier caso, de mantenerse el texto actual, lo que sí resultaría redundante sería el adjetivo "*judicial*", pues en nuestro ordenamiento jurídico todas las sentencias son judiciales.

Artículo 24. Contenido de las relaciones de puestos de trabajo.



El apartado 1 enumera los datos que necesariamente deben figurar en las relaciones respecto de cada uno de los puestos de trabajo. En principio se recogen los datos que el artículo 16 de la LMRFP (precepto básico) impone que se incluyan en las relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas. Por el contrario, el anteproyecto no recoge la necesidad de la constancia de las características esenciales de cada puesto de trabajo, mención que sí figura expresamente en el artículo 16 de la LMRFP, y que aparecen también en el actual artículo 24.2.c) LOFP. Cabe pensar que los datos que el apartado 1 relaciona responden a las "*características esenciales de los puestos*", cumpliéndose así con el mandato del repetido artículo 16. No obstante, para mayor seguridad en el cumplimiento del precepto básico, bastaría con incluir la referencia a las características esenciales del puesto, que operaría además como cláusula residual, incluyéndose en la misma cualquier posible dato esencial del puesto que no responda al contenido de los otros datos.

La letra a) se refiere, entre otros datos, a la localidad o localidades donde se ubica el puesto. Puede sorprender el uso del plural, pero responde a supuestos en que el puesto abarca varias de ellas, dadas las especiales características del trabajo a desarrollar. A título de ejemplo, puede citarse el artículo 118, párrafo segundo, del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta, que al regular el personal fijo discontinuo establece que en el Sector de Montes de la Consejería de Medio Ambiente se considerará lugar de trabajo la zona o comarca natural y/o forestal en la que se encuentre ubicado el puesto de trabajo.

En relación a la letra "*b*)" cabe observar lo siguiente:

- La mención de la "*denominación*" debería colocarse al comienzo de la lista pues es su lugar propio si se sigue un orden lógico (el artículo 16 de la LMRFP cita este dato el primero).

- La expresión "*tipo y sistema de provisión del puesto*", podría simplificarse, suprimiendo la palabra "*tipo*", que no aparece en los artículos que tratan de la provisión de puestos de trabajo (arts. 48 y 11).

- En vez de "*criterios de provisión*" sería más correcto decir "*procedimientos de provisión*", que es la rúbrica del artículo 48, que engloba a las diversas formas de tal figura.



Por lo demás, sólo merece la pena añadir, en relación a la letra c), que se repite la palabra desempeño, afeando la frase; podría sustituirse la segunda vez por "*cobertura*" o "*ejercicio*".

Artículo 25. *Puestos de carácter directivo.*

Este precepto, novedoso en relación a la LOFP, trata de introducir en la función pública de la Comunidad Autónoma las teorías que proclaman la necesidad, en una moderna Administración, de un nivel superior directivo y profesionalizado.

El Proyecto de LEBFP pretendió lo mismo en su capítulo IX, dedicado a la función directiva profesional, con miras aún más altas que el precepto que nos ocupa, pues cabría incluso tal función directiva a personal no funcionario. El Consejo de Estado, en su Dictamen al mismo cuando todavía era anteproyecto, alabó por sí misma la novedad, que podía suponer una carrera funcional directiva y un estímulo para el empleo público, calificando no obstante la regulación de parca y de lindes poco definidos. El artículo 25 del anteproyecto, completado con el 69, al que se remite su apartado 3, aún siendo más limitado en sus fines, merece ser aplaudido por los mismos motivos.

No obstante, debe advertirse que las tareas esenciales previstas para los puestos de carácter directivo (dirección, programación, coordinación y evaluación) coinciden con las que el artículo 31 del anteproyecto adjudica al Cuerpo Superior de la Administración del Grupo A, si bien tal coincidencia no es absoluta, pues al referido Cuerpo Superior se le atribuyen, además, las funciones de estudio, propuesta, ejecución o inspección.

Artículo 26. *Registro General de Personal.*

Este precepto sigue en gran medida el texto de la regulación actual (artículo 44 de la LOFP). Cabe concluir que se respeta la legislación básica sobre la materia, constituida por el artículo 13.2, 3 y 4 de la LMRFP.

No obstante, el apartado 2, párrafo primero, que es idéntico al artículo 44.2 LOFP, podría quedar redactado de forma que el objetivo de coordinación al que se refiere el artículo 13.3 de la LMRFP, quedara reforzado y fuera más



clara su necesidad en relación con el Registro Central y con otros Registros de personal. En tal sentido, la redacción podría ser del siguiente tenor: "*su organización y funcionamiento, que detallará la coordinación con el Registro Central y con los Registros de Personal de otras Administraciones Públicas, se determinará por Decreto de la Junta de Castilla y León*".

El apartado 3, que reproduce el artículo 46.1 LOFP, completa lo dispuesto en el artículo 13.4 de la LMRFP, en cuanto a los requisitos para incluir en nómina nuevas remuneraciones, pues además de exigir la comunicación de los actos o resoluciones que las reconozcan al Registro General de Personal, fija también como requisito la previa inscripción en el mismo del personal que debe constar inscrito en él. Se consagra así una especie de tracto sucesivo en el funcionamiento del Registro.

Es acertada la inclusión del apartado 5, según el cual en el Registro General de Personal no figurará ningún dato relativo a la raza, opinión o religión. Igual precepto recoge el artículo 13.5 de la LMRFP, con carácter no básico. En la LOFP no se contempla, aunque sí lo hace el artículo 9 del Decreto 99/1990, de 14 de junio, que regula la Organización y Funcionamiento del Registro General de Personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Con ello, en definitiva, se eleva así a rango de Ley el actual precepto reglamentario.

Desde el punto de vista gramatical, debe advertirse que, por coherencia con el resto del artículo, el término "*personal*" debería figurar con mayúscula.

Artículo 27. Acceso a los datos del Registro.

Este precepto sigue sustancialmente la regulación actual en la materia (artículo 45 LOFP). Se refuerza la sujeción a las limitaciones previstas en el artículo 18.4 de la Constitución con la mención a las cautelas que, en orden a la confidencialidad, se establezcan en la legislación de protección de datos de carácter personal. Cabe aquí recordar la específica normativa contenida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Título IV. Del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos.

Capítulo I. Cuerpos y Escalas.



La rúbrica de este capítulo resume su contenido: los funcionarios se organizan en cuerpos y escalas. Es éste un sistema clásico en la Administración Pública española, con raíces en los cuerpos especiales nacidos en el siglo XIX (Abogados del Estado, Ingenieros Civiles, Carrera Diplomática, etc.), generalizado desde el Estatuto de 1918, seguido por la LFCE y mantenido por la LMRFP. Sistema fustigado con dureza por la doctrina en incontables ocasiones, por su carácter corporativista, su ausencia de versatilidad, etc., que sigue teniendo sus defensores entre quienes ven en esos cuerpos grupos selectos de servidores públicos con un alto grado de cohesión y fuertemente motivados, base de una Administración eficaz y honesta. Más allá de disputas teóricas, el anteproyecto se mueve dentro de los inevitables límites de la LMRFP, representados por sus artículos 25 y 27, que tienen carácter de legislación básica, y que, adelantémoslo ya, son respetados por el texto propuesto. Existen algunas novedades respecto a la LOFP, que resaltaremos en los siguientes comentarios.

Artículo 28. *Ordenación del personal funcionario.*

El anteproyecto sigue el sistema del artículo 25 de la LMRFP, estableciendo que los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se ordenan en cuerpos y escalas, que se agruparán de acuerdo con el nivel de titulación exigido para su ingreso en los grupos A, B, C, D y E. Se omiten las clases y categorías que menciona también dicho artículo –hoy prácticamente obsoletos-, y se añaden las especialidades, que pueden existir en los Cuerpos y en las Escalas (artículo 29.2). No parece que este añadido de las especialidades vulnere el contenido del citado artículo 25, pues mantiene el esquema básico del mismo –Cuerpos y Escalas-, completándolo pero sin desvirtuarlo.

Por otro lado, el texto opta por mantener respecto a cada Grupo las titulaciones recogidas en el artículo 25 de la LMRFP, las cuales en gran medida han sido posteriormente sustituidas, al compás de las sucesivas reformas legislativas en materia de educación (Ley Orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo y Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación). No estaría de más actualizar las titulaciones con sus respectivas equivalencias.

Artículo 29. *Cuerpos, Escalas y Especialidades.*



El apartado 3 regula las especialidades, previendo que puedan existir tanto en los cuerpos como en las escalas de la Administración Especial, en razón de la titulación específica exigida para el ingreso. Parece que el inciso final está mal redactado, pues debería hacer referencia también a las escalas, en las que pueden crearse especialidades.

El siguiente apartado – realmente el 4, aunque por error repita como número 3 - reproduce el primer inciso del párrafo primero del artículo 26 de la LMRFP, según el cual los cuerpos y escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. El segundo inciso de tal precepto, que es complemento necesario de la norma, se recoge en el artículo 22.3 del anteproyecto, dentro de la regulación de las relaciones de puestos de trabajo (únicamente éstas pueden determinar los Cuerpos o Escalas que puedan desempeñar los puestos a los que correspondan el ejercicio de las facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos). La separación física de ambas normas se debe posiblemente, a que se ha considerado más adecuado encajar en el precepto relativo a las relaciones de puestos de trabajo la segunda de ellas, al especificar un contenido exclusivo de las mismas. Sin embargo, entendemos que sería conveniente juntar las dos normas en este apartado, siguiendo al artículo 26 de la LMRFP, pues una y otra son complementarias, y se entienden mejor unidas (sistema que sigue el vigente artículo 17 LOFP).

El apartado 4 (en realidad, apartado 5) recoge un mandato de contenido obvio, necesario empero como recordatorio, pues no ha sido infrecuente en nuestra legislación casos como el que se pretende evitar, que exigen luego delicados procesos de integración y acoplamiento. El precepto se dirige al legislador autonómico (artículo 35 del anteproyecto), que siendo libre para crear cuerpos y escalas, habrá de atenerse lógicamente a tan sensata norma.

Artículo 30. Cuerpos de Administración General y Especial.

Resultaría más claro y sistemático el texto del anteproyecto en este particular si este precepto se refundiera con los dos siguientes para formar dos artículos (donde ahora hay tres): uno referido a los cuerpos de Administración General y otro referido a los cuerpos de Administración Especial; ambos estructurados en un apartado primero con la definición correspondiente y un apartado segundo con la enumeración de los respectivos cuerpos y escalas.



En todo caso, en el apartado 2 del precepto que examinamos debería mantenerse la mención que el artículo 20.1 LOFP hace, al referirse a los cuerpos y escalas de Administración Especial, a la titulación exigida para el desempeño del oficio o profesión, pues quedaría así más completo el concepto de aquéllos.

En cualquier caso, en el apartado 2 sobrarían los dos puntos.

Artículo 31. *Cuerpos de Administración General.*

Se conserva la cuádruple división establecida en la LOFP (artículo 19.3), sin variar prácticamente las funciones encomendadas a cada cuerpo (se suprime la taquigrafía en el cuerpo Auxiliar, tal vez por su desuso, aunque queda englobada en otros trabajos similares).

Por otro lado, sería deseable que la descripción de las funciones encomendadas al cuerpo Administrativo no fuese exclusivamente de carácter residual, sino que tuviera entidad propia.

Artículo 32. *Cuerpos y Escalas de Administración Especial.*

El apartado 1 resulta redundante pues viene a insistir en la definición que ya ofrece el actual artículo 30,2 del anteproyecto. En este mismo sentido, debe señalarse que no se entiende bien el sentido del último inciso "*sin perjuicio de que por ley puedan ser objeto de regulación*", que no aparece en el citado artículo 30,2: ¿se refiere a una posible regulación por ley de las funciones propias de los cuerpos y escalas especiales, o a una regulación de las titulaciones y el ámbito de competencia que atribuyen? Dadas las dudas que se suscitan, y considerando que no aporta nada sustancial a la definición, podría suprimirse este inciso o quedar redactado con mayor precisión.

Los siguientes apartados enumeran los cuerpos y escalas de Administración Especial, según los grupos a que se adscriben. Se han producido las lógicas modificaciones que cabe esperar siempre en una revisión legislativa de esta materia, propicia a los cambios por nuevas necesidades de servicio público o por una mejor organización de las estructuras administrativas en su aspecto profesional. Este Consejo valora positivamente la división de Cuerpos y Escalas propuesta, que –ya lo adelantábamos en el comentario del artículo 30– mejora notablemente la LOFP.



El apartado 4 debería redactarse en forma análoga a como lo está el apartado 5, al existir sólo un Cuerpo dentro del Grupo C.

Artículo 33. *Cuerpos y Escalas Docentes.*

Es lógica la remisión que hace el anteproyecto a la legislación específica, dada la especial complejidad y las competencias que conserva el Estado en la materia. Téngase en cuenta que según la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes los preceptos en ella incluidos sobre reordenación de los cuerpos y escalas, remitiéndose igualmente al respecto a la normativa de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo.

En el apartado 2, el último inciso, según el cual el desempeño por funcionarios docentes de puestos de trabajo en la Administración Educativa no dará lugar a la consolidación del grado personal, sigue literalmente el texto de la disposición adicional decimoquinta, apartado 4, de la LMRFP, que es legislación básica.

Artículo 34. *Cuerpos y Escalas Sanitarios.*

Es razonable la previsión de este precepto, que además de definir los cuerpos y escalas sanitarios, establece que la determinación de los mismos, dentro de cada grupo de clasificación, se realizará por Ley de las Cortes de Castilla y León. Sabida es la especialidad que presenta el régimen del personal de la Administración Sanitaria. En el marco de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y de la Ley autonómica 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, las particularidades de los Cuerpos y Escalas sanitarios son de tal entidad que exigen una regulación aparte, cuyo lugar natural es una ley sectorial o específica.

Conforme a la disposición final primera del propio anteproyecto, el plazo de que dispone la Junta de Castilla y León para presentar ante las Cortes el referido proyecto de Ley es de seis meses a partir de su entrada en vigor.

Artículo 35. *La creación, modificación y supresión de Cuerpos y Escalas.*



El apartado 1 reproduce la primera parte del artículo 21 LOFP. Se suprime, sin embargo, la segunda parte, que señala como criterio para crear un nuevo Cuerpo o Escala la existencia de puestos de trabajo en las relaciones con características homogéneas, que faciliten los objetivos que deben tener aquellos conforme a la ley. Ciertamente esta norma da una pauta muy razonable a la hora de decidir la creación de un Cuerpo o Escala. No obstante, ha de reconocerse que aún no recogiendo en la ley, el criterio es de tal lógica que merecería mantenerse de forma expresa. Ha de considerarse, no obstante, que en ocasiones puede no bastar tal regla, por existir funciones homogéneas sin que las mismas figuren adscritas a concretos puestos de trabajo.

En el apartado 2, que sigue al artículo 22 LOFP, se echa en falta la letra "d)" de éste último, referente a la plantilla presupuestaria inicial del Cuerpo o Escala. Parece preferible no prescindir de este contenido, que hará siempre más fácil la debida coordinación entre la política de personal y la presupuestaria.

Artículo 36. Adquisición de la condición de funcionario.

En este artículo se establecen los requisitos necesarios que deberán cumplirse para adquirir la condición de funcionario. Respecto al mismo solo corresponde hacer una precisión al requisito expresado en la letra "b)" del apartado 1. Se habla en él de "*nombramiento conferido por la autoridad competente*"; sería conveniente incluir la precisión "*nombramiento definitivo*" para excluir expresamente los nombramientos provisionales que tendrían lugar, por ejemplo, cuando en la convocatoria se hubiera previsto la realización de un periodo de prácticas o curso de formación posterior a las pruebas selectivas.

Artículo 37. Pérdida de la condición de funcionario.

Antes de entrar en el análisis de este precepto procede hacer referencia a las consideraciones que el Tribunal Constitucional ha manifestado en varias de sus sentencias respecto a la regulación de la pérdida de la condición de funcionario.

Sirva de ejemplo la STC 1/2003, de 16 de enero, en la que se indica que el legislador estatal tan solo ha declarado básico en materia de extinción de la relación funcional el artículo 33 de la LMRFP relativo a la jubilación forzosa. Señala también que, a pesar de que se ha modificado sustancialmente el tenor del artículo 37 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 mediante



normas postconstitucionales, el legislador estatal no ha declarado en ningún momento el carácter básico de dicho precepto, ni en su conjunto ni en relación a alguna o algunas partes determinadas.

El legislador postconstitucional, de manera aparentemente completa e innovadora, ha establecido las bases del régimen estatutario de las Administraciones Públicas en lo que se refiere a la pérdida de la condición funcional en el artículo 33 de la LMRFP, y no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina sentada por la STC 37/2002, de 14 de febrero, naturaleza básica al artículo 37 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, ni puede inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas, ya que cuando el legislador estatal postconstitucional ha considerado que alguno de los aspectos relativos a la extinción de la relación funcional debería ser básico así lo ha declarado expresamente.

Pues bien, la letra a) del apartado 1 señala la renuncia del interesado formalizada por escrito como una de las causas que determina la pérdida de la condición de funcionario.

Tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en su Dictamen 1.489/1998, sobre el anteproyecto de la LEBFP, no estaría de más recalcar el carácter voluntario de la renuncia para que no exista duda alguna al respecto.

Por otra parte, aunque voluntaria, la renuncia no es propiamente unilateral, en cuanto requiere la aceptación por la Administración, tal y como se deduce, por ejemplo, del artículo 3.4 del Decreto 275/1993, de 18 de noviembre, por el que se articula la distribución de competencias en materia de personal de la Administración de Castilla y León, a cuyo tenor, corresponde al Consejero de Presidencia y Administración Territorial aceptar la renuncia a la condición de funcionario de aquéllos pertenecientes a Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En este aspecto existen discrepancias doctrinales entre quienes entienden que la Administración no puede denegar la aceptación de la renuncia del funcionario y aquéllos que, partidarios de las tesis clásicas, admiten la posibilidad de no aceptarla, por ejemplo, por necesidades del servicio, con fundamento último en los límites previstos en el artículo 6,2 del Código Civil.

Artículo 39. Selección.



Debería mencionarse también el principio de publicidad, como lo hacen los artículos 19,1 de la LMRFP, y el artículo 5,1 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 40. *Sistemas de Selección.*

Desde un punto de vista sistemático, parece que sería más adecuado que el orden de expresión de los diferentes sistemas de selección fuera: en primer lugar, el de oposición; en segundo lugar, el de concurso; y finalmente, el de concurso-oposición, pues este último no deja de ser una combinación de los dos anteriores. Idéntica observación cabría hacer al orden de enumeración del artículo 39, precedente.

Por otra parte, dado que el apartado 1 define la oposición desde la perspectiva objetiva de los diferentes sistemas de selección del personal, y no desde la subjetiva de quienes eventualmente participan en la correspondiente convocatoria, parece que sería más correcto sustituir el término "*superar*" por el de "*celebrar*", en ambos casos en referencia a las pruebas exigidas en la convocatoria para determinar la aptitud de los aspirantes y el orden de prelación de éstos.

Artículo 41. *Selección del personal funcionario.*

El número 3 de este precepto regula el concurso como sistema de selección de funcionarios, estableciendo que se aplicará excepcionalmente previa resolución motivada de la Junta de Castilla y León y siempre que una Ley específica lo prevea.

Se aprecian diferencias en relación con la regulación contenida en el artículo 35 de la LOFP y el artículo 7 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ya que en ambos, además de otorgar a estos efectos carácter especial o excepcional al concurso, se reserva para puestos singulares que figuren en la relación de puestos de trabajo, aspecto que no se recoge en el presente anteproyecto.



En cualquier caso, y como cuestión menor, parece innecesario incluir la expresión "*para el acceso a la Función Pública*", que figura al final del apartado 2.

Artículo 42. Selección de personal laboral fijo.

Del contenido de este precepto se desprende un cambio respecto al sistema de selección preferente a utilizar para el personal laboral fijo con arreglo a la normativa ahora en vigor.

En efecto, la LOFP (artículo 42) establece que la selección del personal laboral fijo se hará preferentemente por el sistema de concurso, mientras que el anteproyecto determina el concurso-oposición como sistema general de selección, sin perjuicio de poder utilizar con carácter excepcional, la oposición y el concurso.

A la vista de la opción adoptada, para cuya aplicación práctica deberá tenerse presente la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 67/1989, de 16 de abril), sería preferible simplificar y racionalizar la redacción, de manera análoga a cómo se encuentra redactado el precepto análogo relativo al personal funcionario (artículo 41). En tal sentido, una posible redacción sería la siguiente: "*la selección del personal laboral fijo se realizará, como regla general, por el sistema de concurso-oposición, admitiéndose sólo excepcionalmente la oposición y el concurso*".

Por otra parte, en relación al apartado 2, y dado que es posible que existan situaciones en las que no proceda la aplicación de período de prueba alguno, sería más correcto añadir el inciso "*en su caso*".

Artículo 43. Selección del personal interino.

Una de las novedades del anteproyecto consiste en la previsión de que el personal interino sea seleccionado mediante el sistema de bolsa o lista abierta y pública, con el objeto de agilizar la posible respuesta a las necesidades de personal de la Administración, respetando al mismo tiempo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En este sentido, cabe dar por reproducida la observación anteriormente realizada en relación al artículo 39 sobre la omisión de toda referencia al principio de publicidad.



Por otra parte, si en el artículo 2 del anteproyecto, sobre su ámbito de aplicación, ya se ponen de manifiesto las especialidades del personal docente y sanitario al establecer que dicho personal se regirá por su legislación específica (básica o no), no parece aconsejable reiterar ahora la salvedad relativa a dicho personal. Tal afirmación expresa, en relación a un aspecto concreto y puntual del anteproyecto, podría hacer que surgieran dudas sobre si la salvedad referida se aplica en otros aspectos en los que tal afirmación expresa se omite.

Artículo 44. *Convocatorias.*

Dentro de las menciones que deben constar en las convocatorias se echan de menos extremos tales como el tiempo máximo y mínimo que ha de transcurrir entre ejercicios, la duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios, la mención expresa de que no se podrá declarar que han superado el proceso selectivo un número de aspirantes superior al de plazas convocadas, el modelo de instancia y las oficinas públicas en las que puedan presentarse en el plazo que se establezca, así como la determinación, en su caso, de las características y duración del curso de formación selectivo.

Estos extremos y los que ya se apuntan en el anteproyecto aparecen recogidos en el artículo 18 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, como integrantes del contenido mínimo de la convocatoria.

Artículo 46. *Requisitos.*

En el apartado 1 de este artículo se regulan los requisitos para ser admitidos a las pruebas de selección de funcionarios .

Es preciso hacer una mención especial al requisito contemplado en la letra "e)", que establece como condición no hallarse inhabilitado, por sentencia firme, para el desempeño de funciones públicas, ni haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio de cualquier Administración Pública.

Se trata de una cuestión que ha dado lugar a posturas doctrinales encontradas. Para un sector de la doctrina la extensión de la incapacidad para acceder a la función pública no puede derivar más que del contenido y efectos de la sentencia condenatoria a penas de inhabilitación que se dicten en aplicación de la ley penal, sin que la legislación administrativa pueda llevar a



una más amplia privación de derechos. De otra forma, se señala, se estaría ante penas perpetuas, proscritas por la Constitución.

Por el contrario, otros autores entienden que podría hablarse de perpetuidad en estos supuestos, si bien no de la condena sino de un efecto derivado de la misma: la falta de idoneidad manifestada por esta vía para servir los intereses públicos. En esta línea argumental, se sostiene que una previsión de este tipo quedaría encuadrada dentro del margen dispositivo propio del legislador administrativo, quien puede acotar dentro del respeto al principio de igualdad, los destinatarios de la oferta de empleo público. No se vería en ningún caso afectado el derecho reconocido en el artículo 23,2 de la Constitución porque dicho precepto no reconoce un derecho fundamental de acceder a la función pública, sino el derecho de acceder en condiciones de igualdad al ejercicio de cargos y funciones pública, con arreglo a los principios de mérito y capacidad.

No obstante, y aún asumiendo esta última postura doctrinal, debería distinguirse entre la inhabilitación absoluta y la inhabilitación especial, atendiendo a su diferente entidad penal. De esta forma no debería estar impedida la participación en un proceso selectivo de quien ha sido previamente privado de un determinado empleo o cargo por sentencia penal de inhabilitación especial cuando se trata de acceder a cuerpos, escalas o plazas que no impliquen el desempeño de los mismos o análogos empleos respecto de los que sufrió privación definitiva. Este criterio es el mantenido por el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el anteproyecto de la LEBFP.

Por otra parte, en relación al apartado 2, sería aconsejable, para mayor precisión del texto, que en los dos primeros párrafos, en los que la referencia a la minusvalía tiene un sentido genérico, se utilizase la expresión más general de "*personas con discapacidad*", reservando para el tercer párrafo, referido específicamente a un determinado grado de minusvalía formalmente evaluado, la expresión "*condición legal de minusválido*" o, si se prefiere, la referencia a las "*personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 por ciento*". Con ello quedaría más claro que los dos primeros párrafos se aplican en cualquier caso, cualquiera que sea el grado de minusvalía o discapacidad, mientras que la reserva de un cupo de las plazas convocadas opera sólo a favor de quienes acrediten su condición legal de minusválido. En cualquier caso, la redacción apuntada tiene su reflejo tanto en la disposición adicional 19ª de la LMRFP como en el *Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración Autónoma de Castilla y León* (capítulo IV del título III).



Cabe elogiar las previsiones del anteproyecto en cuanto al cupo de reserva fijado, que supera tanto el fijado en la legislación estatal, como el contemplado en el Acuerdo de Modernización precitado. No obstante, existe tramitándose Proposición de Ley (Boletín Oficial de las Cortes Generales del 21 de marzo de 2003) en materia de acceso a la Función Pública de personas con discapacidad, presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha, en la que se propone la elevación del porcentaje de cupo de reserva hasta un mínimo del 5 por 100 de las plazas ofertadas y el establecimiento de un turno independiente para la oferta de las plazas correspondientes a ese cupo de reserva para ser cubiertas entre personas con minusvalía.

Artículo 47. *Órganos de selección.*

La redacción del apartado 3 no parece la más correcta, puesto que su tenor literal da la sensación de que los que se seleccionan son los Cuerpos o Escalas, cuando el objeto de la selección son las personas llamadas a integrarse en ellos.

Artículo 48. *Procedimientos de provisión.*

Antes de comenzar el análisis concreto de esta sección conviene recordar un pronunciamiento el Tribunal Constitucional contenido en la STC 99/1987, en la que manifestaba: "*dentro del régimen estatutario de los funcionarios públicos se incluye el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas. La regulación, en virtud de la reserva constitucional a que se refieren los artículos 103.1 y 149.1.18ª, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda*".

La LMRFP regula, en su artículo 19, la selección del personal, teniendo la consideración de legislación básica sus apartados 1 y 3. Esta materia es también objeto de regulación en el artículo 48 del anteproyecto, que respeta la legislación básica, prácticamente en su totalidad.

Con tales presupuestos, cabe hacer las siguientes observaciones al precepto:



a) Es significativo el cambio operado en la regulación de la libre designación respecto a la LOFP, ya que en ésta se establecía para la provisión de puestos de trabajo de categoría superior a jefes de servicio, aunque lo cierto es que las jefaturas de servicios venían proveyéndose habitualmente por el sistema de libre designación, posiblemente justificado por su carácter directivo o su nivel de responsabilidad. El anteproyecto establece que podrán proveerse por este sistema los puestos de categoría igual o superior a jefe de servicio, además de los de secretaría de altos cargos y aquéllos otros que por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de sus funciones, así se determine en las relaciones de puestos de trabajo, supuestos estos también recogidos en la legislación anterior.

b) El apartado tercero de este artículo, reproduciendo lo establecido en el artículo 20.1.c) de la LMRFP, dispone la publicidad en el "*Boletín Oficial de Castilla y León*" de las convocatorias para provisión de puestos de trabajo por concurso o libre designación así como sus correspondientes resoluciones, pero omite, a diferencia de lo que ocurre en la legislación básica, que deberán ser publicadas por la autoridad competente para efectuar los nombramientos. Aunque no parece indispensable que esta mención conste de modo expreso sí sería conveniente reflejarla pues de este modo se completaría de la regulación y evitándose remisiones innecesarias.

c) Finalmente, compartiendo las observaciones formuladas por las Secretarías Generales de Agricultura y Ganadería y de Hacienda, parece necesaria la inclusión de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas, sobre la necesidad de que los puestos de trabajo de cuya provisión se trata figuren detallados en las correspondientes relaciones, así como las excepciones a esta regla general. Parece más lógico que normas como ésta se incluyan en la norma propia y específica de función pública que no que formen parte del articulado de una Ley "*de acompañamiento*" como disposición autónoma.

Artículo 49 . *Movilidad interadministrativa.*

El artículo 17 de la LMRFP regula, con carácter básico, la movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas. En términos similares se pronuncia el artículo 49 del anteproyecto.



Como novedades en la materia no puede dejar de citarse la Resolución de 31 de octubre de 2003, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación en el "*Boletín Oficial de Castilla y León*" del Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas, firmado por la Excm. Sra. Ministra de Administraciones Públicas y el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León (*BOCyL* del 10 de noviembre de 2003).

Mediante la movilidad se persigue una mejor utilización de los recursos humanos del sector público, al facilitar que los funcionarios públicos puedan cambiar tanto de puesto de trabajo y función como de localidad. Por ello, todas las previsiones orientadas en esta dirección no pueden ser sino objeto de elogio.

Artículo 50. Concurso.

Este precepto regula el concurso como sistema de provisión de puestos de trabajo, haciéndose eco de las disposiciones que en la LMRFP tienen carácter básico.

Tan sólo merece destacar cómo el anteproyecto, en relación a este particular, se aparta ligeramente de la norma básica (artículo 20.1.c, de la LMRFP), al fijar el plazo de presentación de solicitudes en un mínimo de quince días, y no exactamente en quince días.

No obstante, no parece que exista ningún problema de compatibilidad entre ambas normativas, la básica y la de desarrollo, por el hecho de que esta última tome como plazo mínimo el fijado por aquélla en sentido absoluto, permitiendo su ampliación, pues la misma, cuando se produzca, redundará en beneficio de la mayor participación de interesados en la convocatoria.

Finalmente el apartado 7 contempla como procedimiento de provisión los concursos específicos, en aquellos supuestos en que así se encuentre previsto en las relaciones de puestos de trabajo, con carácter excepcional y en atención a la especial naturaleza del puesto.

Este sistema, que ha sido objeto de críticas, ofrece contornos que pueden aproximarle a la libre designación si bien se pretende con él evitar su conversión en una variante de ésta marcando un porcentaje mínimo que habrá



de representar la valoración de los méritos frente a la de las aptitudes dentro de la puntuación máxima global.

En todo caso, hay que reconocer que utilizándose en los casos debidos y articulándose las garantías precisas, ésta modalidad de concurso puede representar un elemento de flexibilidad para evitar que la, en ocasiones, excesiva rigidez del concurso de méritos (dada la automaticidad de la ponderación de los mismos) propicie el salto al extremo opuesto de la libre designación.

Artículo 51. *Libre designación.*

En el apartado 1 de este artículo se establece, al igual que en el concurso, un plazo para la presentación de solicitudes no inferior a quince días hábiles; sirva por ello lo allí expuesto.

También en este mismo apartado existe otra pequeña diferencia respecto a la legislación básica contenida al efecto en la LMRFP, ya que ésta determina que los nombramientos de libre designación requerirán el informe previo del titular del centro, organismo o unidad a que figure adscrito el puesto convocado, mientras que en el anteproyecto el informe previo se prevé del titular del órgano superior inmediato al que figure adscrito el puesto convocado. Podría entenderse que la concreción de este extremo forma parte de la potestad de organización de la Administración autonómica.

Artículo 52. *Reasignación de efectivos.*

El precepto reproduce el actual artículo 65 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de provisión de puestos de trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y respeta la normativa básica estatal (artículo 20.1.g, de la LMRFP).

Por otra parte, en el apartado 3 debería mencionarse también a los los funcionarios en situación de servicios especiales.

Artículo 53. *Traslados forzosos del puesto de trabajo.*



El artículo 20.1.c) de la LMRFP regula, en el último de sus párrafos y con carácter de legislación básica, los traslados forzosos del puesto de trabajo. Este párrafo fue añadido por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

El anteproyecto respeta la regulación contenida en la ley estatal incidiendo expresamente en el carácter excepcional de esta medida.

Artículo 54. *Traslado por causa de salud.*

Este artículo es una reproducción del artículo 20.1h) de la LMRFP añadido por la Ley 53/2002, aunque no tiene la consideración de legislación básica.

Por último, merece la pena llamar la atención sobre la circunstancia de que el precepto comentado omite cualquier alusión a las relaciones afectivas análogas a la conyugal, a pesar de que la normativa ahora vigente sobre permisos y licencias de los funcionarios sí lo hace (artículo 9 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre). Aunque en nuestra Comunidad no existe una Ley sobre las uniones o parejas de hecho, sí existe un registro de uniones de hecho, regulado por Decreto 117/2002, de 21 de octubre y Orden de 27 de noviembre de 2002.

Artículo 55. *Sistema de provisión de carácter temporal.*

El apartado 2 alude a las comisiones de servicios de carácter voluntario para proveer puestos de trabajo en caso de urgente e inaplazable necesidad.

No se contempla, sin embargo, la posibilidad de acordar comisiones de servicio con carácter forzoso en el supuesto ahora previsto en el artículo 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, esto es, cuando celebrado concurso para la provisión de puestos resulte vacante alguno cuya cobertura se juzgue urgente por necesidades del servicio. En estos casos podrá destinarse con carácter forzoso a otro funcionario que ocupe puesto en la misma localidad, sin que en ningún caso la comisión pueda suponer una disminución en sus retribuciones. Tal previsión parece lo suficientemente prudente como para que se mantenga en el anteproyecto.

