



INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Consulta sobre la concesión de permiso sindical a jornada completa para la persona ocupante de un puesto de carácter temporal cofinanciado por la Unión Europea (PDR 2014-2020)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. – Petición y carácter del informe

En fecha 22 de mayo tiene entrada solicitud de informe jurídico, remitido por la Subsecretaría de la Conselleria, sobre las dudas planteadas en relación con la concesión de un permiso sindical por acumulación de crédito horario a favor de una funcionaria interina que había sido nombrada para ocupar un puesto de trabajo temporal de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, en adelante AVFGA.

Sobre la solicitud de informe a la Abogacía, señalar que la misma no cumple lo exigido por el artículo 18 del Reglamento de la Abogacía de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, y modificado por Decreto 36/2019, de 15 de marzo, del Consell. Dispone dicho artículo:

1. La solicitud de informe se formulará de forma concisa, con expresa indicación de los distintos extremos objeto de la consulta y será suscrita por la autoridad que la formule. Además, deberá ... fundamentarse la conveniencia de solicitarlo justificando la importancia económica, transcendencia social o dificultad técnico jurídica del informe de que se trate, cuando el informe se solicite con carácter facultativo. En este último caso la solicitud deberá ir precedida de un estudio en profundidad de la cuestión por parte del órgano solicitante, en el que se hará constar su criterio, que se acompañará a la petición de informe.

A estos efectos, la Abogacía de la Generalitat podrá rechazar las consultas que le sean formuladas, si el informe que se debe acompañar a la petición no contiene un estudio suficiente de la cuestión suscitada o no expresase la postura que en base al mismo propone adoptar el órgano solicitante o, en su caso, el objeto de consulta no revistiera especial relevancia.

El relato de hechos no cumple las tres exigencias del artículo 18 del Reglamento de la Abogacía, pues la consulta no contiene un estudio en profundidad de la cuestión suscitada, ni expresa la postura o criterio del órgano solicitante.

Aunque en base a ello procedería devolver la solicitud al órgano gestor para su subsanación, no obstante se va a proceder a su emisión, sin que sirva de precedente, sino más bien de advertencia para próximas solicitudes de informe que deberán cumplir lo previsto en la norma citada.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015 de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo, solicitado en base a la dificultad técnico-jurídica del asunto y que no tiene carácter vinculante. No obstante, y tal como dispone el artículo 6 de la citada Ley, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del informe habrán de ser motivados.



SEGUNDA.- Objeto del informe y normativa de referencia

De acuerdo con la solicitud de informe recibida, en la AVFGA se crearon 91 puestos de naturaleza temporal para la gestión del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana (PDR) 2014-2022. Estos puestos creados para la gestión del PDR no son financiados con cargo al presupuesto de la AVFGA, sino que gozan de una financiación finalista con ingresos procedentes del FEADER, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de la Generalitat.

El 8 de mayo de 2023, uno de estos puestos creados para la gestión del PDR fue ocupado a través de mejora de empleo por una funcionaria interina perteneciente a las bolsas de función pública. Por resolución del Director General de Función Pública de 9 de mayo de 2023, a esta persona se le concedió permiso sindical a jornada completa por acumulación de crédito horario, con lo que no está ejerciendo las tareas para las que el puesto fue creado, sino las funciones de representación sindical.

Se plantea a la AVFGA el problema de haber creado un puesto por ser necesario para la realización de unas determinadas tareas de gestión del PDR, cuyos costes no son elegibles y no van a poder declararse al FEADER por no estar directamente vinculados con las tareas de gestión del PDR, sin que en el capítulo I de la AVFGA exista presupuesto disponible para su financiación.

La normativa para analizar la cuestión planteada viene dada, básicamente, por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.
- Pacto de Acción Sindical en el ámbito de la Administración de la Generalitat, alcanzado en la Mesa Sectorial de Función Pública de 4 de enero de 2013, modificado por Acuerdo de la Mesa Sectorial de Función Pública de 7 de julio de 2017.
- Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos estructurales.
- Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

TERCERA.- SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL

El derecho a la libertad sindical forma parte de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos (artículo 28.1 CE) y fue desarrollado por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que reconoce dentro de la libertad sindical el derecho de acción sindical.

A su vez, dentro de la acción sindical, tanto la normativa de función pública como la normativa laboral reconocen el derecho de los representantes de los trabajadores a disponer de determinado número de horas como créditos horarios retribuidos para el ejercicio de sus funciones sindicales, créditos que además pueden ser objeto de renuncia por su titular y acumulación a favor de otras personas.



El EBEP, como garantía de la función representativa del personal, establece en su artículo 41, entre otros, el derecho de los miembros de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal a un crédito de horas mensuales de entre 15 y 40 horas mensuales dentro de la jornada de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo, de acuerdo con la escala que figura en dicho artículo y del derecho a su acumulación.

