



INFORME DE L'ADVOCACIA DE LA GENERALITAT

Assumpte: consulta formulada per la Subsecretaria de la Conselleria d'Agricultura, Aigua, Ramaderia i Pesca, sobre diverses qüestions relacionades amb la possibilitat d'ordenar a VAERSA un encàrrec per a realitzar labors de suport en l'execució de programes de caràcter temporal finançats amb fons de la Unió Europea.

I. ANTECEDENTS

ÚNIC. Petició d'informe. Objecte de la consulta

El subsecretari de la Conselleria d'Agricultura, Aigua, Ramaderia i Pesca ha sol·licitat un informe jurídic (entrada núm. 338, de 17-12-2025, en el registre departamental), sobre la qüestió referida en l'encapçalament.

En concret, i atés que esta administració ordena a VAERSA, en qualitat de mitjà propi personificat de l'Administració de la Generalitat, la realització de labors i treballs de suport per a l'execució de programes de caràcter temporal el finançament dels quals prové, en part, de fons de la Unió Europea (PEPAC, LEADER, etc.), es consulta si l'ens instrumental pot subscriure contractes laborals de duració determinada, siga a temps complet (amb la codificació 406) o a temps parcial (amb la codificació 506), per a l'execució d'estos encàrrecs, amb base en el que estableix la disposició addicional 5a del Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reforma laboral, la garantia de l'estabilitat en l'ocupació i la transformació del mercat de treball, així com si, si és el cas, el cost d'estos contractes de duració determinada ha d'estar o no finançat amb fons europeus.



II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Caràcter del present informe

Este informe s'emet sobre la base de l'article 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, atesa la possible dificultat tecnicojurídica de la qüestió plantejada; per tant, té caràcter facultatiu i **no vinculant**, d'acord amb el que preveuen els articles 5.3 i 6 de la Llei 10/2005, citada abans, sense perjudi que la resolució que s'aparte d'este informe s'haja de motivar adequadament.

SEGONA. Normativa aplicable. Anàlisi de la qüestió plantejada

La normativa aplicable ve donada, bàsicament, per les disposicions següents:

- Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP).
- Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana (LFPV).
- Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reforma laboral, la garantia de l'estabilitat en l'ocupació i la transformació del mercat de treball.

La disposició addicional 5a del Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre estableix el següent:

"[...]

Disposició addicional quinta. Contractació en el marc del Pla de recuperació, transformació i resiliència i fons de la Unió Europea

Podran subscriure contractes de duració determinada les entitats que integren el sector públic, regulades en l'article 2 del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del pla de recuperació, transformació i resiliència, sempre que estos contractes estiguen associats a l'estricta execució de Pla de recuperació, transformació i resiliència i només pel temps necessari per a l'execució dels projectes citats.

El que disposa el paràgraf anterior també serà aplicable per a la subscripció de contractes de duració determinada que resulten necessaris per a l'execució de programes de caràcter temporal el finançament dels quals provinga de fons de la Unió Europea.

Els contractes citats es realitzaran d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat i en els termes que estableix la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública.

"[...]"



La disposició transcrita estableix un marc excepcional i limitat perquè les entitats del sector públic puguin subscriure contractes de duració determinada, lligats, de manera exclusiva, o bé a l'execució de projectes finançats pel Pla de recuperació, transformació i resiliència, o bé a projectes finançats per fons de la Unió Europea. Esta possibilitat excepcional de contractació temporal se circumscriu, per tant, a necessitats estrictament vinculades a projectes temporals i finançats externament, de manera que a través d'esta contractació no es generen estructures permanents d'ocupació temporal en les entitats del sector públic.

D'acord amb la disposició analitzada, cada contracte temporal formalitzat a la seua empara haurà d'estar vinculat o associat a l'execució d'un projecte concret, amb inici i fi definits, i la seua duració, en conseqüència, no podrà excedir la necessària per a executar eixe projecte.