Artículo 56. *Derechos.*



En relación al apartado 1 de este precepto, cabe observar lo siguiente:

- En la letra "b)" sería más correcto hacer referencia a la *"carrera administrativa"* (en vez de *"carrera profesional"*), por ser más acorde aquella terminología con la utilizada en el resto del articulado. Además, debe advertirse que la referencia a los *"mecanismos de progresión ... establecidos en la Ley"* resulta un tanto confusa, pues la misma no se reitera posteriormente al regular la carrera administrativa. Quizá fuera preferible hacer simplemente una referencia al artículo 63 del anteproyecto.

- La letra "d)" se refiere al derecho *"a la formación y cualificación profesional"*. No parece correcto utilizar el término *"cualificación"* al no poder calificarse como derecho alguno en atención a la propia definición del término utilizado, que, conforme al diccionario de la Real Academia Española, significa *"preparación para ejercer determinada actividad o profesión"*. Por ello sería preferible una redacción del estilo *"a la formación y medios adecuados para su cualificación profesional"*.

- En relación a la letra "e)", cuyo primer inciso recoge el derecho a *"ser informados por sus jefes o superiores de las tareas o cometidos a desempeñar y a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde presten sus servicios"*, parece más completa la redacción del artículo 64 de la LFCE, a cuyo tenor *"... los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidad que les incumben"*. Debe recordarse que este último precepto tiene carácter básico.

- La letra "f)" recoge el derecho a *"que sea respetada su intimidad y dignidad en el trabajo"*, que viene recogido en el artículo 63.1 de la LFCE que añade *"... comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual"*. Al respecto hemos de señalar que este párrafo fue adicionado por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso de maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo. Dicha Ley declaraba en su exposición de motivos en torno a dicha modificación que *"por otra parte, en el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, y dentro de los objetivos relativos a impedir la discriminación por razón de sexo, se señala que las mujeres están expuestas en mayor medida a la presión y al acoso sexual en el trabajo por parte de sus colegas y superiores, por lo que se hace"*



necesario prevenir este tipo de situaciones. Aunque en la normativa vigente se establecen ya derechos que pueden servir para prevenir las situaciones de acoso sexual en el trabajo, como son el del respeto a la intimidad del trabajador o trabajadora y a la consideración debida a su dignidad en la esfera laboral y el llamado derecho de protección en la esfera funcionarial, la efectividad de estos derechos genéricos exige una mayor clarificación a fin de que tales situaciones queden claramente integradas en la esfera de la tutela jurídica dispensada por tales preceptos". Por tanto, este Consejo Consultivo considera a la luz de lo expuesto que debería ser incorporado el párrafo citado.

- La letra "h)" recoge el derecho *"a recibir por parte de la Administración Pública protección eficaz en materia de prevención, seguridad y salud en el trabajo"*. Su inclusión se considera especialmente acertada en aplicación de la legislación existente en materia de prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre). En este sentido hemos de recordar que el artículo 14 de dicha Ley, que lleva como rúbrica *"derecho a la protección frente a los riesgos laborales"*, y que tiene carácter básico con excepción de la remisión al capítulo IV, recoge el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el correlativo deber del empresario (en este caso de la Administración) de protección del personal a su servicio frente a los riesgos laborales. A la luz de lo expuesto, y aun teniendo presente que la redacción recogida en el anteproyecto coincide con la recogida en el *Acuerdo de Modernización y Mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León*, sería más correcta, desde el punto de vista gramatical, una redacción del tenor de: *"a recibir por parte de la Administración Pública una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y a la protección frente a los riesgos laborales"*. En sentido inverso, se echa de menos que no se recoja el correlativo deber en el artículo 62 en materia de prevención de riesgos.

- En la letra "i)", relativa al derecho a *"recibir asistencia y protección de la Administración Pública en el ejercicio legítimo de sus tareas, funciones o cargos"*, merece la pena destacar que la asistencia aquí aludida parece tener carácter general, no limitada sólo al ámbito jurídico, aspecto éste regulado específicamente en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León. En este sentido, debe advertirse que la asistencia jurídica está condicionada de manera expresa a que no exista conflicto de intereses. Por ello, debería introducirse en esta letra un inciso del estilo *"en los términos previstos en la Ley"*.



- En la letra "j)" se hace referencia al derecho "*al ejercicio de las libertades sindicales y del derecho de huelga*". Al respecto, hemos de recordar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia de fecha 8 de abril de 1981 declaró que "*el eventual derecho de huelga de los funcionarios no está regulado y, por consiguiente, tampoco está prohibido*", y que ha sido admitido de manera implícita por la LMRFP en su disposición adicional duodécima, que constituye normativa básica conforme a su artículo 1.3. Derecho igualmente que ha sido admitido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

- Convendría añadir, a la lista de derechos ahora recogida, una cláusula residual que hiciera mención a "*cualquier otro derecho reconocido en esta Ley o en otras leyes de aplicación a la Junta de Castilla y León*", para salvar, al menos formalmente, la posibilidad de que existan otros derechos de los funcionarios igualmente reconocidos a nivel legal. Ejemplos en este sentido se encuentran tanto en el propio anteproyecto (el derecho al acceso del funcionario a su expediente personal, recogido en el artículo 27), como en otros textos legales (el derecho a la vigilancia periódica de su estado de salud, recogido en el artículo 22 de la Ley 31/1995, por ejemplo). El propio Consejo de Estado ya se pronunció en este sentido en su Dictamen al anteproyecto de LEBFP, poniendo de manifiesto la dificultad de cerrar con exhaustividad los catálogos de derechos y deberes de los funcionarios.

Por lo que se refiere al apartado 2, sería deseable una mayor concreción de la medida en que el anteproyecto resultará de aplicación al personal interino y eventual, debiendo advertirse, en cualquier caso, que la compatibilidad para dicha aplicación va ligada, no a la naturaleza del derecho, sino a la de la relación jurídica que les vincula con la Administración.

Desde el punto de vista de técnica legislativa, convendría unificar la terminología utilizada en la enumeración de los derechos, puesto que unas veces se refiere a "*percibir*" otras a "*al disfrute*".

Artículo 57. *Vacaciones retribuidas.*

La LMRFP no hace mención alguna a las vacaciones, aunque sí la LFCE en su artículo 68. Dicho artículo 68 ha sido objeto de modificación por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, quedando su apartado 1 con la siguiente redacción: "*todos los funcionarios tendrán derecho, por año completo de servicios, a disfrutar de*



una vacación retribuida de un mes natural o de veintidós días hábiles anuales, o los días que corresponda proporcionalmente al tiempo de servicios efectivos". En el mismo sentido figura redactado el Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículo 2.1).

En consecuencia, convendría adaptar el anteproyecto a la redacción transcrita de la LFCE de 1964, para evitar que pueda suscitarse, por esta causa, alguna duda sobre la forma de disfrute del período de vacaciones.

En el último párrafo del apartado 3 surge la duda de si las necesidades del servicio, al menos desde la perspectiva formal, pueden condicionar no sólo la fecha de disfrute de las vacaciones, como actualmente dice, sino el disfrute mismo de las vacaciones.

Artículo 58. *Permisos.*

El artículo 58 se refiere a los permisos, materia respecto a la cual no existe normativa básica (el artículo 30 de la LMRFP, dedicado a los permisos, carece de tal carácter).

En relación a su apartado 1 cabe advertir:

- En la letra "g)" se alude a "*días hábiles*", mientras que en la normativa actualmente en vigor (Decreto 210/2000, de 11 de octubre) se habla de "*días laborables*". Esta segunda opción parece más acertada, en particular a la vista del tenor del artículo inmediatamente precedente sobre "*vacaciones retribuidas*", que no sólo alude de forma expresa a "*días laborables*" sino que, además, aclara en su apartado 3 que a los efectos del cómputo del período de vacaciones no se considerarán días hábiles los sábados. Por otra parte, esta letra no recoge de forma expresa la posibilidad de que los mismos sean incrementados, en su caso, en un número igual al de días festivos de carácter nacional, autonómico y local que en cada año natural coincida en sábado, circunstancia que ha sido puesta de relieve por parte de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León en su informe.

- En general, convendría incluir alguna indicación o criterio sobre el momento inicial de cómputo del disfrute de los diferentes tipos de permisos aquí regulados o, en su defecto, una remisión expresa a la norma reglamentaria de desarrollo.



En su apartado 5 contempla una previsión específica para los funcionarios docentes la cual, a la vista de las previsiones de los apartados 2 y 3 del artículo 2 del anteproyecto, quizá fuera preferible incluir en la parte final del anteproyecto, y no mezclada con las previsiones de "*régimen general*" del articulado del anteproyecto.

Por último, merece la pena llamar la atención sobre la circunstancia de que el precepto comentado, sobre permisos del personal funcionario, omite cualquier alusión a las relaciones afectivas análogas a la conyugal, a pesar de que la normativa actualmente en vigor sí lo hace (artículo 9 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre). Aunque en nuestra Comunidad no existe una Ley sobre las uniones o parejas de hecho, sí existe un registro de uniones de hecho, regulado por Decreto 117/2002, de 21 de octubre y Orden de 27 de noviembre de 2002.

Artículo 59. *Permisos por maternidad y paternidad.*

El anteproyecto regula esta materia de forma casi idéntica a la contenida en el Decreto 210/2000, de 11 de octubre, que hemos de recordar que fue ya objeto de análisis por el Consejo de Estado (dictamen nº 2.469/2000) con resultado favorable.

Por esta misma razón, por la prolijidad con que el anteproyecto regula la materia, no se encuentra justificación para las innovaciones que introduce en relación con el Decreto 210/2000, de 11 de octubre, como sucede con la omisión de cualquier referencia al acogimiento permanente internacional así como a las consecuencias en este ámbito si esta adopción internacional no llega a producirse (artículo 12.3 del referido Decreto 210/2000).

En el apartado 6, a la vista del contexto, no parece correcta la referencia al "*adoptado*", sino al "*adoptando*".

Artículo 60. *Permisos para la conciliación de la vida familiar y laboral.*

En la letra "*d*)" convendría contemplar el supuesto de cuidado o dedicación compartida por dos funcionarios de manera simultánea (de un anciano o de una persona con discapacidad, por ejemplo), como sucede en relación con el permiso de maternidad o paternidad.



Por otra parte, debe advertirse que el permiso contemplado en el artículo 15.f) del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, por el tiempo indispensable a consultas, tratamientos y exploraciones de tipo médico durante la jornada de trabajo, no aparece recogido en el anteproyecto.

Artículo 62. Deberes.

La LMRFP no contiene precepto alguno que específicamente defina los deberes de los funcionarios públicos, si bien, es claro que al tipificar en el artículo 31 (que constituye normativa básica) las faltas muy graves, efectúa, aunque sea de forma indirecta, una delimitación de las obligaciones de los funcionarios para no incurrir en responsabilidad disciplinaria. Por el contrario, la LFCE dedica sus artículos 76 a 81 a los deberes de los funcionarios de carrera.

