

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)". Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queixa 2201623	Queja 2201623
Queixa d'ofici núm. 14/2022	Queja de oficio núm. 14/2022
Matèria Educació	Materia Educación
Assumpte Presumpta inactivitat normativa de l'Administració autonòmica, retribucions (sexennis i triennis docents en pràctica)	Asunto Presunta inactividad normativa de la administración autonómica, retribuciones (sexenios y trienios docentes en práctica)
Actuació Resolució de consideracions a l'Administració	Actuación Resolución de consideraciones a la Administración
Organisme	Organismo

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A L'ADMINISTRACIÓN

1 Antecedents

En l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport no reconeix els triennis als funcionaris docents en pràctiques, és a dir, aquells que han superat un procés selectiu, i per tant no els abona ni triennis, retribució bàsica, ni el complement retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat i la realització d'altres activitats per a la millora de la qualitat de l'ensenyament per períodes de sis anys de serveis en la funció pública docent, conegut com a sexenni. Aquests complements, sí que els perceben durant la seua condició de funcionaris interins.

En aquesta institució s'han registrat queixes de personal docent en pràctiques —esmentem, a tall d'exemple, la núm. 3698—, en les quals, sobre la base de la inactivitat de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, entenen que es vulnera el dret a la retribució dels empleats públics, en el marc del dret a una bona administració.

L'Administració educativa, davant de reclamacions presentades sobre els mateixos motius, ha resolt que la inexistència de desenvolupament reglamentari impedeix el reconeixement de les retribucions indicades durant el temps de pràctiques.

Davant del que hem exposat, cal recordar que de conformitat amb l'art. 1 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana es configura, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, com a alt comissionat de les Corts Valencianes, designat per aquestes per a vetlar per la defensa dels drets i les llibertats reconeguts en el títol I de la Constitució Espanyola, en el títol II de l'Estatut d'Autonomia, com també per les normes de desenvolupament corresponent i els instruments internacionals de protecció dels drets humans i en la Carta de Drets Socials de la Comunitat Valenciana.

L'article 19 de la llei referida conté un mandat legal exprés que ha de ser atés de manera prioritària i que obliga el

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

En el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana a los funcionarios docentes en prácticas, esto es, aquellos que han superado un proceso selectivo, la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte no les reconoce y por tanto no les abona ni trienios, retribución básica, ni el complemento retributivo relacionado con la formación permanente del profesorado y la realización de otras actividades para la mejora de la calidad de la enseñanza por periodos de seis años de servicios en la función pública docente, conocido como sexenio. Complementos que sin embargo percibían durante su condición de funcionarios interinos.

En esta institución se han registrado quejas de personal docente en prácticas,— citar a título de ejemplo la núm. 3698—, en las que sobre la base de la inactividad de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte entienden que se vulnera el derecho a la retribución de los empleados públicos, en el marco del derecho a una buena administración.

La administración educativa, ante reclamaciones presentadas sobre los mismos motivos, ha resuelto que la inexistencia de desarrollo reglamentario impide el reconocimiento de las referidas retribuciones durante el tiempo de prácticas.

Ante lo expuesto cabe recordar que de conformidad con el art 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana se configura, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, como alto comisionado de las Corts Valencianes designado por estas para velar por la defensa de los derechos y las libertades reconocidos en el título I de la Constitución española, en el título II del Estatuto de Autonomía, así como por las normas de desarrollo correspondiente, y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.

El artículo 19 de la ley referida, contiene un mandato legal expreso que debe ser atendido de manera prioritaria y que

Síndic a prestar una especial atenció davant de la discriminació per qualsevol de les condicions o circumstàncies personals o socials a les quals es refereix l'article 14 de la Constitució.

La discriminació retributiva denunciada del personal docent en pràctiques, respecte del personal funcionari de carrera o interí, implica una vulneració del dret a la igualtat previst en l'art. 14 en relació amb l'article 93 de la Constitució Espanyola, en aplicació de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de juny, sobre l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP de treball de duració determinada.

La Directiva 1999/70/CE, de 28 de juny, recull el principi de no-discriminació en la seua clàusula quarta i estableix que els treballadors de duració determinada (temporals) no poden tenir condicions de treball menys favorables que els treballadors de duració indefinida (fixos).

En concret, en l'apartat quart de la clàusula 4 de l'Annex, en relació amb el treball de duració determinada, assenyalava que:

“Els criteris d'antiguitat relatius a determinades condicions de treball han de ser els mateixos per als treballadors amb contracte de duració determinada que per als treballadors fixos, llevat que criteris d'antiguitat diferents estiguen justificats per raons objectives”.

L'article 2 de la Directiva estableix que:

“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 10 de julio de 2001, o se asegurarán de que, como máximo en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan establecido las disposiciones necesarias mediante acuerdo, adoptando los Estados miembros todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.”

Cal especificar que els funcionaris docents en pràctiques no són exactament treballadors temporals, ja que han superat processos selectius que garanteixen el dret fonamental d'igualtat d'accés, mèrit i capacitat, però no disposen de la categoria de funcionaris de carrera.

Resulta d'aplicació per a aquests funcionaris en pràctiques l'art 91.1 (inclòs en el capítol III, títol VI) de la Llei 4/2021 de 16 d'abril de la Generalitat, de la funció pública valenciana, que disposa:

“1. El personal funcionari en pràctiques percebrà les retribucions corresponents al sou del grup, subgrup o de les agrupacions professionals funcionaries en què aspire a ingressar. En el cas que les pràctiques consistisquen a desenvolupar un lloc de treball, ha de percebre, a més, les retribucions complementàries corresponents a aquest lloc.”

La seua entrada en vigor es produirà de conformitat amb el contingut de la disposició final quarta de la mateixa llei, quan els reglaments que desenvolupen aquesta matèria entren en vigor, tal com disposa en el seu apartat 2:

“L'article 10 i el capítol III del títol VI ho faran en el moment que entren en vigor les disposicions reglamentàries que els desenvolupen, i fins llavors seran aplicables les disposicions

obliga al Síndic a una especial atenció ante la discriminación por cualquiera de las condiciones o circunstancias personales o sociales a las que se refiere el artículo 14 de la Constitución.

La discriminación retributiva denunciada del personal docente en prácticas respecto del personal funcionario de carrera o interino, supone una vulneración del derecho a la igualdad prevista en el art 14 en relación con el artículo 93 de la Constitución española, en aplicación de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio, sobre el Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP de trabajo de duración determinada.

La Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio recoge el principio de no discriminación en su cláusula cuarta estableciendo que los trabajadores de duración determinada (temporales) no pueden tener condiciones de trabajo menos favorables que los trabajadores de duración indefinida (fijos).

En concreto en el apartado cuarto de la cláusula 4 del Anexo, en relación con el trabajo de duración determinada, señala que:

“Los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas”.