La norma també subratlla l'obligació de respectar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat en esta contractació, de manera que la selecció del personal ha de realitzar-se mitjançant procediments objectius i basats en els principis referits, fet que exclou qualsevol arbitrarietat o designacions directes; la implementació efectiva d'este principi s'articulària mitjançant la selecció del personal contractat a través d'algun dels procediments establits en la normativa sobre funció pública per a la contractació del personal laboral temporal.

En l'àmbit de l'ocupació pública, el TREBEP només permet establir una relació de servici de caràcter temporal en supòsits taxats. Esta disposició **afig un supòsit autònom i específic de contractació temporal**, diferent i addicional als que preveuen els marcs generals de l'ocupació pública i del dret laboral comú, i incorpora una causa de temporalitat específica basada en l'execució de projectes de caràcter temporal, finançats pel Pla de recuperació o bé per fons europeus.

La disposició analitzada es referix, literalment, a la "contractació" i als "contractes de duració determinada", això és, a la subscripció de contractes temporals amb personal laboral, fet que deixaria fora de l'àmbit d'esta habilitació normativa el possible nomenament de funcionaris interins.¹

Pel que fa a la possibilitat d'establir relacions temporals de servici de naturalesa laboral (personal laboral temporal), l'article 11 de l'LFPV remet a qualsevol de les modalitats de contractació de personal que preveu la legislació laboral, remissió que cal entendre efectuada,

¹ En el cas d'empleats públics amb relació de servici de naturalesa administrativa (funcionaris interins), només s'admet el nomenament amb caràcter temporal en els casos següents, segons l'article 10 TREBEP: per a cobrir places vacants (quan no siga possible la seua cobertura per funcionaris de carrera, per un màxim de tres anys), per substitució transitòria dels titulars (durant el temps estrictament necessari), per a l'execució de programes de caràcter temporal (que no podran tindre una duració superior a tres anys, ampliable fins a dotze mesos més per les lleis de funció pública que puguin dictar-se en desplegament d'este estatut), i per excés o acumulació de tasques (per un termini màxim de nou mesos, dins d'un període de diu mesos).



actualment, a l'article 15 del TRLET; este precepte només admet la contractació temporal: o bé per circumstàncies de la producció (per un període màxim de sis mesos, ampliable per conveni col·lectiu d'àmbit sectorial fins a un any, amb determinades especialitats en el cas de les explotacions i empreses del sector agroalimentari), o per substitució de persona treballadora.

Com s'ha explicat, **la disposició addicional 5a del Reial decret llei 32/021 crea un supòsit de contractació laboral addicional als establits amb caràcter general**, i incorpora una causa de temporalitat específica, basada en l'execució de projectes finançats pel Pla de recuperació o bé per fons europeus.

Si es dona eixa situació de vinculació amb l'execució del Pla de recuperació o de programes finançats amb fons europeus, **qualsevol** de les entitats que regula l'article 2 del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència (això és, qualsevol entitat que forme part del sector públic, en els termes de l'article 2.1 LRJSP) podrà subscriure contractes temporals vinculats als programes referits, la duració dels quals, atesa esta vinculació, serà la que resulte necessària per a executar els corresponents projectes o programes; si no es respecten estes condicions, s'incorreria en un frau de llei, que donaria lloc, entre altres conseqüències, al fet que les persones contractades adquiriren la condició de fixes (art. 15.4 TRLET).

L'entitat VAERSA és una empresa pública de titularitat autonòmica, integrada en el sector públic de la Generalitat, per la qual cosa, **si es dona la vinculació amb l'execució dels programes citats en els termes assenyalats, podria formalitzar els contractes corresponents de duració determinada**, amb base en la causa específica de temporalitat que preveu la disposició addicional 5a del Reial decret llei 32/021.

En el supòsit particular de la **contractació vinculada a l'execució de programes temporals el finançament dels quals prové de fons de la Unió Europea**, es consulta també **sobre si és necessari que el finançament amb fons europeus haja de ser necessàriament del 100 % del cost del programa**, o si, per contra, n'hi ha prou que el projecte en qüestió compte amb finançament comunitari amb càrrec a estos fons, encara que no siga íntegre o del 100 %.

En principi, la redacció del precepte només sembla exigir l'existència de finançament comunitari, sense que este finançament haja de ser necessàriament del 100 % del projecte. La redacció no conté cap exigència d'exclusivitat o totalitat del finançament, sinó únicament la referència al fet que hi haja un finançament que "provinga" de la Unió Europea. Si el legislador haguera volgut imposar l'exigència de finançament íntegre dels projectes amb càrrec a estos fons, cal pensar que ho



hauria indicat de manera explícita, utilitzant fórmules o locucions clares en este sentit, com ara “finançament total”, “finançament complet” o “finançament exclusiu”.

D'altra banda, **és habitual en la pràctica ordinària de la gestió de programes operatius, excepte en supòsits o casos puntuals, no el finançament íntegre, sinó el cofinançament.**² La Unió Europea rares vegades assumix el cost total dels projectes, sinó que sol exigir una aportació nacional, amb l'objectiu d'assegurar la cooperació financera entre la Unió i les administracions nacionals, a través de compromís que estes assumixen a l'haver d'aportar una part dels fons requerits; així ocorre amb la majoria dels programes FEDER, FSE+, Fons Social Europeu Plus, INTERREG, Erasmus+, Horitzó Europa, Fons de Transició Justa, programes LIFE i pràcticament qualsevol instrument estructural o d'inversió.

Per tant, **ni la redacció del precepte ni la naturalesa dels programes induïx a pensar que només els programes amb finançament comunitari al 100 % permeten subscriure contractes temporals a l'empara de la disposició addicional 5a**, ara analitzada. El propòsit del precepte no és condicionar la contractació temporal al grau de participació financera de la Unió Europea, sinó permetre que les administracions puguen incorporar temporalment personal per a l'execució de projectes que, per la seua pròpia essència, tenen una duració limitada i són finançats, totalment o parcialment, amb fons comunitaris, i evitar al mateix temps que la càrrega de treball que comporta la seua execució genere ocupació estructural en el sector públic.

Per tant, quan la disposició es referix a programes temporals el finançament dels quals provinga de fons europeus, **podríem entendre que és suficient que hi haja participació financera de la Unió Europea, en qualsevol proporció**. El fet rellevant és que el programa siga temporal i que per a executar-lo es contracte personal temporal, no que l'aportació europea al finançament del programa siga íntegra o total.

² *El finançament comunitari dels programes ajudats amb fons europeus respon habitualment al principi de cofinançament, a través del qual s'assegura la corresponsabilitat entre la UE i els estats membres; això suposa que la UE no cobrix el cost total de les actuacions finançades, sinó que els estats membres, i a vegades també autoritats regionals, locals o beneficiaris finals, aporten una part del pressupost (la intensitat d'esta aportació nacional varia, en funció de circumstàncies com ara el tipus de fons, de l'objectiu polític al qual se supedita, i del nivell de desenrotllament de la regió beneficiària). Així s'establíx, p. e., en l'article 112 del Reglament (UE) 2021/1060, que fixa les disposicions comunes aplicables al FEDER, FSE+, Fons de Cohesió, Fons de Transició Justa i FEMPA, amb la determinació dels percentatges de cofinançament.*

El mateix principi de cofinançament es reflectix també en altres normes de caràcter general, com ara el Reglament financer (UE, Euratom) 2018/1046, que fixa criteris de bona gestió financera, transparència i control aplicables a tot el pressupost de la Unió, que servixen de base per a l'exigència de participació financera dels estats membres, l'article 190 del qual establíx que les subvencions es concediran en règim de cofinançament, això és, que no finançaran la totalitat dels costos.



Una altra qüestió que es planteja és **si resulta necessari, perquè siga possible esta contractació temporal**, que el seu cost (això és, el cost que suposa per a l'entitat de dret públic la subscripció dels contractes temporals) **també haja de ser finançat per fons europeus**. En principi, la disposició addicional 5a del Reial decret llei 32/2021 **referix el finançament comunitari exclusivament als projectes**, no als contractes temporals que puguen formalitzar-se per a la seua execució o en connexió amb estos. Per tant, **no és imprescindible** que els contractes temporals subscrits a l'empara d'esta disposició addicional estiguen finançats, al seu torn, amb fons europeus; n'hi ha prou que ho estiga el projecte al qual es vinculen.

Amb independència de tot això, convé efectuar alguna consideració entorn de la circumstància que la contractació temporal per part de VAERSA es realitzaria per a complir un encàrrec rebut de l'Administració pública. Del contingut de la consulta es desprén que l'execució del programa o projecte temporal finançat amb fons comunitaris correspon a l'Administració, i que, per a dur-lo a terme o en suport seu, l'Administració ordenaria un encàrrec al seu mitjà propi, VAERSA; al seu torn, VAERSA formalitzaria els contractes temporals necessaris amb nou personal per a poder executar adequadament l'encàrrec rebut.

Convé recordar que els encàrrecs a mitjans propis només es justifiquen quan l'entitat instrumental disposa en origen —això és, abans de rebre l'orde de l'encàrrec— de la capacitat operativa (això és, dels mitjans personals i materials necessaris) necessària, almenys en part, per a assumir directament les tasques encomanades. Si, per contra, el mitjà propi es veu obligat a contractar tot el personal necessari, exclusivament, per a atendre este encàrrec, sembla clar que no disposa, en origen, dels mitjans humans necessaris, i que la seua intervenció es reduïx, en realitat, a una mera interposició formal, a través de la contractació d'este personal. Des d'esta perspectiva, sembla més lògic que siga la mateixa administració la que contracte directament el personal temporal necessari, utilitzant les borses d'ocupació que preveu l'article 19 de l'LFPV, en lloc de traslladar esta contractació a VAERSA.

TERCERA. Sobre la publicació eventual d'este informe, d'acord amb el que preveu l'article 16. 2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana

L'article 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana (en la redacció d'este precepte establida per l'article 63.1 de la Llei 6/2024, de 5 de desembre, de simplificació administrativa de la Generalitat), disposa que les administracions públiques han de publicar, com a part de la informació de rellevància jurídica, la següent:



[...] a) Els informes jurídics facultatius de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Cada informe jurídic formulat per l'Advocacia haurà d'indicar si té o no incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i, per tant, si ha de ser o no objecte de publicitat activa. [...]"

Així mateix, la disposició final 2a de la mencionada Llei 1/2022, en l'apartat 2n diu així:

"[...] Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a esta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. [...]"

I, per part seua, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, del capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, estableix que:

"[...] Així mateix, les subsecretaries publicaran, amb una consulta preceptiva prèvia a l'Advocacia General de Generalitat, els informes jurídics d'esta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits que estableix la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f i k, i 18.1.b. [...]"

Este informe dona resposta a diverses consultes plantejades, i suposa o comporta una interpretació del dret, amb incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes, per la qual cosa, com que **no** s'aprecia la concurrència de cap dels límits que estableix la Llei 19/2013, de 9 de desembre, haurà de ser objecte de publicitat activa, conformement a les normes citades.

És tot sobre el que correspon informar en dret.

Este informe té caràcter no vinculant, per la qual cosa l'òrgan consultant podrà adoptar, si és el cas, la decisió que considere més oportuna, en relació amb les diferents qüestions plantejades.

València, en el dia de la firma electrònica d'este document.

L'ADVOCAT DE LA GENERALITAT



GENERALITAT
VALENCIANA

pàgina 7 de 7