En la lista de deberes enunciada en el apartado 1 convendría añadir una mención expresa del deber de los funcionarios de cumplir sus obligaciones en materia de prevención de riesgos, deber al que hace referencia el *Acuerdo sobre Modernización y Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, describiéndolo como el "*deber de observar y poner en práctica las medidas de prevención de riesgos que se adopten legal o reglamentariamente*".

En relación al deber enunciado en el último inciso de la letra "b)", "*servir con objetividad los intereses generales*", merece la pena recordar que el Consejo de Estado señaló en su Dictamen nº 1.489/1998 que se trata, más bien, de un fin de la Administración Pública (artículo 103 CE) que propiamente de un deber de los funcionarios.

Especial relevancia merece la omisión en el anteproyecto de la cita del deber de residencia, al que se refiere el artículo 77.1 de la LFCE, que tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen 1.489/1998, ya algunas interpretaciones habían llegado a considerar derogado tácitamente por la Constitución, salvo las excepciones necesarias, por oponerse al derecho fundamental de libertad de elección de residencia y carecer de justificación objetiva y razonable siempre que no impida el cumplimiento del resto de deberes. En definitiva, siendo lo importante asegurar el cumplimiento de la prestación de servicio del funcionario, ésta queda garantizada a través del deber establecido en la letra "e)" del artículo 62 del anteproyecto, referido al cumplimiento de la jornada y horario establecidos.



Por último, convendría añadir, al igual que señalábamos en relación a la lista de derechos de los funcionarios, una cláusula residual, relativa a cualesquiera otros deberes previstos en las leyes, para dejar claro que la enumeración aquí contenida no tiene carácter exhaustivo sino que se entiende, sin perjuicio, de otros deberes específicos que eventualmente puedan corresponder a los funcionarios.

Artículo 65. *Adquisición por desempeño del puesto.*

Este precepto, entiende el Consejo, recoge de forma algo confusa las reglas que han de regir en la adquisición del grado personal por desempeño de puesto.

En efecto, si bien es cierto que se contemplan los supuestos de los funcionarios de nuevo ingreso, de los que desempeñen el puesto con carácter provisional, de los que permanezcan en alguna situación administrativa que lleve consigo reserva de plaza y destino, así como de los que hayan prestado servicios en otras Administraciones Públicas, no se contemplan, por el contrario, los supuestos de desempeño del puesto en comisión de servicios, de adscripción provisional, o de reasignación de efectivos y expectativa de destino, a diferencia de lo que sucede en el actualmente en vigor Decreto 213/1991, de 18 de julio, por el que se aprueban las normas reguladoras de la carrera administrativa de los funcionarios. En este mismo sentido se manifiesta la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe.

En relación al apartado 7, y también en la misma línea manifestada por la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, debe advertirse nuevamente ahora de la dificultad de interpretación que conlleva el hecho de que el anteproyecto carezca de una definición o referencia clara que permita distinguir entre "*plaza*" y "*puesto de trabajo*". En efecto, en el precepto ahora comentado se alude a las "*situaciones administrativas que conllevan reserva de plaza y destino*". Tales situaciones serían, conforme a los artículos 88 y siguientes del anteproyecto, la de servicios especiales (artículo 89) y la de excedencia por cuidado de familiares (artículo 91). Sin embargo, mientras que en el artículo 89 se utiliza la misma expresión de "*reserva de plaza y destino*", en el artículo 91 se habla de "*reserva del puesto de trabajo*" durante el primer año y de reserva de "*un puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución*", transcurrido dicho primer año. A la vista de las diferentes redacciones, surge la duda de si la regla contemplada en el artículo 65.7 del anteproyecto se aplicará de igual forma en todos los supuestos mencionados.



Por su parte, los apartados 6 y 8 son redundantes e, incluso, parcialmente contradictorios. En efecto, ambos se refieren a los servicios prestados en otras Administraciones públicas, pero mientras que el apartado 6 refiere que tales servicios "*podrán ser computados, a elección del funcionario*", el apartado 8 parece apuntar a que el reconocimiento se producirá de oficio al aludir a que "*se les reconocerán*". En cualquier caso, la mención al reconocimiento del grado personal reconocido en la Administración de origen que figura en el apartado 8 parece que debería estar ubicada más propiamente en el artículo 67 (precisamente sobre "*reconocimiento del grado personal*"), que en el ahora comentado (rubricado "*adquisición por desempeño de puesto*").

Artículo 66. *Adquisición por cursos y otros requisitos.*

El artículo 66 se refiere a la adquisición de grado por cursos y otros requisitos, materia respecto a la cual hemos de recordar que existe norma básica, concretamente el artículo 21.1 g) de la LMRFP, que se respeta en el presente caso.

Artículo 67. *Reconocimiento del grado personal.*

Su apartado 3 parece incurrir en contradicción con el artículo 65.8, en la medida en que mientras que el precepto ahora comentado señala que tendrá "*plenos efectos*" en la Administración de la Comunidad de Castilla y León el grado personal reconocido por otra Administración pública, en el mencionado artículo 65.8 se establece un límite a dichos efectos.

Artículo 68. *Garantías derivadas del puesto de trabajo.*

La redacción del apartado 2 deja bastante que desear en comparación con la forma en que actualmente se regula esta materia (artículo 49 de la LOFP). Sería preferible que desapareciese la división en subapartados (división que carece, además, de cláusula introductoria), pudiendo quedar estructurado el contenido del citado apartado 2, a título de ejemplo, de la siguiente manera: un apartado 2 con la actual letra "*a*)" más el primer párrafo de la letra "*c*)"; un apartado 3 con la letra "*b*)" más el segundo párrafo de la letra "*c*)"; y un apartado 4 con la actual letra "*d*)". Los apartados 3 y 4 del anteproyecto, en su redacción actual, pasarían a ser los apartados 5 y 6, adaptándose su redacción, en lo necesario, a la nueva estructura propuesta.



También en el mismo apartado 2, al aludir a la circunstancia de que los funcionarios afectados "*quedarán a disposición del Secretario General de la respectiva Consejería*", debería tenerse en cuenta que los Gerentes Regionales de Salud y de Servicios Sociales tienen rango de Secretario General y funciones análogas a la aquí señalada en relación al personal funcionario de sus respectivas Gerencias.

En este mismo sentido, se echa de menos la determinación del plazo así como del órgano competente para acordar la adscripción provisional de los funcionarios cesados en puestos de trabajo obtenidos por concurso, previsiones sí contempladas en el párrafo inmediato anterior en relación a los funcionarios cesados en puestos obtenidos por libre designación.

Artículo 69. *Evaluación del desempeño.*

La previsión del establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño de determinados tipos de puestos de trabajo constituye una de las novedades del anteproyecto, no sólo en relación con la LOFP sino también con la normativa básica estatal ahora en vigor. Tiene su precedente en el proyecto de LEBFP, si bien en éste último responde a un sistema de carrera administrativa distinto.

En todo caso, deben tenerse en cuenta las observaciones sobre este particular del Consejo de Estado al anteproyecto de LEBFP, en relación con la necesidad de respetar estrictamente los principios de igualdad, objetividad, mérito, capacidad, eficacia administrativa y seguridad jurídica, así como lo recogido en el *Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración Autonómica*, al señalar que "*la carrera administrativa de los funcionarios y su desarrollo a través del grado personal se complementará conforme a un sistema objetivo de evaluación del desempeño, en el que se valorarán, en todo caso: la antigüedad, la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados y los conocimientos adquiridos*". Por ello, deberían mencionarse de forma expresa los principios básicos que han de regir la actividad de evaluación.

Artículo 70. *De la Promoción Interna.*

A la luz de la normativa básica estatal, y de manera análoga a lo observado en relación con el artículo precedente, debería recogerse de forma expresa que los procesos de promoción interna deberán respetar los principios



de igualdad, mérito y capacidad, así como que podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice la Junta de Castilla y León.

Así mismo, se advierte que en el párrafo segundo del apartado 1 la expresión utilizada por la normativa básica estatal de "*tener una antigüedad de al menos dos años*" ha sido sustituida, erróneamente a nuestro juicio, por la de "*haber prestado servicios efectivos durante al menos dos años*", cuyo significado no es exactamente el mismo. Por ello, la redacción de este párrafo debería adecuarse a la del precepto básico aludido.

En el apartado 3 se alude a la denominada "*promoción cruzada*", esto es, a la promoción a la condición de funcionario del personal laboral. Dado el carácter novedoso de la misma, quizá fuera prudente que su aplicación fuera precedida del informe del Consejo de la Función Pública, con el fin de garantizar un uso adecuado de la misma.

Por último, debe señalarse que en el apartado 4 vuelve a olvidarse de hacer mención a los Organismos autónomos.

Artículo 71. Principios generales.

Este artículo es el único de la Sección en que se integra. Si a ello se añade que el derecho a la formación ya figura recogido de forma expresa en el artículo 56,1,d) del anteproyecto y que el precepto ahora comentado se limita a establecer una serie de principios más o menos generales, remitiendo al reglamento la regulación de los sistemas de formación, cabe plantearse si resulta verdaderamente necesaria su inclusión. Es más, en su dicción actual no se entiende por qué esa habilitación reglamentaria se recoge únicamente respecto de la formación para el ejercicio de la función directiva.

Artículo 72. Incompatibilidades.

Al igual que lo comentado respecto del artículo anterior, el precepto carece prácticamente de contenido real, remitiéndose a la normativa básica estatal y de desarrollo autonómica, normativa que se aplicaría aun cuando el anteproyecto guardara silencio sobre el particular.

Artículo 73. Responsabilidades.



Cabe dar por reproducida la observación al artículo 72 precedente en la medida en que su contenido resulta redundante en relación con otros preceptos del anteproyecto (el artículo 62 por lo que se refiere a los deberes, en particular sus letras "c)" y "d)"; y los artículos 79 y siguientes, por lo que se refiere al régimen disciplinario).

Artículo 74. *Principios retributivos.*

En relación con este precepto debe advertirse que su inciso inicial se refiere al personal funcionario de la "Administración de Castilla y León". Debería guardarse la debida coherencia con el ámbito de aplicación definido en el artículo 2 del anteproyecto, que alude al personal al servicio de "la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de sus Organismos autónomos".

Artículo 75. *Conceptos retributivos.*

En el apartado 3,c), segundo párrafo, debería añadirse, tras la mención del Consejero, la del respectivo Presidente del Organismo autónomo, en coherencia con lo previsto en el artículo 89 de la LGACyL.

En el apartado 3,d), parece que la expresión correcta sería la de "*Consejería u Organismo*", y no la de "*Consejería y Organismo*", a la vista del tenor literal del artículo 23,3,c) de la LMRFP.

Artículo 77. *Retribuciones del personal no funcionario.*

En relación con este precepto, debe observarse, por un lado, que si se considera necesario aclarar en el anteproyecto que el personal interino no puede consolidar grado personal, tal aclaración iría mejor ubicada en el artículo 64 (sobre el "*grado personal*"); por otro, se echa de menos una referencia a las retribuciones del personal funcionario en prácticas, a los que sin embargo, sí se hace referencia al hablar del régimen de seguridad social.

Artículo 78. *Régimen de Seguridad Social.*

La redacción de su apartado 1 debería ajustarse a lo previsto en el artículo 97.1.h) de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), que derogó la disposición adicional 3ª,



apartado 2, de la LMRFP. Por otra parte, se echa en falta alguna previsión relativa al supuesto de cambio de Administración Pública por ingreso voluntario en cuerpos o escalas propios de la Administración de destino.

Artículo 79. *Falta disciplinaria.*

Es necesario hacer referencia, en primer lugar, al alcance del término "*funcionario*", pues su utilización aquí carece de rigor al hacernos dudar sobre si comprende, además de los de carrera, los interinos y eventuales, literalmente excluidos con esta redacción sin justificación aparente, dada su relación de servicio en virtud de nombramiento legal (tal y como señala el Consejo de Estado en su dictamen 1.489/1998).

En segundo lugar, es necesario destacar, en este artículo, el establecimiento, sin justificación alguna, de una restricción de los supuestos en los que la actuación del funcionario es constitutiva de falta disciplinaria al hablar de "*incumplimiento voluntario de los deberes y obligaciones de los funcionarios*", cuando la voluntariedad no es aquí un elemento constitutivo del tipo. Al contrario, la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios puede derivar tanto de acciones y omisiones dolosas como culposas o negligentes.

Lo anteriormente expuesto se deduce no sólo de la aplicación al régimen disciplinario de los principios de legalidad o tipicidad (como recuerda el Tribunal Constitucional: Sentencias de 7 de abril de 1989, 29 de marzo de 1990 ó 15 de noviembre de 1990), sino del propio texto del anteproyecto, puesto que el mismo se refiere a la intencionalidad como criterio a tener en cuenta para la graduación de las faltas y sanciones, circunstancia que no podría darse si la "*voluntariedad*" fuera un requisito necesario e ineludible para la existencia de un falta disciplinaria.

Además, debe apuntarse la conveniencia de que, al tratar de las responsabilidades civiles o penales en que pudiese haber incurrido el funcionario, se introdujese una referencia a la responsabilidad patrimonial exigible conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la LRJ, aunque esta exigencia no pudiera ser realizada directamente por los particulares (tal y como puntualiza el Consejo de Estado en el dictamen anteriormente señalado).

Por último, debe también advertirse que no se alcanza a comprender qué intención se persigue cuando en su apartado 1 se alude a la imposición "*en*



firmes de la sanción. Parece que el precepto ganaría en claridad si se suprime dicho inciso.

Artículo 80. *Faltas muy graves.*

Si bien este precepto recoge el catálogo de infracciones que establece el artículo 31 de la LMRFP, se omite la mención de la infracción tipificada en la letra "ñ)" de éste último, relativa al *"quebrantamiento por parte del personal que preste servicios en los Registros de Actividades y Bienes y Derechos Patrimoniales del deber permanente de mantener en secreto los datos e informaciones que conozca por razón de su trabajo, establecido en la Ley de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado"*. El anteproyecto debería, en coherencia, recoger también este tipo infractor, adaptándolo al contexto normativo de la Comunidad (la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de Incompatibilidades de los Miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma; la Ley 11/1990, de 28 de noviembre, de creación del Registro de Intereses de los Miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Comunidad Autónoma; y el Decreto 3/1991, de 17 de enero, de Organización y Funcionamiento del Registro de Intereses de Altos Cargos).

Artículo 81. *Faltas graves.*

Sería conveniente que el supuesto recogido en la letra "j)" fuera más concreto, indicando cuándo la emisión de informes puede considerarse causante de daños muy graves (si son esenciales, preceptivos, vinculantes...), tal y como se señala en el Dictamen del Consejo de Estado número 1.489/1998.

El supuesto recogido en el apartado "II)", *"la realización de actividades cuya compatibilidad hubiera podido reconocerse, previamente a la oportuna autorización"*, no deja de ser un incumplimiento de una norma en materia de incompatibilidad y no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 31 de la LMRFP, que exige con carácter básico que se incluya como infracción muy grave, tal y como ya se hace en el artículo anterior, apartado "h)".

La letra "p)" se refiere al denominado *"acoso sexual"*, tratado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC. 224/1999, de 13 de diciembre, entre otras), que estima que *"para que exista un acoso sexual ambiental constitucionalmente recusable ha de exteriorizarse, en primer*



lugar, una conducta de tal talante por medio de un comportamiento físico o verbal manifestado, en actos, gestos o palabras, comportamiento que además se perciba como indeseado e indeseable por su víctima o destinataria, y que, finalmente, sea grave, capaz de crear un clima radicalmente odioso e ingrato, gravedad que se erige en elemento importante del concepto".

Desde el punto de vista de su regulación legal, el acoso sexual aparece recogido en el artículo 184 del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que establece que *"el que solicitare favores de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, en el ámbito de una relación laboral, docente o de prestación de servicios, continuada o habitual, y con tal comportamiento provocare a la víctima una situación objetiva y gravemente intimidatoria, hostil o humillante, será castigado, como autor de acoso sexual, con la pena de arresto de seis a doce fines de semana o multa de tres a seis meses"*. Así mismo, incluye como agravantes que *"el culpable de acoso sexual hubiera cometido el hecho prevaleándose de una situación de superioridad laboral, docente o jerárquica, o con el anuncio expreso o tácito de causar a la víctima un mal relacionado con las legítimas expectativas que aquélla pueda tener en el ámbito de la indicada relación"* y *"cuando la víctima sea especialmente vulnerable, por razón de su edad, enfermedad o situación"*.

Quizá sería conveniente, de acuerdo con los antecedentes anteriormente citados, y con el fin de dotar de claridad expositiva la definición de este nuevo tipo introducido acertadamente en nuestra regulación, ajustar un poco más este apartado a los conceptos definidos por el Tribunal Constitucional y el Código Penal.

Como mejoras técnicas y de redacción, se apuntan las siguientes:

- En la frase inicial del artículo debería sustituirse *"consideran"* por *"considerarán"*.
- En el apartado *"f)"*, donde dice *"que conoce por razón de su cargo"*, debería decir *"que conozca por razón de su cargo"*.
- En el apartado *"l)"*, donde dice *"del servicio"*, debería decir *"de los servicios"*, a fin de evitar posibles restricciones no deseadas del ámbito de aplicación del precepto.



- En los apartados "n)" y "o)", su tenor literal aludiendo a "*la jornada y el horario*" hace surgir la duda sobre si será necesario que se incumplan ambos para estimar cometida la infracción.

Artículo 83. *Personas responsables.*

En este precepto se eleva el grado de exigencia para derivar responsabilidad disciplinaria en los casos de inducción, encubrimiento o consentimiento, introduciéndose de manera muy acertada la precisión de que el consentimiento de faltas muy graves determinante de responsabilidad ha de ser de los superiores. No existen, sin embargo, reglas que determinen la sanción aplicable a estos supuestos de responsabilidad, ya sea degradando las que corresponden en los mismos casos a los autores, ya configurándolos como infracción en sí misma, tal y como sugiere el Consejo de Estado en su Dictamen número 1.489/1998.

Artículo 84. *Sanciones disciplinarias.*

Este precepto recoge casi literalmente lo establecido en los artículos 91 de la LFCE y 14 a 16 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. Podrían haberse recogido algunas de las alegaciones realizadas durante la tramitación del anteproyecto en relación a la sanción de traslado a un puesto de trabajo situado en distinta localidad puesto que, dada su trascendencia no sólo para el funcionario responsable sino para su entorno familiar, quizá fuera prudente limitar su imposición a los supuestos de faltas muy graves.

En este precepto, y como mejoras técnicas y de redacción, se apuntan las siguientes:

- En el inciso inicial del apartado 1 debería utilizarse el futuro imperfecto ("*podrán imponerse*"), en coherencia con el criterio habitual que aplica el anteproyecto.

- En el apartado 3, en vez de "*sanciones*" debería decir "*sanción*", pues sólo se contempla el apercibimiento.

Artículo 85. *Procedimiento disciplinario.*



Este precepto, prácticamente vacío de contenido puesto que nos reenvía a un desarrollo reglamentario posterior al que no pone fecha alguna (al contrario de lo que sucede en las remisiones realizadas en las Disposiciones Finales), deriva del hecho de que la legislación estatal sobre esta materia establece que la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves requerirá expediente previo en el que se dará audiencia al inculpado (artículos 92 LFCE y 18 del R.D. 33/1986), aunque este artículo no recoge de forma literal este principio fundamental del procedimiento a seguir para la imposición de sanciones disciplinarias. Quizá habría sido preferible una simple mención en el Anteproyecto a la potestad disciplinaria de la Administración, recogándose en el posterior reglamento todas estas cuestiones de una manera más completa.

Artículo 86. *Prescripción de Faltas y Sanciones.*

Es necesario destacar aquí el establecimiento de un plazo de prescripción de las faltas leves, así como de las sanciones que por ellas se impusiesen (en ambos casos de 2 meses), distinto al establecido por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, (1 mes). Esto es posible, frente a otras posibles regulaciones autonómicas que sigan el modelo estatal, porque se desenvuelve en el ámbito disciplinario y afecta sólo, por tanto, a los sometidos a una especial sujeción, admitiéndose que las Comunidades Autónomas puedan establecer, con fundamento razonable, tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan. No se vulnera así lo establecido en el artículo 149.1.1ª CE, resultando evidente que el contenido del artículo analizado no afecta, en sí mismo, a las condiciones básicas para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Además, el plazo de prescripción previsto, frente al carácter genérico del instituto, sólo es distinto en materia de faltas leves (STC. 37/2002, de 14 de febrero).

En cuanto al cómputo de los plazos de prescripción, no se recoge la excepción relativa a los casos en los que exista una pendencia de un procedimiento jurisdiccional, supuestos en los que el "dies a quo" será el de la firmeza de la sentencia. Además, tampoco se menciona la posible interrupción y reanudación del plazo de prescripción (artículos 20.2 y 21.2 del RD 33/1986, de 10 de enero).

El último párrafo hace referencia a la inscripción de las faltas y sanciones en el Registro General de Personal, con una nueva remisión a un desarrollo posterior reglamentario. Se recoge la regulación establecida al respecto por el



artículo 51 del RD 33/1986, más favorable en este aspecto que la determinada por el artículo 93.3 de la LFCE, según el cual la cancelación no impedirá la apreciación de reincidencia si el funcionario vuelve a incurrir en falta.

En este precepto, y como mejora técnica y de redacción de los apartados 1 y 2, quizá sería conveniente añadir, en el caso de faltas graves, la palabra "*año*" a continuación de "*dos*", a fin de lograr una mayor claridad expositiva.

Capítulo VII. *Situaciones administrativas.*

El presente capítulo, objeto de análisis, es el dedicado a recoger el cuadro de situaciones administrativas de los funcionarios ("de carrera"), incluyendo todos los supuestos de carácter básico en los que procede declarar cada una de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la LMRFP, de carácter básico, y en el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración del Estado.

En este precepto, y como mejora técnica y de redacción, debe advertirse que este artículo hace referencia a "*los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*", término que excede del ámbito de aplicación que establece el mismo anteproyecto, por lo que sería más conveniente utilizar otra expresión más acorde con ese ámbito, a fin de evitar posibles problemas interpretativos.

Artículo 88. *Servicio activo.*

Dado que los párrafos 2 y 3 de este precepto se refieren al reingreso al servicio activo, que conceptualmente no constituye una situación administrativa, sería preferible seguir el modelo de la LMRFP (artículo 29 bis adicionado por la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, y posteriormente reformado por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre) y regular dichos aspectos en un artículo independiente.

Por otra parte, la remisión hecha en el apartado 3 a lo dispuesto en el artículo 61.2.b) del anteproyecto, debe ser, en realidad, al artículo 68.2.d), relativo al ejercicio del derecho de preferencia a través de la participación en el concurso de méritos.



Artículo 89. *Servicios especiales.*

Con carácter previo, y dado que existen supuestos de compatibilidad con el ejercicio de la función pública concurriendo alguna de las circunstancias recogidas en la enumeración del apartado 1, debería añadirse en su inciso inicial la fórmula "*salvo declaración de compatibilidad legal*".

La situación de servicios especiales, recogida con carácter básico en el artículo 29 de la LMRFP, ha de ser reconocida con carácter estricto, lo cual no obsta para que se añada, a los casos enunciados en el anteproyecto, el recogido en la letra "n)" del artículo 4 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo ("*cuando así se determine en una norma con rango de Ley*"), para evitar posibles lagunas legales. Este concreto supuesto, por su significado de cierre de la enumeración, debería figurar colocado en último lugar, inmediatamente precedido, por otra parte, por el ahora contemplado en la letra "j)" ("*cuando sean nombrados para cualquier caso de carácter político del que se derive incompatibilidad para el ejercicio de la función pública*"), que tiene un carácter genérico y residual respecto de los demás enunciados en este precepto.

En relación con el supuesto recogido en la letra "g)" ("*cuando accedan a la condición de procuradores de las Cortes de Castilla y León o de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ...*"), debe advertirse que no se menciona la circunstancia de que la opción entre el servicio activo o servicios especiales se producirá "*sin perjuicio de la normativa que dicte la Comunidad Autónoma en materia de incompatibilidades de los miembros de las Asambleas Legislativas*", tal y como establece el artículo 29.2.g de la LMRFP, de carácter básico.

Con carácter puntual, es necesario poner de manifiesto la omisión en que el apartado 2 de este artículo incurre de la previsión contemplada en el artículo 29 de la LMRFP (de carácter básico), tras su modificación por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, sobre funcionarios al servicio de las Instituciones Comunitarias Europeas que ejerciten el derecho de transferencias establecido en el artículo 11.2 del Anexo VIII del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

Por último, la redacción del apartado "m)" debería tener en cuenta la posible compatibilidad contemplada en la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, así como que junto a Consejeros "*elegidos*" existen Consejeros natos (*no elegidos*). Por todo ello, resultaría más correcta una



redacción del estilo "*m) Cuando adquieran la condición de miembros del Consejo Consultivo, en los términos previstos en la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León ...*" (resto igual).

Artículo 90. Excedencia voluntaria.

En el apartado 1, parece aconsejable no eliminar el inciso "*salvo que hubieran obtenido la oportuna compatibilidad*", que sí figura en el artículo 15 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, correlativo.

Artículo 91. Excedencia por cuidado de familiares.

Este precepto pretende recoger lo dispuesto por el artículo 29.4 de la LMRFP, de carácter básico. No obstante, debe tenerse en cuenta que dicho artículo ha sido reformado recientemente por la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE nº 277, de 19 noviembre) y por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE nº 289, de 3 de diciembre).

La primera de las modificaciones aludidas añade un párrafo al artículo 29.3, cuyo contenido sería conveniente incluir también en el anteproyecto. Dicho párrafo establece que «*en el caso de la excedencia prevista en el párrafo 1 del presente título, el derecho a la reserva del puesto de trabajo durante el primer año a que se refiere el párrafo anterior se extenderá hasta un máximo de 15 meses, cuando se trate de miembros de unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa de categoría general, y hasta un máximo de 18 meses, si tienen la condición de familia numerosa de categoría especial*».

La segunda modifica el segundo párrafo del artículo 29.4, que queda redactado como sigue: "*también tendrán derecho a un período de excedencia, de duración no superior a un año, los funcionarios para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad, que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida*".

Sería, por lo tanto, acertado adaptar el párrafo segundo de este artículo 91 a esta nueva redacción del correlativo precepto básico.



En cualquier caso, merece la pena advertir que la normativa estatal impone un límite absoluto para el disfrute de esta situación por referencia a la edad del menor, al establecer que *"la excedencia podrá solicitarse en cualquier momento posterior a la fecha del nacimiento o resolución judicial de adopción, teniendo, en todo caso, una duración máxima de tres años desde la fecha del nacimiento"* (artículo 14,1, segundo párrafo del R.D. 365/1995, de 10 de marzo, citado). La redacción del anteproyecto no garantiza que la excedencia por este motivo sea siempre para cuidar a un menor de tres años.

Por último, en relación con la excedencia para el cuidado del cónyuge, sería conveniente estudiar la posibilidad de ampliar la aplicación del precepto también a los supuestos de uniones de hecho, situación reconocida en la legislación funcional ahora en vigor aunque con alcance limitado (artículo 9 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre).

Artículos 92 y 93. Expectativa de destino y excedencia forzosa aplicable a funcionarios en expectativa de destino.

Estos dos artículos recogen íntegramente la regulación básica establecida por los artículos 29.5 y 29.6 de la Ley 30/1984, adicionados por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que son consecuencia de ciertos y eventuales efectos derivados de los Planes de Empleo, tratando con aparente severidad una situación originada por la propia Administración en virtud del juicio que ella misma hace sobre las necesidades de su propia organización.

Artículo 94. Excedencia voluntaria incentivada.

Este artículo también recoge la regulación básica establecida por el artículo 29.7 de la Ley 30/1984, adicionado por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre (Disposición Adicional 5ª y Disposición Transitoria 2ª).

Artículo 95. Situación de servicios en otras Administraciones Públicas.

No estaría de más contemplar, para el eventual supuesto de transferencia de funcionarios desde la Administración de la Comunidad a otras Administraciones, especialmente la local, las mismas garantías que la



legislación estatal prevé en el supuesto análogo (artículo 10 del R.D. 365/1995, de 10 de marzo).

Artículo 96. *Suspensión.*

Es de destacar la omisión en este artículo de toda referencia a la suspensión provisional, recogida en la legislación estatal al tratar las situaciones administrativas (en concreto, en el artículo 21 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, y en los artículos 48 y 49 de la LFCE). Dado que se define como una medida preventiva a adoptar durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario (artículo 24 del Reglamento de Régimen Disciplinario), quizá la razón de tal omisión deba buscarse en la intención de regular este caso con la amplitud debida en el posterior desarrollo reglamentario que se va a realizar sobre el régimen disciplinario (artículo 85 del anteproyecto). No obstante, sería deseable que el anteproyecto incluyera, cuando menos, una alusión a esta situación.

Título V. *Representación de los funcionarios y su participación en la determinación de las condiciones de trabajo.*

La primera observación que cabe hacer es que por su ubicación, este título no sería de aplicación al personal estatutario, ya que el artículo 2.4 del anteproyecto sólo lo prevé respecto de "*los preceptos relativos al Régimen Estatutario de los funcionarios públicos contenidos en la presente Ley*", lo que significa que sólo lo serán los incluidos en el título IV.

Sin embargo, la propia Ley 9/1987, de 12 de junio, incluye dentro de su ámbito de aplicación al personal estatutario al establecer en su artículo 1.1 que "*la presente Ley regula los órganos de representación y participación, así como los procedimientos de determinación de las condiciones de trabajo, del personal que preste sus servicios en las distintas Administraciones Públicas, siempre que esté vinculado a las mismas a través de una relación de carácter administrativo o estatutario*". Es más, el apartado 3 de este mismo artículo añade que "*siempre que en esta Ley se hace referencia a los funcionarios públicos, debe entenderse hecha al personal comprendido en los apartados 1 y 2 de este artículo*". Este artículo constituye normativa básica, por lo que resulta de obligado cumplimiento.



Artículo 98. *Órganos de representación.*

El apartado 2 se limita a reproducir lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, en cuanto al funcionamiento de las juntas de personal, aunque omitiendo toda referencia a su composición o forma de constitución. En tal sentido, merece la pena recordar que con fecha 13 de octubre de 1995 se firmó el *Pacto sobre Desarrollo de la Acción Sindical de las Juntas de Personal y de las Secciones Sindicales en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León* (BOCyL del día 8 de noviembre).

Capítulo III. *Negociación colectiva en la administración de Castilla y León.*

La regulación contenida en este Capítulo recoge, en lo esencial, lo establecido en las Leyes 9/1987 y Orgánica 11/1985, ya citadas, sobre esta materia, debiéndose tener en cuenta la existencia en nuestra Comunidad de un Acuerdo de Interlocución (BOCyL del 18 de febrero de 2003).

Artículo 100. *Mesas de negociación.*

Debería incluirse una referencia expresa a la periodicidad mínima anual de los procesos de negociación, tal y como figura en el apartado 3 del artículo 31 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, que tiene carácter básico.

Por otra parte, en el apartado 1 debe suprimirse la coma antes de "y *Juntas de Personal*", para evitar interpretaciones restrictivas no deseadas.

Artículo 102. *Objeto de la negociación.*

Convendría buscar una redacción más sencilla para el inciso inicial del apartado 1, pues la determinación de las materias objeto de negociación queda sometida a demasiadas condiciones y matizaciones, todas ellas acumulativas: "*... de acuerdo con la estructura regulada en este Título, con el alcance que legalmente proceda, y en relación con las competencias de la Administración de Castilla y León ...*".

En segundo lugar, se omite toda referencia al personal estatutario cuando se habla de que el incremento de retribuciones será objeto de



negociación (letra "a" del artículo 102), personal que sí entra dentro del ámbito de aplicación de esta regulación (artículo 100,3 del anteproyecto).

Artículo 105. *Pactos y Acuerdos.*

Este precepto recoge la regulación que con carácter básico establecen los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, incluido el requisito de la aprobación expresa y formal de la Junta de Castilla y León para la validez y eficacia de los Acuerdos que versen sobre la competencia de aquélla, viniendo a reforzar la idea de que la eficacia normativa de tales Acuerdos *"no proviene de la autonomía normativa consagrada en el artículo 37.1 de la Constitución Española, sino de la potestad reglamentaria de la Administración Pública, que permanece en buena medida incólume en detrimento de la referida autonomía"* (Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982).

Además, y de acuerdo con el Dictamen número 1.489/1998 del Consejo de Estado, *"si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias reservadas a la ley, su contenido carecerá de eficacia directa, pero el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado"*.

Artículo 106. *Procedimientos de solución extrajudicial de conflictos colectivos.*

Este artículo, el único del capítulo IV, regula en realidad dos supuestos diferentes que podrían haberlo sido de forma separada (tal y como hace la legislación básica estatal), en atención a su diferente naturaleza.

Por un lado, el apartado 1 habla de la posibilidad de establecer comisiones de seguimiento en los pactos y acuerdos adoptados en las Mesas de Negociación, facultad que el artículo 35 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, reconoce con carácter básico a las partes intervinientes en los citados Pactos y Acuerdos. Este supuesto se refiere de modo exclusivo a la resolución de los problemas que pueden surgir de la interpretación y aplicación de los Pactos y Acuerdos, de ahí que la propia Ley 9/1987 regule estas comisiones de negociación en artículo distinto al relativo a la solución extrajudicial de conflictos colectivos. De igual modo, el artículo 91 del Estatuto de los Trabajadores establece, para el personal laboral, que las comisiones paritarias



tendrán atribuciones de conocimiento y resolución de conflictos derivados de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos.

Sin embargo, la resolución extrajudicial de conflictos colectivos, a la que se refieren los apartados 2 y 3 del precepto, constituye una verdadera mediación fuera del ámbito jurisdiccional que el artículo 38 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, recoge con carácter básico al establecer que las partes podrán nombrar de mutuo acuerdo un mediador *"cuando no resulte posible llegar a un acuerdo en la negociación o surjan conflictos en el cumplimiento de los Acuerdos o Pactos"*, supuesto que es una traslación a la negociación colectiva en el ámbito de la función pública de lo dispuesto en el artículo 91 del Estatuto de los Trabajadores, que señala que *"no obstante lo anterior, en los convenios colectivos y en los acuerdos a que se refiere el artículo 83.2 y 3 de esta Ley, se podrá establecer procedimientos, como la mediación y el arbitraje, para la solución de las controversias colectivas derivadas de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos"*.

En cualquier caso, debe advertirse que frente a la concisión de la normativa básica en este particular (artículo 38 de la Ley 9/1987, de 12 de junio), la redacción de los apartados 2 y 3 del precepto podría llevar a interpretar que existen límites específicos en el ámbito de la Comunidad al marco de actuación de la mediación extrajudicial no previstos de forma expresa en aquélla. Así, el precepto alude a los supuestos en que exista *"una reserva de Ley o prohibición legal"*, sin que se alcance a comprender exactamente a qué excepciones puede referirse, así como a los conflictos surgidos en su negociación cuando, debido a la naturaleza de las diferencias, impidan la continuación del proceso negociador. Frente a ello, el artículo 38 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, prevé su intervención cualquiera que sea la naturaleza del desacuerdo que impida la negociación.

Además, convendría incluir de forma expresa la previsión contenida en el artículo 38.3 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, relativa a que *"las propuestas del mediador y la posición de las partes, en su caso, deberán hacerse públicas de inmediato"*.

Titulo VI. Régimen estatutario de los funcionarios de la Administración local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.



Dado que el anteproyecto opta por distinguir entre "*personal funcionario*" y otro personal (interino, eventual y laboral), superando la distinción tradicional entre funcionarios "*de carrera*" y "*de empleo*" de la LFCE, surge un problema de ajuste en relación a los funcionarios de la Administración local, respecto de los cuales la normativa básica estatal sigue utilizando la distinción tradicional (artículo 130 Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

Por ello, quizá fuera aconsejable introducir una aclaración expresa sobre cómo debe interpretarse el ámbito de aplicación del anteproyecto cuando alude a estos funcionarios. En su redacción actual, resulta confuso que junto a la mención de "*funcionarios de la Administración Local*" en los artículos 107, 108, 110 y 111, se aluda a los "*funcionarios de carrera*" en el artículo 109 del anteproyecto.

Por otra parte, si se incluye una referencia expresa a las obligaciones de los funcionarios de la Administración local (artículo 110), parece obligado incluir también una referencia correlativa a sus derechos.

Disposición adicional primera. Acceso al empleo público de personas con discapacidad y necesitadas de reinserción social.

Convendría precisar en mayor medida a como lo hace el anteproyecto la diferencia y, en su caso, la relación entre los "*sistemas de integración*" previstos en el apartado 1 y los "*programas experimentales de ocupación*" a que se alude en el apartado 2.

De otro lado, también sería conveniente especificar el ámbito de aplicación de esta disposición, en particular a la vista de las previsiones incluidas en los artículos 44,2,a) y 46,2, que contemplan dos situaciones o niveles distintos de discapacidad. En este mismo sentido, sería aconsejable utilizar siempre la terminología de "*personas con discapacidad*", especialmente a la vista de que el presente año de 2003 ha sido declarado "*año europeo de las personas con discapacidad*".

Disposición adicional segunda. Integración de los funcionarios transferidos.



Con carácter preliminar, y desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada, sorprende que la estructura del precepto se aparte del criterio mantenido con carácter general en todo el anteproyecto, hasta el punto de que tras el inciso inicial, se desciende tres niveles en dicha estructura (apartado "UNO"; letra "a"; subapartado "1"), sin cláusulas introductorias en los dos primeros de ellos.

El apartado "UNO.B).1" (sic), sobre la integración en el Cuerpo de Gestión de la Administración de la Comunidad de los funcionarios pertenecientes al "Cuerpo de Gestión del Estado", parece querer referirse al Cuerpo creado por la disposición adicional segunda de la LMRFP con la denominación de "Cuerpo de Gestión de la Administración Civil de Estado". En cualquier caso, convendría añadir un inciso del estilo de "u otros Cuerpos homologados a éste" para contemplar también el Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social (homologado con el personal de la Administración Civil de Estado por Real Decreto 2664/1986, de 19 diciembre) y los Cuerpos Técnico de Hacienda, de Auditoria y Contabilidad y de Gestión Catastral (creados por Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

En el apartado "UNO.E)" (sic), números 3 y 4, parece preferible la fórmula que se emplea respecto de otros Cuerpos en análogas circunstancias (como por ejemplo, en el apartado "UNO.G.10) del tenor "siempre que desempeñen funciones propias del mismo", en vez de la que ahora se emplea ("siempre que desempeñen puestos de este carácter").

En el apartado "UNO.G).3" (sic) debería abrirse la posibilidad, tal como hace la disposición adicional tercera de la LOFP a que se trate de escalas de topógrafos, en atención a la posible inexistencia de cuerpos de topógrafos como tales, al igual que se hace en el siguiente apartado.

Disposición adicional tercera. *Equivalencia de titulaciones.*

Convendría precisar que la equivalencia se refiere a la superación de "los tres primeros cursos". Por otra parte, debería sustituirse "el haber" por simplemente "haber".

Disposición adicional sexta. *Procesos de laborización.*



Debe advertirse que el término "*laboralización*" no figura admitido por la Real Academia Española. Por ello sería preferible, tal y como hacen por otra parte la actual LOFP y el Decreto 125/2003, emplear la expresión "*integración de personal funcionario en el colectivo del personal laboral*".

Disposición adicional séptima. *Procesos de funcionarización.*

Debe advertirse que el término "*funcionarización*" tampoco figura admitido por la Real Academia Española. Por ello sería preferible su sustitución, por ejemplo, por la expresión "*integración en el colectivo de personal funcionario*".

Con carácter concreto, se advierte que el primer párrafo figura sin numerar mientras que el segundo aparece como número "2".

Disposición adicional octava. *Procesos de estatutarización.*

De forma análoga a las dos disposiciones anteriores, debe advertirse que el término "*estatutarización*" no figura admitido por la Real Academia Española, pudiendo sustituirse, por ejemplo, por la expresión "*integración en el personal estatutario*".

Disposición adicional novena. *Deducción de haberes en caso de huelga.*

Se advierte que el primer párrafo figura sin numerar mientras que el segundo aparece como número "2".

Por otra parte, resulta más correcta la redacción de la disposición adicional 12ª de la LMRFP sobre esta misma materia, que constituye normativa básica, al disponer no sólo que los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga "*no percibirán*" sino que "*no devengarán ni percibirán*".

Se advierte que el ámbito de aplicación de los dos apartados de esta disposición no es el mismo, ya que mientras que el 1 se refiere sólo a "*los funcionarios*", el 2 utiliza la expresión más genérica de "*empleados públicos*".

Disposición adicional décima. *Acumulación.*



Debe corregirse, en el apartado 2, el tiempo del verbo: parece que debe decir "*seguirá percibiendo*", en vez de "*seguiría percibiendo*".

Disposición adicional undécima. *Personal funcionario nombrado para el desempeño de puestos comprendidos en el artículo 2 apartados 1, 2 y 3ª de la Ley de Incompatibilidades de los Miembros de Castilla y León (sic).*

Con carácter previo, debe reprocharse la deficiente técnica legislativa aplicada en la redacción de la rúbrica de la disposición. En efecto, tal rúbrica no sólo no cita correctamente la Ley 6/1989, de 6 de octubre, sino que su extraordinaria longitud dificulta su comprensión. Quizá fuera preferible simplificar la referencia mediante el empleo de la denominación de "*altos cargos*", aunque fuera inmediatamente seguida de una definición legal de dicho concepto que la remitiera a los preceptos citados de la Ley 6/1989, de 6 de octubre. A favor de esta posibilidad cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de febrero de 2000, que utiliza con naturalidad la expresión mencionada de "*alto cargo*".

Por otra parte, a la vista de su contenido, referido a la aplicación del anteproyecto a situaciones nacidas tanto anterior como posteriormente a su entrada en vigor, el precepto parece más una disposición transitoria que adicional.

Disposición transitoria tercera. *Integración en los nuevos Cuerpos y Escalas.*

Cabe advertir que debería guardarse la debida coherencia en la estructura de la disposición con el criterio general del anteproyecto sobre la división de los artículos en apartados (numerados con cifras arábigas) y subapartados (enunciados con letras minúsculas).

El actual apartado "*C*" quedaría redactado de forma más correcta si dijera "*existentes en la fecha de entrada en vigor*", en vez de "*existentes hasta la fecha de entrada en vigor*".

Disposición transitoria cuarta. *Integración de los Cuerpos y Escalas sanitarios.*



Al igual que se acaba de observar, el precepto quedaría redactado de forma más correcta si dijera "*existentes en la fecha de entrada en vigor*", en vez de "*existentes hasta la fecha de entrada en vigor*".

Disposición final segunda. *Regulación del procedimiento para la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo.*

Quizá fuera aconsejable aprovechar este precepto para aludir no sólo al procedimiento de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo (a las que se refiere el artículo 22 del anteproyecto), sino también al procedimiento de elaboración de las plantillas (a las que se refiere el artículo 21, cuyo apartado 5 también contiene una remisión al desarrollo reglamentario), e incluso al de los catálogos (a que alude el artículo 6.2.h, del anteproyecto)

Disposición derogatoria única (*sin rúbrica*).

Su correcta ubicación sería después de las disposiciones transitorias y antes que las disposiciones finales.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "*quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley*" (como sucede con lo previsto en el último inciso de la disposición ahora comentada) carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código civil.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la mención, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

En el presente caso, es de observar que en la memoria del anteproyecto se ha incluido una relación de normas en el apartado de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, sin precisión alguna de cuáles son las afectadas y en qué medida, y dicha relación no tiene reflejo alguno en la presente disposición derogatoria.

En atención a estas consideraciones, y expuesto el posible contenido de la disposición derogatoria, no estaría de más encabezarla con la rúbrica



"disposiciones que se derogan", pudiendo separarse en dos apartados la mención inicial, específicamente referida a la LOFP, y el inciso final, de carácter genérico.

CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo dictamina que atendidas las observaciones al ámbito de aplicación del anteproyecto (observación general número "5"); al artículo 20.3; al artículo 23.2; a los artículos 39 y 43, en lo referente a la mención del principio de publicidad; al artículo 56.1.i); al artículo 69, en el particular relativo a la mención expresa de los principios que han de regir la actividad de evaluación; al artículo 70, en los particulares relativos a la mención expresa de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como, en el apartado 1, al requisito de los dos años de prestación de servicios efectivos; al artículo 78, en el particular relativo a lo previsto por el precepto que allí se menciona de la Ley General de Seguridad Social; al artículo 80; al artículo 89, en los particulares relativos a la redacción de su inciso inicial y de la letra "m)"; al artículo 91, en el particular relativo a la adaptación del anteproyecto a la redacción modificada del precepto que allí se menciona de la Ley de medidas para la reforma de la función pública, así como al título V, y consideradas las demás formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede V.E. elevar a la Junta de Castilla y León, para su aprobación y ulterior remisión a las Cortes como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.