El artículo 2 de la Directiva establece que:

“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 10 de julio de 2001, o se asegurarán de que, como máximo en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan establecido las disposiciones necesarias mediante acuerdo, adoptando los Estados miembros todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.”

Cabe especificar que los funcionarios docentes en prácticas no son exactamente trabajadores temporales en cuanto han superado procesos selectivos que garantizan el derecho fundamental de igualdad de acceso, mérito y capacidad, pero no disponen de la categoría de funcionarios de carrera.

A dichos funcionarios en prácticas resulta de aplicación el art 91 .1 (incluido en el capítulo III TÍTULO VI) de la Ley 4/2021 de 16 de abril de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana que dispone:

“1. El personal funcionario en prácticas percibirá las retribuciones correspondientes al sueldo del grupo, subgrupo o de las agrupaciones profesionales funcionarias en el que aspire a ingresar. En el caso de que las prácticas consistan en desarrollar un puesto de trabajo, debe percibir, además, las retribuciones complementarias correspondientes a este puesto.”

Su entrada en vigor se producirá de conformidad con el contenido de la disposición final Cuarta de la misma ley, cuando los reglamentos que desarrollan esa materia entren en vigor, tal y como dispone en su apartado 2:

“El artículo 10 y el capítulo III del título VI lo harán en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en

vigents que no s'oposen al que s'estableix en la resta de la present llei i en el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre".

Per a la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, la inexistència de desenvolupament reglamentari de l'article 91.1 referit determina i fonamenta el fet de no reconèixer als funcionaris docents en pràctiques els triennis, que de conformitat amb l'art 86 de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, integren les retribucions bàsiques, i el component retributiu relacionat amb la formació permanent, conegut com a sexenni, regulat en el Decret 99/2014 de 27 de juny, del Consell.

Per tot això, aquesta institució va obrir en data **18/05/2022** una queixa d'ofici amb la finalitat d'investigar i supervisar les actuacions de l'Administració en aquest àmbit.

En aquesta mateixa data es va sol·licitar a la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport que en el termini d'un mes ens remetiera un informe detallat sobre les qüestions següents:

- Nombre de reclamacions presentades per funcionaris docents en pràctiques a causa de la denegació del reconeixement dels conceptes retributius triennis i sexennis.
- Nombre de demandes interposades davant de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- Nombre de sentències condemnatòries a l'Administració autonòmica.
- Nombre de sentències en què s'absol l'Administració i es considera ajustat a dret el posicionament de denegació dels sexennis al personal docent en pràctiques.
- Motius que fonamenten la inactivitat reglamentària de l'Administració educativa i que provoquen una vulneració del dret constitucional a la igualtat.
- Contingut del projecte reglamentari que reconeix al personal funcionari docent en pràctiques els triennis i el component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat i la realització d'altres activitats per a la millora de la qualitat de l'ensenyament per períodes de sis anys de serveis en la funció pública docent.
- Acreditació del compliment de l'obligació legal de la inclusió en el Pla normatiu anual de la iniciativa reglamentària relativa al reconeixement al personal funcionari en pràctiques docent dels triennis i el component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat.
- Previsió temporal de l'aprovació del desenvolupament reglamentari de les previsions contingudes en el capítol III, títol VI, de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Generalitat, de la funció pública valenciana, en concret de les referides a les retribucions dels funcionaris docents en pràctiques.
- Previsió, en la norma reglamentària que siga aprovada, del reconeixement de l'efecte retroactiu del desenvolupament reglamentari de l'art 91 .1 (inclòs en el capítol III, títol VI) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Generalitat, de la funció pública valenciana.
- Qualsevol altra informació que consideren d'interès per a proveir millor la queixa.

el resto de la presente ley y en el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre".

Para la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte la inexistencia de desarrollo reglamentario del artículo 91.1 referido, determina y fundamenta no reconocer a los funcionarios docentes en prácticas los trienios, que de conformidad con el art 86 de la Ley 4/2021 de 16 de abril integra las retribuciones básicas, y el componente retributivo relacionado con la formación permanente, conocido como sexenio, regulado en el Decreto 99/2014 de 27 de junio, del Consell.

Por todo ello, esta institución en fecha **18/05/2022** procedió a la apertura de una queja de oficio con el fin de investigar y supervisar las actuaciones de la administración en este ámbito referido.

En esa misma fecha se solicitó a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte que en el plazo de un mes nos remitiera un informe detallado acerca de los siguientes extremos:

- Número de reclamaciones presentadas por los funcionarios docentes en prácticas en relación con la denegación del reconocimiento de los conceptos retributivos trienios y sexenios.
- Número de demandas interpuestas ante la jurisdicción contenciosa administrativa
- Número de sentencias condenatorias a la administración autonómica.
- Número sentencias en las que se absuelve a la administración dando por ajustado a derecho el posicionamiento de denegación de los sexenios al personal docente en prácticas.
- Motivos que fundamentan la inactividad reglamentaria de la Administración educativa provocando una vulneración del derecho constitucional a la igualdad.
- Contenido del proyecto reglamentario que reconoce al personal funcionario en prácticas docente los trienios y del componente retributivo relacionado con la formación permanente del profesorado y la realización de otras actividades para la mejora de la calidad de la enseñanza por periodos de seis años de servicios en la función pública docente.
- Acreditación del cumplimiento de la obligación legal de la inclusión en el Plan Normativo anual de la iniciativa reglamentaria relativa al reconocimiento al personal funcionario en prácticas docente los trienios y del componente retributivo relacionado con la formación permanente del profesorado.
- Previsión temporal de la aprobación del desarrollo reglamentario de las previsions contenidas capítol III TÍTULO VI) de la Ley 4/2021 de 16 de abril de la Generalitat, de la Función pública valenciana, en concreto de las referidas a las retribuciones de los funcionarios docentes en prácticas.
- Previsión en la norma reglamentaria que sea aprobada, del reconocimiento del efecto retroactivo del desarrollo reglamentario del art 91 .1 (incluido en el capítulo III TÍTULO VI) de la Ley 4/2021 de 16 de abril de la Generalitat, de la Función pública valenciana
- Cualquier otra información que considere de interés para la mejor provisión de la queja

Amb data 16/06/2022 tingué entrada en aquesta institució la sol·licitud d'ampliació del termini per part de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport per a l'emissió del referit informe sobre la base dels arguments següents:

"(...) Que com a conseqüència de la sobrecàrrega de gestió d'expedients per part de l'òrgan competent sobre la matèria que versa la queixa i donat que és aquest el qui disposa dels antecedents necessaris per respondre a la petició formulada per eixa Sindicatura esdevé impossible poder aportar-lo en el termini indicat.