Idéntica garantía establece la Ley de Función Pública Valenciana, cuyo artículo 184 prevé que las personas que integran las juntas de personal dispondrán un crédito máximo de 40 horas mensuales dentro de la jornada de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo, que podrá ser objeto de renuncia y acumulación de conformidad con la regulación pactada.

Este artículo de la normativa autonómica, únicamente exceptúa la posibilidad de acumulación de créditos horarios cuando se trate de personal funcionario que ocupe puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación. No se prevén otras excepciones, como pudiera ser el personal funcionario interino o aquellas personas que ocupen puestos de naturaleza temporal.

Por su parte el Pacto de Acción Sindical en el Ámbito de la Administración de la Generalitat de 4 de enero de 2013, publicado en el DOGV de 2 de abril de 2013 a través de la Resolución de 7 de marzo de 2013, de la Subdirección General de Relaciones Laborales, regula en el apartado III las cesiones y acumulaciones de créditos horarios y permite en el punto 1.1. que los delegados de personal, los miembros de comités de empresa y de juntas de personal puedan ceder, total o parcialmente, el crédito horario que les reconoce la normativa vigente, en favor de la bolsa de horas de la organización sindical bajo cuyas siglas concurren a las elecciones sindicales. También, en el apartado 2.1., que con cargo a la bolsa de horas constituida, y al objeto de facilitar la realización de las funciones de representación en el ámbito de la administración de la Generalitat, cada organización sindical pueda solicitar permisos sindicales por acumulación de horas a jornada completa o parcial, en favor de aquellas personas que designe de entre el personal empleado público del sector.

Ninguna de las normas o pactos analizados establece limitación alguna para el ejercicio del derecho de acumulación de crédito horario en función de la naturaleza temporal o indefinida del puesto, ni en función de la financiación, ni de las funciones a desarrollar, ni del tipo de personal que ocupe los puestos, salvo como hemos advertido, que se trate de personal de libre designación.

Por tanto, si se dieron las condiciones legalmente requeridas, en el presente caso la concesión del permiso sindical por Resolución del Director General de Función Pública sería correcta desde el punto de vista jurídico y la persona ocupante del puesto 19547 tendría derecho al disfrute del crédito horario a jornada completa. Cualquier acto que denegara o limitara su ejercicio podría considerarse contrario a la acción sindical e incurrir en causa de nulidad, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

CUARTA.- SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO

De acuerdo con el Reglamento UE 1305/2013, cuyo artículo 51 remite a su vez al artículo 59 del Reglamento UE 1303/2013, y de acuerdo con el Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014/2022, la utilización de la asistencia técnica siempre debe estar directamente relacionada con la gestión eficaz y eficiente del PDR-CV 2014-2020. Son elegibles los costes correspondientes a contrataciones externas así como el refuerzo de personal en los términos que establece la legislación de la Función Pública, entre otros los relativos a:



- Preparación, gestión, seguimiento, evaluación, información y comunicación, así como control y auditoría de la implementación del PDR, incluidas, entre otras, el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas.
- La labor preparatoria de delimitación de las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas contempladas en el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.
- Gastos derivados de la organización de reuniones, comités, subcomités, etc., entre los que se pueden incluir, por ejemplo, los costes de la asistencia de expertos y otros participantes.
- Gastos derivados de la asistencia de miembros de la Autoridad de gestión del PDR a reuniones, comités, subcomités, etc., organizadas por otras instituciones.
- Los destinados a apoyar acciones para reducir la carga administrativa de los beneficiarios, en especial a sistemas de intercambio electrónico de datos así como a acciones dirigidas a reforzar la capacidad de las autoridades y de los beneficiarios para administrar y utilizar esos fondos.
- Preparación del documento del PDR correspondiente al período posterior de programación.
- Acciones de gestión, seguimiento y evaluación del PDR,
- Acciones de información y comunicación, de control y auditoría.

De acuerdo con ello, si no se puede justificar que las labores de la persona que ocupa el puesto creado estén directamente relacionadas con las anteriormente señaladas, su coste no podrá ser financiado con cargo al FEADER, por no resultar elegible.

Será preciso recurrir a un incremento de la dotación del capítulo I del presupuesto de la AVFGA mediante la oportuna modificación de crédito para cubrir los costes del citado puesto.

QUINTA.- SOBRE LA PUBLICIDAD DEL PRESENTE INFORME

A las dudas planteadas por la AVFGA, el subsecretario añade en su solicitud de informe una consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al artículo 27 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015. La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, cuyo Título I ya ha entrado en vigor, prevé en su artículo 16.2:

2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

La disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es todo cuanto procede informar, en el día de la fecha de la firma electrónica.

 GENERALITAT
VALENCIANA
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT