CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 589/2026
Expediente 468/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 13 de julio de 2026 (Registro de entrada de 13 de julio), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades sobre el proyecto de decreto, del Consell, por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Primero.- El 13 de julio de 2026, la consellera de Educación, Cultura y Universidades remitió el expediente relativo al proyecto de decreto, del Consell, por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida

El expediente que conforma el procedimiento instruido para la elaboración del proyecto de decreto está integrado por la siguiente documentación:

1.- Resolución de inicio de 15 de diciembre de 2025, de la consellera de Educación, Cultura y Universidades.

2.- Anuncio publicado en el *DOGV* núm. 10246, de 26 de noviembre de 2025, por el que se somete a consulta pública previa el proyecto de decreto por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana e informe de valoración de la consulta, de 12 de diciembre de 2025, del director general de Personal Docente.

3.- Primer borrador de la norma.

4.- Informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de decreto emitido por el director general de Personal Docente, de 23 de febrero de 2026.

5.- Informe del director general de Función Pública, de 18 de mayo de 2026.

6.- Alegaciones efectuadas por los órganos directivos y superiores implicado en la tramitación del proyecto de decreto e informe del director general de Personal Docente, de 23 de abril de 2026.

7.- Informe del director general de Personal Docente, de 20 de mayo de 2026, en respuesta a las consideraciones de la dirección general de Función Pública.

8.- Informe de Coordinación Informática, de 20 de maro de 2026, suscrito por el subdirector general de Informática para la Educación e Innovación y por el director general de Infraestructuras Educativas.

9.- Informe sobre el impacto de género del director general de Personal Docente, de 12 de mayo de 2026, e informe de verificación del informe de impacto de género realizado por la Unidad de Igualdad de la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades, de 18 de mayo de 2026.

10.- Informe del director general de Personal Docente sobre la adaptación de la norma a las observaciones realizadas por la Unidad de Igualdad, de 18 de mayo de 2026.

11.- Informes de impacto en la infancia, adolescencia y familia, de 19 de mayo de 2026, del director general de Personal Docente.

12.- Informe de huella de los grupos de interés negativo, de 20 de mayo de 2026, emitido por la Subsecretaria de la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades.

13.- Certificado de la Mesa Sectorial de Educación, de 7 de mayo de 2026.

14.- Informe del director general de Personal Docente, de 19 de mayo de 2026 sobre la negociación con las organizaciones sindicales y asociaciones legalmente constituidas.

15.- Memoria económica de la norma, de 24 de abril de 2026, del director general de Personal Docente.

16.- Informe de la directora general de Presupuestos de 5 de mayo de 2026.

17.- Informe de la Abogacía de la Generalitat de 29 de junio de 2026 e informe sobre las alegaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat de 10 de julio de 2026 del director general de Personal Docente.

18.- Texto definitivo de la norma.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic Consultiu para su dictamen.

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter jurídico del dictamen

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en relación con el Proyecto de decreto por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana.

Segunda.- Marco normativo y justificación del proyecto de decreto

El artículo 149.1. 18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Y el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en su artículo 50.1, establece que "*En el marco de la legislación básica del Estado, y en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 1. Régimen Jurídico y sistema de responsabilidad de la administración de la Generalitat y de los entes públicos dependientes de ésta, así como el régimen estatutario de sus funcionarios*".

A nivel estatal resulta aplicable el 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 (en adelante TREBEP).

El artículo 2.3 del TREBEP dispone: "El *personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84*".

Y el artículo 78 del TREBEP es del siguiente tenor:

"1. *Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. 2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública. 3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros*

procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos".

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su Disposición Adicional 6ª lo siguiente: "*1. Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente. 2. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior*".

Y en el ámbito autonómico resulta aplicable la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, cuyo artículo 3.2 expresa lo que se transcribe:

"2. *El personal docente no universitario y el personal estatutario que desempeñe su función en los centros e instituciones sanitarias del servicio valenciano de salud se regirá por lo dispuesto en su normativa específica y, subsidiariamente, en aquellas materias no reguladas en dicha normativa, por la presente ley, a excepción de los artículos relativos a las retribuciones complementarias, la movilidad interadministrativa y la promoción profesional. No obstante lo anterior, las previsiones de la evaluación del desempeño del artículo 137 serán de aplicación a este personal".*

Y, respecto de la provisión de puestos de trabajo en comisión de servicios, el artículo 117 dispone lo siguiente:

"*1. La comisión de servicios es una forma voluntaria temporal y excepcional de provisión de puestos de trabajo que procede, en casos de urgente e inaplazable necesidad cuando concurran causas razonadas de interés público, en los siguientes supuestos: a) Cuando estos queden desiertos en las correspondientes convocatorias o se encuentren pendientes de su provisión definitiva. b) Cuando estén sujetos a reserva por imperativo legal.*

2. No se podrá permanecer más de dos años en comisión de servicios en los puestos de trabajo previstos en el apartado a, cuya forma de provisión sea la de concurso. Si la forma de provisión de los puestos es la de libre designación, no se podrá permanecer en comisión de servicios más de seis

meses, salvo que exista un impedimento legal que no permita su convocatoria pública, en cuyo caso se convocará el citado puesto, de forma inmediata, una vez desaparezca dicho impedimento, pudiendo mantener la comisión de servicios hasta que se resuelva la correspondiente convocatoria.

3. Reglamentariamente se determinará el procedimiento para su tramitación y resolución, en el que se deberá cumplir el principio de publicidad.

4. Para el desempeño en comisión de servicios de un puesto de trabajo, el personal funcionario de carrera deberá pertenecer al mismo cuerpo, escala, agrupación profesional funcionarial, o, en su caso, agrupación de puestos, de conformidad con lo previsto en el artículo 40.3 de la presente ley, así como reunir los requisitos de aquél reflejados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

5. No se podrá vulnerar el principio de igualdad por razón de género ni la prohibición de discriminación directa o indirecta por el mismo motivo en la concesión de comisiones de servicio.

6. En todo caso, los puestos vacantes desempeñados por personal funcionario en comisión de servicios deberán incluirse en las convocatorias de concursos para la provisión de puestos de trabajo o computarse la vacante en la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio en que se produzca su cobertura provisional y, si no fuera posible, en la siguiente, siempre condicionado a que lo permita la ley de presupuestos correspondiente, salvo que se decida su amortización".

Tal y como se recoge en el informe de Necesidad y Oportunidad, de 23 de febrero de 2026:

"La aprobación de una nueva Orden resulta necesaria y oportuna por varias razones. En primer lugar, permite adaptar la regulación de las comisiones de servicio a la realidad actual del sistema educativo valenciano, incorporando de forma expresa las distintas modalidades de participación —por causas médico-sociales y por interés profesional— y el uso intensivo de medios electrónicos y del expediente docente electrónico normalizado (EDEN). En segundo lugar, posibilita homogeneizar criterios y asegurar que las decisiones se adopten con arreglo a principios de publicidad, objetividad, eficacia, igualdad de trato y simplificación administrativa.

Al mismo tiempo, la norma responde a la oportunidad de mejorar la gestión de los recursos humanos docentes, armonizando la estrategia de estabilidad del profesorado en sus destinos definitivos con la necesidad de atender situaciones sobrevenidas (enfermedad, discapacidad, conciliación, riesgos laborales, violencia de género, maternidad/paternidad, etc.) y de

reconocer el legítimo interés profesional del personal docente y las demandas de los centros educativos respecto a su proyecto educativo.

En este contexto, los objetivos principales de la Orden son, entre otros:

1. Configurar un marco normativo general, estable y homogéneo para las comisiones de servicio del personal funcionario docente, aplicable a todos los cuerpos docentes de enseñanzas no universitarias.

2. Desarrollar y ordenar las modalidades de participación en las comisiones de servicio, diferenciando claramente las causas médico-sociales y el interés profesional, así como los procedimientos específicos para puestos de naturaleza singular.

3. Establecer de forma clara y transparente los requisitos de participación, incluyendo los requisitos de titulación y lingüísticos, y las condiciones específicas para personal procedente de otras administraciones educativas.

4. Mejorar y racionalizar el procedimiento de adjudicación de las comisiones de servicio, mediante criterios objetivos de valoración, la intervención de comisiones de valoración y comisión técnica paritaria, la publicación de listados ordenados y la garantía de un trámite de alegaciones.

5. Impulsar la simplificación administrativa y la eficiencia en la gestión, reduciendo cargas documentales para el personal docente mediante el uso de herramientas informáticas y de la información ya obrante en EDEN".

Por consiguiente, concluimos que la Generalitat y, en concreto, el Consell, de acuerdo con lo expuesto previamente y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene reconocida *ex* artículos 31 y siguientes de la ley del Consell, resulta competente para aprobar este proyecto de decreto.

<u>Tercera</u>.- Procedimiento de elaboración del proyecto

La elaboración y la tramitación de este proyecto de decreto se ha ajustado al cauce y a los trámites que se establecen en el artículo 43 de la ley del Consell que se desarrollaron y completaron por medio del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat ("Decreto 24/2009, de 13 de febrero"), así como a lo previsto, con carácter básico, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("LPACAP").

Previamente al examen de los distintos trámites que conforman el expediente remitido conviene formular una precisión. El artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, introduce la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, al señalar en su apartado 1 que "*A fin de garantizar que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de la Generalitat se ajustan a los principios de buena regulación, se establece la obligación de unificar toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad y estimación de sus impactos en los diferentes ámbitos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente*". En el apartado 2 se regula el contenido que debe recoger, en todo caso, la citada Memoria.

No obstante, con arreglo a la disposición final sexta, el legislador difiere la entrada en vigor del citado artículo 10, junto con los artículos 61 y 66, al día siguiente al de la publicación en el "*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*" del acuerdo por el que apruebe la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que no resulta de aplicación al presente procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.

Expuesto lo anterior, de conformidad con lo que establece el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, por Resolución de 15 de diciembre de 2025, de la consellera de Educación, Cultura y Universidades, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

Consta en el expediente anuncio publicado en el *DOGV* núm. 10246 de 26 de noviembre de 2025, por el que se somete a consulta pública previa el proyecto de decreto, de acuerdo con lo previsto tanto en el apartado 1 del citado artículo 133 de la LPACAP, como en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, e informe sobre las alegaciones formuladas por distintas entidades del sector.

Así mismo constan las alegaciones efectuadas por los órganos directivos y superiores implicado en la tramitación del proyecto de decreto e Informe del director general de Personal Docente de 19 de mayo sobre la negociación con las organizaciones sindicales y asociaciones legalmente constituidas.

Se ha emitido el informe de necesidad de la norma por el director general de Personal Docente de 23 de febrero de 2026.

El director general de Personal Docente emitió memoria económica en la que se indica:

"El proyecto de Orden regula las comisiones de servicio del personal funcionario docente dependiente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana. b) No se requieren fuentes de financiación debido a que el gasto estimado es cero. c) La justificación de la elaboración mediante una disposición general es la que se describe en el informe de necesidad. d) El proyecto de Orden que se aprueba no afecta al funcionamiento de los servicios de la administración ni supone gasto económico alguno, dado que su elaboración y tramitación, y todo lo relativo a su aplicación cuando entre en vigor, queda asumido por los medios actuales de personal y material con los que la administración de la Generalitat ya cuenta".

De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, "*cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión*".

A tal efecto se ha incluido en el proyecto normativo una Disposición adicional segunda titulada. "*No incremento del gasto público*". Recomendamos, no obstante, titular esta disposición como "*No incidencia presupuestaria*", título que resulta más ajustado a los términos del citado precepto.

Figura, asimismo, informe relativo al impacto de género del proyecto de decreto, y de la Unidad de Igualdad del a Conselleria de Educación, Cultura y Universidades, cumpliendo así lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. Así como el informe sobre el impacto de la citada norma en la infancia y en la adolescencia y en la familia, en cumplimiento, respectivamente, de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por el director general de Interior.

En relación con dichos informes sobre el impacto de género, en la familia y en la infancia y la adolescencia, como ya ha sostenido este Consell en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia del departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto normativo (Dictámenes 569/2016, 773/2016, 567/2021 y 245/2024 entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación

en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo para, en caso de impacto negativo, adoptar las medidas pertinentes en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Obra, también, en el expediente informe sobre las repercusiones informáticas, de 20 de maro de 2026, suscrito por el subdirector general de Informática para la Educación e Innovación y por el director general de Infraestructuras Educativas, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

En último lugar, figura informe, de carácter negativo, de huella de los grupos de interés del proyecto de decreto, emitido por el Subsecretario de la Conselleria consultante, por lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana y en el artículo 21 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

La Abogacía General de la Generalitat ha emitido informe el 29 de junio de 2026.

Y, en contestación a ese informe, se ha emitido informe por el director general de Personal Docente de 10 de julio de 2026.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el texto definitivo del proyecto normativo.

<u>Cuarta</u>.- Estructura y contenido del proyecto

El texto del Proyecto consta de veinte artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria Única, una Disposición derogatoria única y 2 Disposiciones Finales.

El Índice del proyecto de decreto es el siguiente:

Artículo 1. Objeto
Artículo 2. Cobertura de puestos en régimen de comisión de servicios
Artículo 3. Requisitos del personal solicitante
Artículo 4. Modalidades de participación
Artículo 5. Comisiones de servicio de concesión prioritaria

Artículo 6. Comisión de servicios por razones personales, familiares o de salud

Artículo 7. Comisión de servicios por interés profesional

Artículo 8. Comisión de servicios para el desempeño del cargo de dirección de centros educativos

Artículo 9. Comisión de servicios para el desempeño de puestos de naturaleza singular

Artículo 10. Comisión de servicios para docentes procedentes de otras administraciones educativas

Artículo 11. Personal funcionario en fase de prácticas

Artículo 12. Protección en situaciones de licencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento

Artículo 13. Convocatoria y publicidad

Artículo 14. Procedimiento y medios electrónicos

Artículo 15. Determinación de las vacantes y su inclusión en el concurso de traslados

Artículo 16. Criterios de adjudicación y orden de prioridad

Artículo 17. Comisiones de baremación

Artículo 18. Comisión técnica paritaria

Artículo 19. Resolución del procedimiento

Artículo 20 Duración de las comisiones de servicios

Disposiciones adicionales

Primera. Protección de datos de carácter personal

Segunda. No incremento del gasto público

Disposición transitoria

Única. Aplicación progresiva

Disposición derogatoria

Única. Derogación normativa

Disposiciones finales

Primera. Habilitación para el desarrollo y aplicación

Segunda. Entrada en vigor

<u>Quinta</u>.- Observaciones al texto del proyecto

Observaciones al título

La norma estudiada se titula "Proyecto de decreto .../2026 del Consell, por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana".

De acuerdo con la denominación contemplada en el Estatut d'Autonomia la denominación "*Generalitat Valenciana*" debe sustituirse por su denominación oficial "*Generalitat*".

Observaciones al Preámbulo

El artículo 10 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, expresa lo que se transcribe:

"1. La parte expositiva de los anteproyectos de ley se denominará «Exposición de motivos», incluyéndose con este nombre en el texto correspondiente.

2. En el resto de proyectos normativos la parte expositiva se denominará «Preámbulo»".

De acuerdo con el precepto citado deberá titularse el Preámbulo.

El artículo 11 del citado decreto expresa que el Preámbulo aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta; por ello, se deberá hacer referencia en él a las competencias en virtud de las que se adopta la norma. En concreto, se deberá citar el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española y el artículo 50 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, la parte expositiva del proyecto normativo objeto de consulta atiende al cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP, que informan el ejercicio de la potestad reglamentaria, tanto respecto de la Administración del Estado como en el ámbito de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (con el alcance que delimita la STC 55/2018, de 24 de mayo) y, asimismo, lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, en virtud del cual *"El Consell debe ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de forma que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación, y que el proceso de su elaboración sea transparente y participativo*", si bien no se justifica de manera individualizada el cumplimiento de cada uno de estos principios, lo que debería subsanarse.

En el párrafo décimo tercero línea segunda "*Generalitat Valenciana*" debería sustituirse por su denominación oficial prevista en el Estatut "*Generalitat*".

Esta observación se hace extensiva a lo dispuesto en el artículo 10.3.

A la fórmula de aprobación

La fórmula de aprobación está compuesta de diversos elementos y entre ellos la facultad de propuesta que corresponde a la persona titular de la Conselleria que insta la aprobación de la disposición que se elaboró en su departamento. Así pues, este es el primer elemento que debe constar al principio de la redacción de la fórmula de aprobación, en el presente caso tras la locución adverbial "*Por todo lo expuesto*".

Además, en el caso de aprobarse el proyecto de decreto tendrá que utilizarse la fórmula legal que legalmente corresponda, bien "*conforme con el Consell Jurídic Consultiu*", bien "*oído el Consell Jurídic Consultiu*", según proceda, en aplicación del artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Observaciones al articulado

Artículo 2. Cobertura de puestos en régimen de comisión de servicios.

En el apartado 1 se expresa que para conceder una comisión de servicio será imprescindible que el puesto solicitado se encuentre vacante y que se cumplan las condiciones o requisitos establecidos en este decreto. Sería conveniente que se añadiera *"y demás normativa aplicable"*.

Artículo 3. **Requisitos del personal solicitante**

El precepto estudiado es del siguiente tenor:

"1. Podrá participar voluntariamente en el procedimiento de adjudicación de puestos en régimen de comisión de servicios el personal docente que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Ser funcionario de carrera perteneciente a alguno de los cuerpos que imparten enseñanzas no universitarias contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

b) Estar en situación de servicio activo, servicios especiales o excedencia por cuidado de familiares. Se entenderá, a este efecto, que las situaciones de licencia por nacimiento para la madre biológica, licencia para el progenitor diferente de la madre biológica, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, así como las situaciones asimiladas previstas en la normativa vigente, no impiden la participación en el procedimiento ni la obtención de comisión de servicios, sin perjuicio del régimen de reserva del puesto de trabajo establecido en la disposición adicional tercera.

c) Acreditar un nivel de, al menos, C1 o equivalente de valenciano, de conformidad con el Marco Europeo de Referencia para las Lenguas, cuando así se exija como requisito lingüístico conforme a la normativa vigente. Este requisito deberá constar debidamente registrado en la cuenta de formación del profesorado en la fecha en que venza el plazo de presentación de solicitudes de la convocatoria correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el personal funcionario docente que no acredite el requisito lingüístico de valenciano podrá acceder, en régimen de comisión de servicios, a puestos en centros docentes públicos ubicados en localidades de predominio lingüístico castellano, en los términos y con las limitaciones que establezca la normativa vigente.

2. El personal funcionario deberá reunir, además, aquellos requisitos específicos de titulación, certificación lingüística u otros que resulten exigibles para determinados puestos, con arreglo a la catalogación establecida por la dirección general competente en materia de personal docente o a la normativa vigente".

El artículo 117. 4 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, establece que *"Para el desempeño en comisión de servicios de un puesto de trabajo, el personal funcionario de carrera deberá pertenecer al mismo cuerpo, escala, agrupación profesional funcionarial, o, en su caso, agrupación de puestos, de conformidad con lo previsto en el artículo 40.3 de la presente ley, así como reunir los requisitos de aquél reflejados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo".*

De acuerdo con el precepto transcrito deberá incluirse entre los requisitos contemplados en el precepto estudiado el de pertenecer al mismo cuerpo, escala, agrupación profesional o agrupación de puestos y reunir los requisitos reflejados en las relaciones de puestos de trabajo.

Por otra parte, se observa que el precepto hace referencia en el apartado 1 al "personal funcionario de carrera" y en el apartado 3 al "personal funcionario".

De acuerdo con el artículo 117.4 de la Ley 4/2021 citada, deberá especificarse que se trata de "personal funcionario de carrera".

Artículo 5. Comisiones de servicio de concesión prioritaria

En el apartado tercero "*Generalitat Valenciana*" deberá sustituirse por su denominación oficial prevista en el Estatut d'Autonomia "*Generalitat*".

El apartado 3 párrafo tercero establece que "*La solicitud podrá formularse en cualquier momento desde que se constate la concurrencia de la circunstancia determinante de la especial sensibilidad al riesgo, dado su carácter de medida preventiva orientada a garantizar la protección eficaz de la salud del personal docente".*

En el apartado 1 del precepto se especifica como una de las características de esta comisión que se podrá solicitar en cualquier momento. Por ello, en el apartado 3 se recomienda que se suprima "*en cualquier momento*" y se exprese únicamente "*La solicitud podrá formularse desde que se constate la concurrencia de la circunstancia determinante (…)*".

Artículo 6. Comisión de servicios por razones personales, familiares o de salud

La letra d) del precepto prevé la posibilidad de ser nombrado en comisión de servicios con el siguiente tenor:

"d) Por razones de ejercicio de cargo electo.

El personal que haya sido elegido miembro electo de una entidad local y cuyo destino se encuentre en una localidad distinta a aquella para la que fue elegido podrá solicitar comisión de servicios en dicha localidad, siempre que no desempeñe el cargo con dedicación exclusiva y exista vacante disponible. De no haber vacante en esa localidad, la solicitud podrá extenderse a un municipio próximo".

Para poder ser nombrado cargo electo y a la vez solicitar una comisión de servicios, es necesario que exista compatibilidad entre ambas funciones, por lo que deberá añadirse este requisito al precepto estudiado.

Artículo 8. Comisión de servicios para el desempeño del cargo de director de centros educativos

Tanto el apartado 1 como el 3 se remiten a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Sería aconsejable, para facilitar las remisiones normativas, que se citaran los preceptos concretos a los que se hace referencia.

Artículo 9. Comisión de servicios para el desempeño de puestos de carácter singular

El apartado 7 del precepto prevé que la valoración de la fase de prueba corresponda a una comisión. Sería conveniente que se aclarara el número mínimo de las personas que integrarán dicha comisión.

Por otro lado, la composición de este órgano colegiado, tal y como ya hemos declarado reiteradamente, ha de ajustarse al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, conforme a lo que resulta de la Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos de lo dispuesto en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Artículo 16. Criterios de adjudicación y orden de prioridad

En el apartado 3 se dispone que en caso de empate se aplicarán los criterios de desempate previstos en la última convocatoria en que la persona solicitante haya participado. Dado que esta convocatoria puede ser distinta, si los criterios de desempate fueran también distintos debería preverse su homogeneización.

El apartado 5 del precepto es del siguiente tenor:

"*Vencido el plazo de presentación de solicitudes, la dirección general competente en materia de personal docente publicará la relación provisional de personas admitidas y excluidas, con indicación de las causas de exclusión, y concederá plazo para la subsanación de defectos o la aportación de la documentación preceptiva. Resueltas las subsanaciones, se publicará la lista ordenada conforme a los apartados anteriores, con un período de alegaciones sobre los criterios aplicados o la puntuación obtenida".*

Este precepto señala de forma genérica que se concederá plazo para subsanar la solicitud.

De acuerdo con el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el plazo de subsanación será de diez días, por lo que es necesario que se concrete este plazo en el precepto estudiado.

Además, se recomienda que se incluya las consecuencias de no subsanar en el plazo fijado.

Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción

Con carácter general, el centro directivo encargado de la elaboración y de la tramitación de este proyecto de decreto, que fue la Dirección General de Trabajo, Cooperativismo y Seguridad Laboral, atendió el cumplimiento de los criterios de sistemática y de técnica normativa establecidos en los preceptos y en las reglas del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

En cuanto a la redacción del texto del proyecto normativo, se constata que ha sido bastante cuidadosa y atenta, utilizando un lenguaje administrativo moderno, inclusivo y sin aparente discriminación de género, lo que sin duda influye en la calidad de este proyecto de decreto, si bien este reconocimiento no impide que debamos plantear algunas mejoras del texto.

A lo largo del articulado se citan diversas normas, algunas de ellas varias veces. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, la primera vez que se cite una norma debe ser con su título completo, mientras que en las citas posteriores deberá emplearse una fórmula acotada que las identifique, de tal forma que se facilite y agilice la lectura del texto. Además, se recomienda emplear siempre la misma cita para aludir a una norma. Esto ocurre, a título de ejemplo, con la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

Tras el examen del proyecto de decreto, del Consell, por el que se aprueba el Decreto del Consell por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana es conforme con el ordenamiento jurídico.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regulan las comisiones de servicios del personal funcionario docente del ámbito de gestión de la Generalitat Valenciana es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** formulada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 30 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. CONSELLERA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y UNIVERSIDADES

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Lliso al Dictamen 589/2026 (expediente 468/2026), aprobado por el Pleno de este Consejo de fecha 30 de julio de 2026, relativo al Proyecto de Decreto del Consell por el que se regulan las comisiones de servicio del personal funcionario docente del ámbito de gestión Generalitat Valenciana.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno respecto a la observación esencial realizada al art. 9, que exige que la composición de la comisión de valoración que se prevé en tal precepto se ajuste al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Y ello con fundamento en el siguiente motivo:

Único. Respecto a la observación esencial que exige que la composición de la comisión de valoración se ajuste al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, debo reiterar mi posición -constante- de no exigibilidad de la misma, pues sólo se trata de un criterio general que deberá "procurarse", pero que, en sí misma, carece de carácter imperativo. Establecer la necesidad de consignar expresamente en la norma el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en la composición de órganos colegiados, implicaría la existencia de un mandato en norma superior que exigiese de forma imperativa que la norma contuviese tal mención. Sin embargo, ni existe dicho mandato imperativo, ni es una obligación jurídica, ni resulta exigible la consignación del principio en el texto, ni es inexcusable su aplicación.

La Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, prevé, en su art. 10, respecto a la composición equilibrada en los órganos en la participación política, que *"Les Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres"*. De una parte, tal directriz sólo se refiere a los nombramientos que realicen les Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat. Y ninguna de ambas instituciones son las que realizarán el nombramiento de los miembros de la comisión que prevé el proyecto. De otra parte, el término que utiliza en art. 10 de la Ley valenciana es "procurarán", el cual no conforma una exigencia incondicional cuyo incumplimiento pueda generar una contravención del ordenamiento jurídico.

Este Consejero ha defendido -frente al criterio mayoritario del Pleno- que no existe mandato imperativo que establezca que la presencia equilibrada de mujeres y hombres constituya una obligación jurídica, ni sea inexcusable su aplicación. La LO de Igualdad, en su art. 14.4, establece como un "criterio general" de actuación de los poderes públicos "*la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y la toma de decisiones*". Dicho "criterio general", como su propio nombre indica, supone un principio

de actuación, cuya dimensión no es la imposición de una obligación directa, sino que determina una pauta que deberán seguir los poderes públicos, cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley. Si la Ley Valenciana de Igualdad y la Ley básica de igualdad utilizan el término "procurar" habrá que impetrar en el significado concreto del término "procurar" escogido tanto por el legislador básico estatal como por el legislador autonómico, y si guarda coherencia con el valor jurídico del "criterio general de actuación" del art. 14.4 de la misma ley básica.

Así el "criterio general de actuación" que establece el art. 14.4 de la LO, tiene un valor jurídico programático, según expresa el propio Preámbulo de la norma, al considerarlo como "pauta de actuación" o "criterio de orientación de las políticas públicas". La Sentencia de 23 de febrero de 2010, del Tribunal Superior de Justicia Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, considera que en la ley Orgánica 3/2007 se "*distingue una parte programática, para orientar políticas activas que promueva la igualdad y otra consistente en regulaciones específicas -entre las que cabe destacar de forma paradigmática la disposición adicional segunda- que constituyen verdaderos mandatos dirigidos a quienes participan en las relaciones jurídicas a que se refieren. El mero apartamiento o el incumplimiento de los principios orientadores contenidos en las normas de esta naturaleza de la LO 3/2007, no puede dar lugar a la anulación del decreto de nombramiento de Consejeros (…)"* (F. J. 4º). De esta forma, no cabe admitir un pretendido automatismo consecuencia de la consideración como principio general de presencia equilibrada, que lo convierta en un deber de obligación aplicable imperativamente a todo supuesto. Tal automatismo ha sido además excluido expresamente por el Tribunal Supremo al afirmar que su naturaleza es la propia de un principio rector o criterio orientador.

La Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 10 de mayo de 2016, en su Fundamento Jurídico Séptimo, indica que *"El criterio de la preferencia de las mujeres a igualdad de méritos no opera con rígido automatismo como una norma universal de obligado e incondicionado desplazamiento de los aspirantes varones, pero sí que opera como un principio rector de la decisión que exige que se expliquen cumplidamente, caso por caso, las razones por las que se prescinde casuísticamente de esa regla".* Tal pronunciamiento se reitera en la Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, número 1136/2017 de 27 de junio de 2017, la cual fue objeto de un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional, donde se invocaba la vulneración del derecho fundamental a no ser discriminada por razón de sexo, prohibición constitucional del inciso segundo del artículo 14 CE, por inaplicación de las medidas de acción positiva en favor de la mujer. El Tribunal Constitucional, en su Auto 119/2018, de 13 de noviembre de 2018, inadmitió dicho Recurso de Amparo al considerar que no existía vulneración del derecho fundamental invocado.

El mismo Auto, respecto a la representación equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales u órganos técnicos de selección, con cita de la

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009 de 19 de enero, indica que la cláusula de reserva se interpretará *"como garantía de que, respecto de los miembros de tales órganos de selección, cumplirá siempre con los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) pues si ello no fuera posible puntualmente deberá romperse con la regla de proporción equilibrada en la constitución del órgano*"[1].

Dicho planteamiento ha sido el seguido en numerosos pronunciamiento de los Tribunales Superiores de Justicia de toda España. La invocación del "criterio general de actuación" del art. 14.4 de la L.O. 3/2007 para instar la anulación de nombramientos de órganos de selección y cargos públicos que no han cumplido con el "criterio general" de presencia equilibrada, o incluso para anulación de acuerdos adoptados por éstos órganos, ha sido rechazada generalmente: Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de febrero de 2019, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 noviembre de 2018, la del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 diciembre de 2016, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de diciembre 2016.

De la jurisprudencia citada se advierte que el art. 14.4 de la LO Igualdad es un criterio general de actuación el cual no determina mandato inexcusable, pues su concreción, respecto al nombramiento de cargos de responsabilidad, se convierte en "procurarán atender" (art. 16) no en un "deberán atender". Por

---

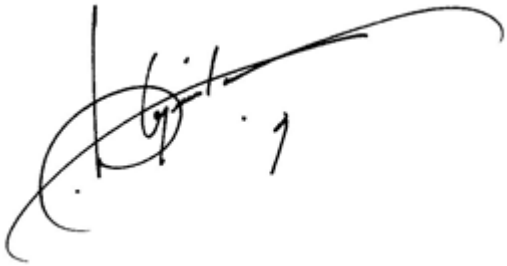
[1] El citado Auto del Tribunal Constitucional indica: *""No forma parte del contenido esencial del art. 14 CE un teórico derecho fundamental a que se superen las situaciones de desigualdad histórica con la adopción de medidas específicas con este fin. Si bien tales medidas pueden implementarse, ello ha de hacerse dentro de los límites estrictos que marca nuestra doctrina; de lo contrario dichas medidas serán discriminatorias y por ello inconstitucionales. El derecho a la no discriminación del art. 14 CE no opera, pues, como fundamento de las medidas correctoras de la desigualdad material, aunque sí interviene activamente para la erradicación de las causas jurídicas que han determinado esta última. Se erige dicho art. 14 CE, más bien, en el límite de dichas medidas correctoras. El fundamento constitucional para la adopción de las diversas medidas de acción positiva se encuentra, distintamente, en el art. 9.2 CE (…)"*
"Las medidas de acción positiva que pudieran fijarse en el acceso y la promoción del empleo en la función pública, no pueden dictarse ni ser aplicadas al margen de los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) que se integran en el contenido del derecho fundamental de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Y conforme al ordenamiento de la Unión europea que nos vincula y es fuente a su vez de interpretación de nuestros derechos fundamentales (art. 10.2 CE), tampoco es posible establecer un sistema de selección en el empleo que otorgue una preferencia automática a la mujer, sin articular reglas en ese procedimiento que garanticen el examen de todas las circunstancias personales de los candidatos, susceptibles de ser tenidas en cuenta en la ponderación de los méritos exigidos (cláusula de apertura).
Esta tesis de la recurrente —en este punto de su queja de vulneración del artículo 14 CE— es que a igualdad de méritos y sin ninguna otra consideración, la plaza debió serle otorgada por vía de acción positiva o discriminación inversa. Así planteado, sin embargo, resulta contrario a la Constitución y al ordenamiento de la Unión Europea (…) la acción positiva que se solicita en la demanda se sustenta en un automatismo que prescinde indebidamente de los principios constitucionales, y del derecho de la Unión Europea, de mérito y capacidad".

tanto, desde el criterio general, no se extrae una obligación jurídica de aplicar incondicionalmente el principio de presencia equilibrada, pues su contenido se determina en otros preceptos de la propia Ley, y, en su caso, en sus normas de desarrollo.

Y "procurar", en la primera acepción del término (RAE), significa "Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa", esto es, un actuar ordenado a que algo ocurra, agotándose la obligación en el intento, y no en la realización efectiva, que sería la propia del mandato imperativo. La obligación de "procurar atender", significa que los poderes públicos deberán esforzarse para atender al principio de presencia equilibrada, si bien la acción que debe conseguirse, finalidad de la acción de "procurar", es "atender" al principio, y no su aplicación imperativa. Su realización se condiciona a las circunstancias del caso y a la eventual concurrencia de otros valores o principios que puedan entrar en concurrencia. Se debe intentar, y no conseguirlo solo será excusable si se dan razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. Transformar el término "procurar" en un deber imperativo, supone alterar el significado pretendido por el legislador orgánico, el cual pudo establecer, como obligación incondicionada, la aplicación el principio de presencia equilibrada en todo nombramiento, pero sin embargo, no lo determinó como tal. En consecuencia, son los Poderes Públicos quienes establecerán las actuaciones encaminadas a atender al principio general de presencia equilibrada, y realizar los esfuerzos necesarios en tal sentido.

Por ello que considero que la observación general esencial realizada que exige que la composición de la comisión de valoración que prevé el proyecto garantice la presencia equilibrada entre hombres y mujeres, es innecesaria y carece de la condición de esencialidad que se le irroga, según se establece en el art. 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu.

En Valencia, a treinta de julio de dos mil veintiséis



Enrique Fliquete Lliso
CONSEJERO VICEPRESIDENTE