En aquest sentit, i sent voluntat d'aquesta Conselleria prestar la màxima col·laboració amb aqueixa institució, i a l'empara del que disposa l'article 31.2 de la Llei 2/2021, de 26 de març, de la Generalitat Valenciana, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, que estableix que amb caràcter excepcional, quan concórreguen circumstàncies justificades que així ho aconsellen en un determinat suposat, el Síndic o la Síndica de Greuges, d'ofici o a instàncies de l'òrgan que ha d'informar, podrà ampliar aquest termini en un mes, sol·licite que tinga per formulada petició d'ampliació en un mes adicional del termini conferit per al lliurament de l'informe requerit."

Amb data 17/06/2022 el Síndic de Greuges va dictar resolució en què concedia l'ampliació del termini d'un mes per a l'aportació de l'informe requerit i amb data 15/07/2022 tingué entrada en aquesta institució l'informe amb el contingut següent:

"En contestació als extrems sol·licitats en la queixa núm. 2201623, iniciada pel Síndic de Greuges, en relació a la presumpta inactivitat de normativa autonòmica respecte a les retribucions de triennis i sexennis del personal docent que és nomenat funcionari en pràctiques, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent s'informa:

- Nombre de reclamacions presentades pel funcionari docent en pràctiques en relació a la denegació del reconeixement dels conceptes retributius triennis i sexennis.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Generalitat, de la Funció Pública Valenciana s'han presentat 280 recursos.

- Nombre de demandes interposades davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

37 demandes, des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril,

- Nombre de sentències condemnatòries a l'Administració autonòmica.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, 5 Sentències condemnatòries a l'abonament de triennis i sexennis i 1 sentència estimatòria parcial on només es reconeix l'abonament de triennis.

- Número sentències en les quals s'absol a l'administració on es dona per ajustat a dret el posicionament de denegació dels sexennis al personal docent en pràctiques

Des de l'entada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, se'ns ha notificat una sentència estimatòria parcial a la demanda interposada per denegació d'abonament de sexennis al personal docent en pràctiques. En la sentència se li desestima la seua petició d'abonament de sexennis.

Con fecha 16/06/2022 tiene entrada en esta institución solicitud de ampliación del plazo por parte de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte para la emisión del referido informe sobre la base de los siguientes argumentos:

" (...) Que com a conseqüència de la sobrecàrrega de gestió d'expedients per part de l'òrgan competent sobre la matèria que versa la queixa i donat que és aquest el qui disposa dels antecedents necessaris per respondre a la petició formulada per eixa Sindicatura esdevé impossible poder aportar-lo en el termini indicat.

En aquest sentit, i sent voluntat d'aquesta Conselleria prestar la màxima col·laboració amb aqueixa institució, i a l'empara del que disposa l'article 31.2 de la Llei 2/2021, de 26 de març, de la Generalitat Valenciana, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, que estableix que amb caràcter excepcional, quan concórreguen circumstàncies justificades que així ho aconsellen en un determinat suposat, el Síndic o la Síndica de Greuges, d'ofici o a instàncies de l'òrgan que ha d'informar, podrà ampliar aquest termini en un mes, sol·licite que tinga per formulada petició d'ampliació en un mes adicional del termini conferit per al lliurament de l'informe requerit."

Con fecha 17/06/2022 el Síndic de Greuges dicta resolució concediendo la ampliación del plazo de un mes para la aportación del informe requerido y con fecha 15/07/2022 tiene entrada en esta institución el mismo con el siguiente contenido:

"En contestació als extrems sol·licitats en la queixa núm. 2201623, iniciada pel Síndic de Greuges, en relació a la presumpta inactivitat de normativa autonòmica respecte a les retribucions de triennis i sexennis del personal docent que és nomenat funcionari en pràctiques, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent s'informa:

- Nombre de reclamacions presentades pel funcionari docent en pràctiques en relació a la denegació del reconeixement dels conceptes retributius triennis i sexennis.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Generalitat, de la Funció Pública Valenciana s'han presentat 280 recursos.

- Nombre de demandes interposades davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

37 demandes, des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril,

- Nombre de sentències condemnatòries a l'Administració autonòmica.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, 5 Sentències condemnatòries a l'abonament de triennis i sexennis i 1 sentència estimatòria parcial on només es reconeix l'abonament de triennis.

- Número sentències en les quals s'absol a l'administració on es dona per ajustat a dret el posicionament de denegació dels sexennis al personal docent en pràctiques

Des de l'entada en vigor de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, se'ns ha notificat una sentència estimatòria parcial a la demanda interposada per denegació d'abonament de sexennis al personal docent en pràctiques. En la sentència se li desestima la seua petició d'abonament de sexennis.

- Motius que fonamenten la inactivitat reglamentària de l'Administració educativa i provoca una vulneració del dret constitucional a la igualtat.

Aquesta direcció general vol fer constar que les retribucions del personal funcionari en pràctiques es troben regulades en l'article 91, del capítol III del Títol VI de la Llei 4/2021 de la Generalitat, de la Funció Pública Valenciana i en el mateix capítol i Títol es regulaven per l'anterior Llei 10/2010.

El capítol III determina tot el règim retributiu i de Seguretat Social del personal funcionari i personal laboral, és per això que sent un capítol que afecta les retribucions de tot el personal al servei de la Generalitat, hauria de ser la Conselleria competent en matèria de pressupostos la que duiguera a terme el desenvolupament reglamentari d'aquest capítol, i amb aqueixa intenció s'havia posat tant en l'anterior Llei 10/2010 d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, com en l'actual Llei 4/2021 de la Funció Pública Valenciana, o en el seu cas per la conselleria competent en matèria de funció pública com a gestora de la Llei.

Des d'aquesta Direcció General es va proposar que el text de l'article 91 de l'actual Llei 4/2021, donara cobertura a la percepció de tots els complements salarials pel personal funcionari en pràctiques, entenent que no procediria un posterior desenvolupament reglamentari i poder, així, solucionar un problema que venim patint.

No obstant això, i atès que en la Llei 4/2021 del Consell es va tornar a condicionar l'entrada en vigor d'aquest capítol III del Títol VI a un posterior desenvolupament reglamentari, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent es va intentar donar solució al problema i es portà a la Mesa General de Negociació I i a Mesa Sectorial i d'acord amb la indicació de la Direcció General de Funció Pública en la Mesa General de Negociació I celebrada el passat 3 de maig, s'està preparant un projecte de Decret per al desenvolupament reglamentari parcial de l'article 91 de la citada Llei 4/2021, per a regular les retribucions que ha de percebre el personal docent que és nomenat funcionari en pràctiques després d'haver superat les fases d'oposició i concurs d'un procediment selectiu.

Per tot el que s'ha exposat no es pot responsabilitzar a aquesta Direcció General d'inactivitat reglamentària.

Aquesta direcció general sempre ha treballat per a aconseguir el desenvolupament normatiu que ens donara empar a l'abonament al personal funcionari en pràctiques dels complements salarials que ja tenen reconeguts, però per al seu reconeixement fa falta aqueixa norma, i és aquest el tema objecte de discrepància per part de la Intervenció que no fiscalitza de conformitat l'abonament d'aquestes quantitats sense que existisca un suport legal, perquè així ho ha manifestat sempre que s'ha plantejat en nombroses ocasions.

- Contingut del projecte reglamentari que reconeix al personal funcionari en pràctiques docent els triennis i del component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat i la realització d'altres activitats per a la millora de la qualitat de l'ensenyament per períodes de sis anys de serveis en la funció pública docent.

S'adjunta el text que ha sigut publicat en la web de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport per a donar compliment al tràmit de consulta pública prèvia, segons allò que s'ha fixat en l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Mitjançant resolució de data 29 de juny de 2022 de la

- Motius que fonamenten la inactivitat reglamentària de l'Administració educativa i provoca una vulneració del dret constitucional a la igualtat.

Aquesta direcció general vol fer constar que les retribucions del personal funcionari en pràctiques es troben regulades en l'article 91, del capítol III del Títol VI de la Llei 4/2021 de la Generalitat, de la Funció Pública Valenciana i en el mateix capítol i Títol es regulaven per l'anterior Llei 10/2010.

El capítol III determina tot el règim retributiu i de Seguretat Social del personal funcionari i personal laboral, és per això que sent un capítol que afecta les retribucions de tot el personal al servei de la Generalitat, hauria de ser la Conselleria competent en matèria de pressupostos la que duiguera a terme el desenvolupament reglamentari d'aquest capítol, i amb aqueixa intenció s'havia posat tant en l'anterior Llei 10/2010 d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, com en l'actual Llei 4/2021 de la Funció Pública Valenciana, o en el seu cas per la conselleria competent en matèria de funció pública com a gestora de la Llei.

Des d'aquesta Direcció General es va proposar que el text de l'article 91 de l'actual Llei 4/2021, donara cobertura a la percepció de tots els complements salarials pel personal funcionari en pràctiques, entenent que no procediria un posterior desenvolupament reglamentari i poder, així, solucionar un problema que venim patint.

No obstant això, i atès que en la Llei 4/2021 del Consell es va tornar a condicionar l'entrada en vigor d'aquest capítol III del Títol VI a un posterior desenvolupament reglamentari, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent es va intentar donar solució al problema i es portà a la Mesa General de Negociació I i a Mesa Sectorial i d'acord amb la indicació de la Direcció General de Funció Pública en la Mesa General de Negociació I celebrada el passat 3 de maig, s'està preparant un projecte de Decret per al desenvolupament reglamentari parcial de l'article 91 de la citada Llei 4/2021, per a regular les retribucions que ha de percebre el personal docent que és nomenat funcionari en pràctiques després d'haver superat les fases d'oposició i concurs d'un procediment selectiu.

Per tot el que s'ha exposat no es pot responsabilitzar a aquesta Direcció General d'inactivitat reglamentària.

Aquesta direcció general sempre ha treballat per a aconseguir el desenvolupament normatiu que ens donara empar a l'abonament al personal funcionari en pràctiques dels complements salarials que ja tenen reconeguts, però per al seu reconeixement fa falta aqueixa norma, i és aquest el tema objecte de discrepància per part de la Intervenció que no fiscalitza de conformitat l'abonament d'aquestes quantitats sense que existisca un suport legal, perquè així ho ha manifestat sempre que s'ha plantejat en nombroses ocasions.

- Contingut del projecte reglamentari que reconeix al personal funcionari en pràctiques docent els triennis i del component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat i la realització d'altres activitats per a la millora de la qualitat de l'ensenyament per períodes de sis anys de serveis en la funció pública docent.

S'adjunta el text que ha sigut publicat en la web de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport per a donar compliment al tràmit de consulta pública prèvia, segons allò que s'ha fixat en l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Mitjançant resolució de data 29 de juny de 2022 de la

Consellera d'Educació, Cultura i Esport s'ha iniciat el procediment d'elaboració del projecte de Decret del Consell pel qual es fixen les retribucions que hauran de percebre els qui hagen sigut nomenats funcionaris en pràctiques dels cossos docents dependents de la conselleria d'Educació, Cultura i Esport, la còpia del qual s'adjunta.

- Acreditació del compliment de l'obligació legal de la inclusió en el Pla Normatiu anual de la iniciativa reglamentària relativa al reconeixement al personal funcionari en pràctiques docent els triennis i del component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat.

Aquest projecte de Decret no es va incloure en el Pla normatiu anual en considerar que aquesta Conselleria no era la competent per a dur a terme el desenvolupament reglamentari del capítol III del Títol VI de la Llei 4/2021, com s'ha indicat en l'apartat anterior.

- Previsió temporal de l'aprovació del desenvolupament reglamentari de les previsions contingudes capítol III TÍTOL VI) de la Llei 4/2021 de 16 d'abril de la Generalitat, de la Funció pública valenciana, en concret de les referides a les retribucions dels funcionaris docents en pràctiques.

Entre 3 i 6 mesos

- Previsió en la norma reglamentària que siga aprovada, del reconeixement de l'efecte retroactiu del desenvolupament reglamentari de l'art 91.1 (inclòs en el capítol III TÍTOL VI) de la Llei 4/2021 de 16 d'abril de la Generalitat, de la Funció pública valenciana.

L'article 91 de la Llei 4/2021 entrarà en vigor quan entre en vigor la norma reglamentària que ho desenvolupe perquè així està previst en la Disposició final quarta:

"1. La present llei entrarà en vigor al mes de la seua publicació en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», amb excepció del que es disposa en els apartats següents.
2. L'article 10 i el capítol III del títol VI el faran en el moment que entren en vigor les disposicions reglamentàries que els desenvolupen, i s'aplicaran fins aleshores les disposicions vigents que no s'oposen al que s'estableix en la resta de la present llei i en el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre.
3. Les previsions contingudes en aquesta llei, relatives a l'acreditació dels nivells de coneixement lingüístic entraran en vigor quan s'aprove el reglament previst en l'apartat segon de la disposició final tercera."

2 Consideracions

2.1 Drets i llibertades públiques relacionades amb la present queixa

El principi d'igualtat retributiva és, per definició, un principi relatiu o relacional. És a dir, el dret d'igualtat no és sinó el dret a ser tractat en els mateixos termes que qui es troba en una situació jurídica equivalent i, per tant, és un dret el pressupòsit del qual és sempre el contrast, la comparació certa.

Cal comparar situacions subjectives, que siguen efectivament homogènies, equiparables, i excloure'n, per tant, termes de comparació arbitraris o capritxós o artificials. Només a partir d'aquests pressupòsits: diferència en la norma/tracte i terme de comparació es podrà entrar a

Consellera d'Educació, Cultura i Esport s'ha iniciat el procediment d'elaboració del projecte de Decret del Consell pel qual es fixen les retribucions que hauran de percebre els qui hagen sigut nomenats funcionaris en pràctiques dels cossos docents dependents de la conselleria d'Educació, Cultura i Esport, la còpia del qual s'adjunta.

- Acreditació del compliment de l'obligació legal de la inclusió en el Pla Normatiu anual de la iniciativa reglamentària relativa al reconeixement al personal funcionari en pràctiques docent els triennis i del component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat.

Aquest projecte de Decret no es va incloure en el Pla normatiu anual en considerar que aquesta Conselleria no era la competent per a dur a terme el desenvolupament reglamentari del capítol III del Títol VI de la Llei 4/2021, com s'ha indicat en l'apartat anterior.

- Previsió temporal de l'aprovació del desenvolupament reglamentari de les previsions contingudes capítol III TÍTOL VI) de la Llei 4/2021 de 16 d'abril de la Generalitat, de la Funció pública valenciana, en concret de les referides a les retribucions dels funcionaris docents en pràctiques.

Entre 3 i 6 mesos

- Previsió en la norma reglamentària que siga aprovada, del reconeixement de l'efecte retroactiu del desenvolupament reglamentari de l'art 91.1 (inclòs en el capítol III TÍTOL VI) de la Llei 4/2021 de 16 d'abril de la Generalitat, de la Funció pública valenciana.

L'article 91 de la Llei 4/2021 entrarà en vigor quan entre en vigor la norma reglamentària que ho desenvolupe perquè així està previst en la Disposició final quarta:

*"1. La present llei entrarà en vigor al mes de la seua publicació en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», amb excepció del que es disposa en els apartats següents.
2. L'article 10 i el capítol III del títol VI el faran en el moment que entren en vigor les disposicions reglamentàries que els desenvolupen, i s'aplicaran fins aleshores les disposicions vigents que no s'oposen al que s'estableix en la resta de la present llei i en el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre.
3. Les previsions contingudes en aquesta llei, relatives a l'acreditació dels nivells de coneixement lingüístic entraran en vigor quan s'aprove el reglament previst en l'apartat segon de la disposició final tercera."*

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El principio de igualdad retributiva es, por definición, un principio relativo o relacional. Es decir, el derecho de igualdad no es sino el derecho a ser tratado en los mismos términos que quien se encuentra en una situación jurídica equivalente, y, por tanto, es un derecho cuyo presupuesto es siempre el contraste, la comparación cierta.

Debemos comparar situaciones, que sean efectivamente homogéneas, equiparables, excluyendo, por tanto, términos de comparación arbitrarios o caprichosos o artificiales. Solo a partir de estos presupuestos: diferencia en la norma/trato y término de comparación podrá entrarse a determinar si es lícito

determinar si és lícit constitucionalment o no el tractament diferent.

Per a calibrar la legitimitat de la diferència de tracte en matèria salarial no es pot prendre en consideració un altre element que no siga el treball efectivament prestat, i la concurrència en aquest de circumstàncies objectivament acreditades. Només l'efectiva diferència entre els treballs prestats, valorats de forma no discriminatòria, permetrà diferenciar a efectes retributius, tal com es desprèn de l'essencial vinculació entre el salari i el treball, del qual aquell resulta ser la contraprestació (STC 31/1984).

Per a la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, la inexistència de desenvolupament reglamentari de l'article 91.1 referit determina i fonamenta el fet de no reconèixer als funcionaris docents en pràctiques els triennis, que, de conformitat amb l'art. 86 de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, integra les retribucions bàsiques, i el component retributiu relacionat amb la formació permanent, conegut com a sexenni, regulat en el Decret 99/2014 de 27 de juny, del Consell.

La inactivitat normativa implica no exercir la potestat normativa, una circumstància que pot implicar l'incompliment d'una norma legal quan el legislador imposa a l'Administració el desenvolupament normatiu a través de reglaments executius, a partir de la funció que correspon als reglaments en el marc dels principis de legalitat i de jerarquia normativa.

En tal cas es tracta d'una obligació imposada a l'executiu que elimina qualsevol discrecionalitat administrativa a l'hora d'abordar el desenvolupament reglamentari determinat per la norma, i el comportament inactiu de l'Administració esdevé una vulneració del principi de legalitat constitucional.

En aquest sentit, cal no oblidar que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix en l'art. 129 els "Principis de bona regulació" quan disposa que, en l'exercici de la potestat reglamentària, les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. Tenint en compte el que hem exposat, estem davant d'una inactivitat de l'executiu a l'hora d'aprovar un reglament.

Per a percebre els referits complements després de superar la fase de pràctiques, els funcionaris han de sol·licitar el reconeixement dels serveis previs en l'Administració, conformement a la Llei 70/1978, de 26 de desembre, de reconeixement de serveis previs en l'Administració pública, amb independència que ja els tingueren reconeguts com a funcionaris interins, i reclamar els triennis i sexennis no abonats en el període de pràctiques per a posteriorment, si l'Administració no resol la sol·licitud i concedeix la pretensió d'abonament expressament, interposar l'oportú recurs administratiu ordinari i finalment, davant d'una desestimació expressa o presumpta, interposar recurs contenciós administratiu davant del jutjat competent per raó de territori.

La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana, derogada per la Llei 4/2021, de 16 d'abril, tenia el mateix contingut en el seu art. 80, que el que en l'actualitat es recull en l'art. 91 de la llei en vigor. I, així

constitucionalmente o no el distinto tratamiento.

Para calibrar la legitimidad de la diferencia de trato en materia salarial, no puede tomarse en consideración otro elemento que no sea el trabajo efectivamente prestado, y la concurrencia en él de circunstancias objetivamente acreditadas. Sólo la efectiva diferencia entre los trabajos prestados, valorados de forma no discriminatoria, permitirá diferenciar a efectos retributivos, como se desprende de la esencial vinculación entre el salario y el trabajo, del que aquél resulta ser la contraprestación (STC 31/1984).

Para la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte la inexistencia de desarrollo reglamentario del artículo 91.1 referido, determina y fundamenta no reconocer a los funcionarios docentes en prácticas los trienios, que, de conformidad con el art. 86 de la Ley 4/2021 de 16 de abril, integra las retribuciones básicas, y el componente retributivo relacionado con la formación permanente, conocido como sexenio, regulado en el Decreto 99/2014 de 27 de junio, del Consell.

La inactividad normativa supone no ejercer la potestad normativa, circunstancia que puede implicar el incumplimiento de una norma legal cuando el legislador impone a la Administración el desarrollo normativo por medio de reglamentos ejecutivos, a partir de la función que corresponde a los reglamentos en el marco de los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

En tal caso se trata de una obligación impuesta al Ejecutivo que elimina cualquier discrecionalidad administrativa a la hora de abordar el desarrollo reglamentario determinado por la norma, deviniendo tal comportamiento inactivo de la Administración en vulneración del principio de legalidad constitucional.

No debe olvidarse en este sentido que la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en el art. 129 los "Principios de buena regulación" al disponer que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Ante lo expuesto estamos ante una inactividad del ejecutivo a la hora de aprobar un reglamento.

Para percibir los referidos complementos tres superar la fase de prácticas, los funcionarios deben solicitar el reconocimiento de los servicios previos en la Administración, conforme a la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, con independencia que ya los tuvieran reconocidos como funcionarios interinos y reclamar los trienios y sexenios no abonados en el periodo de prácticas para posteriormente si la administración no resuelve la solicitud concediendo la pretensión de abono expresamente, interponer el oportuno recurso administrativo ordinario y finalmente ante una desestimación expresa o presunta interponer recurso contencioso administrativo ante el Juzgado competente por razón de territorio.

La Ley 10/2010 de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana derogada por la Ley 4/2021 de 16 de abril tenía el mismo contenido en su art. 80, que el que en la actualidad se recoge en el art. 91 de la ley en vigor. Y

mateix, la disposició final tercera de la Llei 10/2010 disposava que:

“La present llei entrarà en vigor al mes de la seua publicació en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, amb excepció dels articles 10,12 i 13, el capítol III del títol VI i el títol VIII, que ho faran en el moment que entren en vigor les disposicions reglamentàries que els desenvolupen, i fins llavors seran aplicables les disposicions vigents que no s'oposen al que s'estableix en la resta de la present llei i en l'Estatut bàsic de l'empleat públic.”

Per tant, ni la Llei 10/2010, de 9 de juliol, durant més dels seus 11 anys de vigència, ni la Llei 4/2021, de 16 d'abril, en data de la present resolució han sigut desenvolupades reglamentàriament, i quant al que constitueix l'objecte d'aquesta queixa d'ofici, s'ha vulnerat el dret dels funcionaris en pràctiques a percebre les retribucions que ja tenien reconegudes com a funcionaris interins, fet que determina la vulneració del dret a la igualtat retributiva i a una bona administració.

Davant del que hem exposat, la inactivitat reglamentària que es prolonga en el període que va de 2010 a 2022, en la data d'aquesta queixa d'ofici, determina l'incompliment d'una obligació normativa per part del Consell en un aspecte relacionat amb el dret dels empleats públics a percebre les seues retribucions de conformitat amb l'article 76.1 e) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana.

La realitat és que, durant més de dotze anys, uns complements retributius reconeguts per llei a personal funcionari de la Generalitat valenciana no han sigut abonats, i això, independentment de la distribució de competències en el si del Consell, que és l'òrgan col·legiat que ostenta la potestat executiva i reglamentària i dirigeix l'Administració de la Generalitat Valenciana, de conformitat amb l'article 17 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Govern valencià.

En principi la Conselleria intenta justificar la seua inactivitat amb l'atribució de la responsabilitat a una altra Conselleria, i així exposa en el seu informe:

“El capítol III determina tot el règim retributiu i de Seguretat Social del personal funcionari i personal laboral, és per això que sent un capítol que afecta les retribucions de tot el personal al servei de la Generalitat, hauria de ser la Conselleria competent en matèria de pressupostos la que duguera a terme el desenvolupament reglamentari d'aquest capítol (...).”

Oblida, per tant, que l'Administració pública actua, de conformitat amb l'article 3.4 de la Llei 40/2015, sota el principi de personalitat jurídica única.

Posteriorment, i malgrat el que ha declarat anteriorment en el mateix informe, afirma que:

“No obstant això, i atés que en la Llei 4/2021 del Consell es va tornar a condicionar l'entrada en vigor d'aquest capítol III del Títol VI a un posterior desenvolupament reglamentari, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent es va intentar donar solució al problema i es portà a la Mesa General de Negociació I i a Mesa Sectorial i d'acord amb la indicació de la Direcció General de Funció Pública en la Mesa General de Negociació I celebrada el passat 3 de maig, s'està preparant un projecte de Decret per al desenvolupament reglamentari parcial de l'article 91 de la citada Llei 4/2021, per a regular les retribucions que ha de percebre el personal docent que és nomenat funcionari en

asimismo la Disposición final tercera de la Ley 10/2010 disponía que:

“La presente ley entrará en vigor al mes de su publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, con excepción de los artículos 10,12 y 13, el capítulo III del título VI y el título VIII, que lo harán en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en el resto de la presente ley y en el Estatuto Básico del Empleado Público.”

Por tanto, ni la Ley 10/2010 de 9 de julio durante más de sus 11 años de vigencia ni la Ley 4/2021 de 16 de abril, a fecha de la presente resolución, han sido desarrolladas reglamentariamente, y por lo que constituye el objeto de esta queja de oficio, se ha vulnerado el derecho de los funcionarios en prácticas a percibir las retribuciones que ya tenían reconocidas como funcionarios interinos lo que determina la vulneración del derecho a la igualdad retributiva y a una buena administración.

Ante lo expuesto la inactividad reglamentaria que se prolonga en el periodo que va de 2010 a 2022, a la fecha de esta queja de oficio, determina el incumplimiento de una obligación normativa por parte del Consell en un aspecto relacionado con el derecho de los empleados públicos a percibir sus retribuciones de conformidad con el artículo 76.1 e) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la función Pública Valenciana.

La realidad es que, durante más de doce años, unos complementos retributivos reconocidos por ley, a personal funcionario de la Generalitat valenciana, no han sido abonados y ello con independencia de la distribución de competencias en el seno del Consell que es el órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la Administración de la Generalidad Valenciana de conformidad con el artículo 17 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre de Gobierno Valenciano.

En principio la Conselleria intenta justificar su inactividad atribuyendo la responsabilidad a otra Conselleria, y así expone en su informe:

“ El capítol III determina tot el règim retributiu i de Seguretat Social del personal funcionari i personal laboral, és per això que sent un capítol que afecta les retribucions de tot el personal al servei de la Generalitat, hauria de ser la Conselleria competent en matèria de pressupostos la que duguera a terme el desenvolupament reglamentari d'aquest capítol (...).”

Olvida por tanto que la Administración pública actúa, de conformidad con el artículo 3.4 de la Ley 40/2015, bajo el principio de personalidad jurídica única.

Posteriormente y a pesar de lo anteriormente declarado en el mismo informe afirma que:

“ No obstant això, i atés que en la Llei 4/2021 del Consell es va tornar a condicionar l'entrada en vigor d'aquest capítol III del Títol VI a un posterior desenvolupament reglamentari, per part d'aquesta Direcció General de Personal Docent es va intentar donar solució al problema i es portà a la Mesa General de Negociació I i a Mesa Sectorial i d'acord amb la indicació de la Direcció General de Funció Pública en la Mesa General de Negociació I celebrada el passat 3 de maig, s'està preparant un projecte de Decret per al desenvolupament reglamentari parcial de l'article 91 de la citada Llei 4/2021, per a regular les retribucions que ha de percebre el personal docent que és

pràctiques després d'haver superat les fases d'oposició i concurs d'un procediment selectiu.”

“Mitjançant resolució de data **29 de juny de 2022** de la Consellera d'Educació, Cultura i Esport s'ha iniciat el procediment d'elaboració del projecte de Decret del Consell pel qual es fixen les retribucions que hauran de percebre els qui hagen sigut nomenats funcionaris en pràctiques dels cossos docents dependents de la conselleria d'Educació, Cultura i Esport”

Davant del que exposa, i segons informe de l'Administració educativa mateix, la incompetència material que havia impedit el desenvolupament reglamentari no concorre a partir del dia **29 de juny de 2022**, quan s'acorda l'inici del procediment d'elaboració del Projecte de decret que, una vegada aprovat, reconeixerà als funcionaris docents en pràctiques l'abonament dels complements que, tanmateix, perceben com a interins.

Cal relacionar aquesta data amb la del dia **18/05/2022**, en la qual el Síndic de Greuges dicta la resolució d'inici de la queixa d'ofici que ens ocupa.

Les raons oferides per la Conselleria no poden ser obstacle per al respecte i protecció, per l'Administració autonòmica, del dret individual dels empleats públics a “**percebre les retribucions,**” sense distingir entre retribucions bàsiques i complementàries, reconegut en l'article 76.1 e) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana i en l'art 14 d) del text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Reial decret 5/2015, de 30 d'octubre.

En aquest sentit, i en relació amb el motiu de la queixa que ens ocupa, cal fer referència al preàmbul de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana, el qual conté el següent:

“El dret a la bona administració que consagren l'article 103 de la Constitució i el 19 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana són tant causa com efecte, no sols del desenvolupament econòmic i social, sinó també de la legitimitat i la confiança ciutadana en els seus poders públics.
Aquestes finalitats es materialitzen mitjançant les i els professionals que aporten el seu talent en les diverses esferes de l'acció pública. Atraure'ls, seleccionar-los de manera pública i competitiva, **remunerar-los equitativament**, estimular el seu aprenentatge i el seu compromís amb l'assoliment dels objectius organitzatius, avaluar la seua contribució, així com conciliar els seus drets amb les necessitats dels serveis, són els objectius que persegueix el marc normatiu de l'ocupació pública. (...)”

A l'hora de precisar l'abast d'aquesta inactivitat resulta il·lustrativa en aquest sentit la Sentència núm. 1604/2016 de data 29/06/2016 del Tribunal Suprem, sala contenciosa administrativa, secció tercera, en la qual es declara:

“En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, **la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al**

nomenat funcionari en pràctiques després d'haver superat les fases d'oposició i concurs d'un procediment selectiu.”

“ Mitjançant resolució de data **29 de juny de 2022** de la Consellera d'Educació, Cultura i Esport s'ha iniciat el procediment d'elaboració del projecte de Decret del Consell pel qual es fixen les retribucions que hauran de percebre els qui hagen sigut nomenats funcionaris en pràctiques dels cossos docents dependents de la conselleria d'Educació, Cultura i Esport”

Ante lo expuesto y según informe de la propia administración educativa, la incompetencia material que había impedido el desarrollo reglamentario, no concurre a partir del día **29 de junio de 2022** en la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto que, una vez aprobado, reconocerá a los funcionarios docentes en prácticas el abono de los complementos que sin embargo percibían como interinos.

Fecha que cabe relacionar con la del día **18/05/2022** en la que se dicta por el Síndic de Greuges la resolución de inicio de la queja de oficio que nos ocupa.

Las razones ofrecidas por la Conselleria no pueden ser obstáculo para el respeto y protección, por la administración autonómica, del derecho individual de los empleados públicos a “**percibir las retribuciones,**” sin distinguir entre retribuciones básicas y complementarias, reconocido en el artículo 76.1 e) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana y en el art 14 d) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre.

En este sentido y en relación con el motivo de la queja que nos ocupa, cabe hacer referencia al Preámbulo de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana donde se contiene que:

“El derecho a la buena administración que consagran el artículo 103 de la Constitución y el 19 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana son tanto causa como efecto, no solo del desarrollo económico y social, sino también de la legitimidad y la confianza ciudadana en sus poderes públicos.
Estos fines se materializan mediante las y los profesionales que aportan su talento en las diversas esferas de la acción pública. Atraerlos, seleccionarlos de modo público y competitivo, **remunerarlos equitativamente**, estimular su aprendizaje y su compromiso con el logro de los objetivos organizativos, evaluar su contribución, así como conciliar sus derechos con las necesidades de los servicios, son los objetivos que persigue el marco normativo del empleo público. (...)”

A la hora de precisar el alcance de dicha inactividad resulta ilustrativa en este sentido la Sentencia núm. 1604/2016 de fecha 29/06/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en la que se declara:

“En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, **la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la**

ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002)."

Es evidente que a la Administración se le debe reconocer la libertad para ejercer su potestad reglamentaria, pero esa libertad no puede determinar el incumplimiento de un mandato legal, que obliga a elaborar el reglamento cuando ello determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico .

El fundamento contra la inactividad reglamentaria se encuentra en la propia Constitución; más concretamente en su artículo 103 (obligación de la Administración de cumplir la ley) y 106 (obligación de los Tribunales de controlar la potestad reglamentaria).

Así nos lo recuerda la STS de 5/4/2018 (RC 4267/2016) cuando dice que: "...estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general -inactividad reglamentaria-, es decir, la administración ha incumplido de un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración -por omisión- al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Como hemos visto la Administración no ha ejecutado la previsión de desarrollo reglamentario para la efectividad de la carrera profesional y régimen retributivo de los recurrentes, que debió entrar en vigor el 1 de enero de 2014, ello estando el Gobierno plenamente sometido a la ley y al derecho ex artículo 103.1 de la Constitución y, además, siendo el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria a tenor del artículo 97 de la Constitución Española, en relación con el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno"

A tot el que s'ha exposat cal afegir que la vulneració del dret a la igualtat retributiva està relacionada amb la vulneració del dret a una bona administració que, segons la jurisprudència del Tribunal Suprem (per totes STS 1667 03/12/2020), determina que:

(...) Y no está de más traer a colación el **principio a la buena administración** que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento "pleno" a la ley y al Derecho . Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del

Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002)."

Es evidente que a la Administración se le debe reconocer la libertad para ejercer su potestad reglamentaria, pero esa libertad no puede determinar el incumplimiento de un mandato legal, que obliga a elaborar el reglamento cuando ello determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico.

El fundamento contra la inactividad reglamentaria se encuentra en la propia Constitución; más concretamente en su artículo 103 (obligación de la Administración de cumplir la ley) y 106 (obligación de los Tribunales de controlar la potestad reglamentaria).

Así nos lo recuerda la STS de 5/4/2018 (RC 4267/2016) cuando dice que: "...estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general -inactividad reglamentaria-, es decir, la administración ha incumplido de un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración -por omisión- al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Como hemos visto la Administración no ha ejecutado la previsión de desarrollo reglamentario para la efectividad de la carrera profesional y régimen retributivo de los recurrentes, que debió entrar en vigor el 1 de enero de 2014, ello estando el Gobierno plenamente sometido a la ley y al derecho ex artículo 103.1 de la Constitución y, además, siendo el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria a tenor del artículo 97 de la Constitución Española, en relación con el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno"

A todo lo expuesto es necesario añadir que la vulneración del derecho a la igualdad retributiva está relacionada con la vulneración del derecho a una buena administración que según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas STS 1667 03/12/2020) determina que:

(...) Y no está de más traer a colación el **principio a la buena administración** que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento "pleno" a la ley y al Derecho . Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus " asuntos" se " traten... dentro de un plazo razonable"; por lo que cabría suscitar la pregunta de cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal (...).

Tanmateix, no correspon a aquesta institució realitzar una suplantació de les responsabilitats que són atribuïdes a l'Administració pública valenciana: a aquella, li correspon exercir la potestat reglamentària per a pal·liar les deficiències detectades, en aquest cas en concret de desigualtat retributiva.

Correspon al Síndic de Greuges vetlar pel dret a una bona administració, cosa que li permet controlar i vigilar l'activitat dels qui, al capdavant de les seues responsabilitats, tenen el deure de servir amb objectivitat els interessos generals i d'actuar amb submissió plena a la llei i al dret per a fer efectiu el mandat derivat de l'article 103.1 de la Constitució.

3 Resolució

Davant de tot això, i de conformitat amb el que s'estableix en l'article 33 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulem les següents consideracions a la CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, CULTURA I ESPORT:

1. RECOMANEM que impulsen, amb la màxima diligència i la celeritat que permeta l'ordenament jurídic fins que s'aprove, en el termini més breu possible, la tramitació del Projecte de decret per al desenvolupament reglamentari parcial de l'article 91 (inclòs en el capítol III, títol VI) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Generalitat, de la funció pública valenciana, que regule les retribucions que ha de percebre el personal docent que és nomenat funcionari en pràctiques, després d'haver superat les fases d'oposició i concurs d'un procediment selectiu, en compliment dels principis establits en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, a fi d'esmenar la inactivitat reglamentària generadora de desigualtat.

2. RECOMANEM que informen mensualment aquesta institució de l'estat de tramitació en què es trobe el procediment d'aprovació del referit decret.

3. RECOMANEM que s'extreme al màxim la diligència en les actuacions organitzatives, administratives, pressupostàries i tecnològiques que garantisquen, una vegada vigent el desenvolupament reglamentari, l'abonament de les retribucions al professorat docent en pràctiques en centres docents, i que s'eviten demores excessives.

ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus " asuntos" se " traten... dentro de un plazo razonable"; por lo que cabría suscitar la pregunta de cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal (...)

Si bien no corresponde a esta institución realizar una suplantación de las responsabilidades que vienen atribuidas a la administración pública valenciana: es a ella a quien corresponde ejercer la potestad reglamentaria para paliar las deficiencias detectadas, en este caso en concreto de desigualdad retributiva.

Corresponde al Síndic de Greuges velar por el derecho a una buena administración lo que le permite controlar y vigilar la actividad de quienes, al frente de sus responsabilidades, tienen el deber de servir con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho para hacer efectivo el mandato derivado del artículo 103.1 de la Constitución.

3 Resolución

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, formulamos las siguientes consideraciones A LA CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE:

1. RECOMENDAMOS que proceda a impulsar, con la mayor diligencia y con la celeridad que permita el ordenamiento jurídico hasta su aprobación, en el plazo más breve posible, la tramitación del proyecto de Decreto para el desarrollo reglamentario parcial del artículo 91 (incluido en el capítulo III TÍTULO VI) de la Ley 4/2021 de 16 de abril de la Generalitat, de la Función pública valenciana, que regule las retribuciones que ha de percibir el personal docente que es nombrado funcionario en prácticas, después de haber superado las fases de oposición y concurso de un procedimiento selectivo, en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, a fin de subsanar la inactividad reglamentaria generadora de desigualdad.

2. RECOMENDAMOS que se informe mensualmente a esta institución, del estado de tramitación en que se encuentre el procedimiento de aprobación del referido Decreto.

3. RECOMENDAMOS que se extreme al máximo la diligencia en las actuaciones organizativas, administrativas, presupuestarias y tecnológicas que garanticen, una vez vigente el desarrollo reglamentario, el abono de las retribuciones al profesorado docente en prácticas en centros docentes, evitando demoras excesivas.

4. RECOMANEM que en el desenvolupament reglamentari de l'art 91.1 es valore informar favorablement l'efecte retroactiu d'aquest, a fi d'evitar la vulneració, ja produïda, del dret a la igualtat retributiva.

5. ACORDEM que ens remeten, en el termini d'un mes, segons preveu l'article 35 de llei reguladora d'aquesta institució, el preceptiu informe en el qual ens manifesten si accepten les consideracions que els realitzem i indiquen les mesures que s'adoptaran per al seu compliment o, si s'escau, que ens comuniquen les raons que consideren per a no acceptar-les.

En aquest sentit, l'article 39 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, disposa que:

"1. Es considerarà que existeix falta de col·laboració amb el Síndic de Greuges quan, en els terminis establits per a això, es produïsquen els fets següents:

- a) No es facilite la informació o la documentació sol·licitada.
- b) No es done resposta a un requeriment vinculat a un suggeriment o recomanació formulada des de la institució.
- c) No s'atenguen, malgrat haver-los acceptat, les recomanacions o suggeriments efectuats des de la institució."

6. ACORDEM que es notifique la present resolució a la persona interessada, a l'Administració autonòmica i que es publique en la pàgina web del Síndic de Greuges.

4. RECOMENDAMOS que en el desarrollo reglamentario del art 91.1 se valore informar favorablemente el efecto retroactivo del mismo, a fin de evitar la vulneración, ya producida, del derecho a la igualdad retributiva.

5. ACORDAMOS que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

En este sentido el artículo 39 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana dispone que:

"1. Se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, se produzcan los siguientes hechos:

- a) No se facilite la información o la documentación solicitada.
- b) No se dé respuesta a un requerimiento vinculado a una sugerencia o recomendación formulada desde la institución.
- c) No se atiendan, pese a haberlas aceptado, las recomendaciones o sugerencias efectuadas desde la institución."

6. ACORDAMOS que se notifique la presente resolución a la persona interesada, a la administración autonómica y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana